

2 DOCUMENTOS
DE
DEBATE



La Gestión del Desarrollo Agrario y los Gobiernos Regionales

Asamblea Nacional de
Gobiernos Regionales

2

DOCUMENTOS
DE
DEBATE



La Gestión del Desarrollo Agrario y los Gobiernos Regionales

Asamblea Nacional de
Gobiernos Regionales

Documentos de Debate 2

© Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)
Edificio Los Olmos N° 1002
Residencial San Felipe, Jesús María
Teléfono: 462 1186
Fax: 461 7683
E-mail: secretariatecnica.angr@gmail.com

Documento elaborado por:
Francisco Santa Cruz
Laureano del Castillo
Juan Manuel Benites

Coordinación general: Grupo Propuesta Ciudadana
Cuidado de edición: Carolina Teillier
Diseño y diagramación: sincoeditores@yahoo.com

Primera edición, marzo de 2009
Tiraje: 1000 ejemplares
Impreso en Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-03750

Agradecimientos

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de diversas instituciones que vienen colaborando al fortalecimiento de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Nuestro más sincero agradecimiento a OXFAM GB, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al Servicio de las Iglesias en Alemania para el Desarrollo (EED) y al Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Índice

Presentación	7
1. Escenarios y retos para la gestión agraria de los gobiernos regionales	11
1.1. La recesión global y sus impactos sobre la agricultura peruana	11
1.2. El agravamiento de la pobreza rural	13
1.3. Los desafíos del cambio climático	16
2. El sector agrario y el desarrollo regional	23
2.1. El peso de lo rural en el Perú	23
2.2. ¿Cuán importante es el agro en las regiones del Perú?	24
2.3. Las nuevas tendencias en el mundo rural	29
3. La reestructuración del Ministerio de Agricultura y el desarrollo agrario	33
3.1. Los condicionantes heredados: la reforma del MINAG en la década de 1990	33
3.2. El DL 997 de reestructuración del Ministerio de Agricultura	36
3.3. Elementos de una propuesta alternativa de reestructuración del MINAG	43
4. El sector agrario y el régimen de tierras, aguas y bosques	51
4.1. La estructura agraria del Perú	52
4.2. Los decretos legislativos del año 2008	53
4.3. Los decretos legislativos y la Ley 29157	54
4.4. Análisis de los principales decretos legislativos	57
4.5. Efectos en los gobiernos regionales	68
5. El TLC con Estados Unidos y el agro peruano	73
5.1. Diagnóstico de la situación actual de la agricultura	73
5.2. Negociaciones comerciales con Estados Unidos	74
5.3. Posibles impactos del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos en la agricultura peruana	77
5.4. Alcances de los decretos legislativos expedidos por el Poder Ejecutivo	79
5.5. Propuestas al MITAG para el desarrollo de la competitividad del sector agropecuario	88
6. Recomendaciones de políticas y líneas de acción para la ANGR y los gobiernos regionales	95
6.1. Políticas y acciones en respuesta al cambio climático y la crisis alimentaria	95
6.2. Acciones inmediatas para hacer frente a la crisis recesiva y su impacto en las regiones	96
6.3. Políticas y acciones sobre reformas institucionales en el sector público agrario y en los gobiernos regionales	97
Bibliografía	99

Presentación

El Perú se enfrenta en la hora presente a una combinación extraordinaria de circunstancias muy complejas que, al mismo tiempo que plantean retos extraordinarios, ofrecen también oportunidades inéditas para el país y sus regiones. Convergen actualmente sobre el escenario regional grandes tendencias críticas que ya vienen afectando a la economía y en particular a la agricultura nacional. Esas tendencias y procesos son:

- El cambio climático originado por la creciente emisión de los gases de efecto invernadero, que compromete seriamente la disponibilidad de recursos hídricos y la biodiversidad en el país.
- La creciente escasez e inestabilidad de precios de los alimentos en los mercados mundiales, que afecta la seguridad alimentaria principalmente de los países con altos niveles de pobreza como el Perú.
- A los procesos anteriores se añaden los impactos esperados de los compromisos comerciales suscritos por el país, en particular del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. En este plano, y aprovechando la delegación de facultades legislativas para adecuarse al TLC, el gobierno ha emitido un paquete de decretos legislativos con algunos impactos sobre el agro nacional y regional, las comunidades campesinas y los pequeños agricultores, que afecta asimismo las posibilidades de responder a la crisis alimentaria y al cambio climático.

Sobre este escenario, ya de por sí complejo, a mediados del 2008 estalló la crisis financiera en Estados Unidos, con severas repercusiones en la economía mundial, amenazando con una secuela recesiva de profundidad y duración aún inciertas, pero que se presume alcanzará enormes proporciones.

Esta crisis global ya está dejando sentir sus efectos sobre nuestro país, por el lado de la reducción de importaciones, menores ingresos fiscales y presiones sobre el equilibrio del sector externo que eventualmente pueden dar lugar a fuertes pérdidas de reservas e impulsar la devaluación del tipo de cambio.

Entre las respuestas a la crisis, un tema crucial es identificar los impactos referidos a la agricultura y la alimentación, para actuar en consecuencia. Esto constituye uno de los mayores retos para el Estado y la sociedad peruana, y particularmente para los gobiernos regionales, teniendo en cuenta el peso e importancia económica y social del sector agrario en cada región del Perú.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) planteó a su Secretaría Técnica la necesidad de elaborar propuestas referidas a una agenda agraria a ser asumida por los gobiernos regionales y por la propia ANGR. En esa línea se solicitaron estudios orientados en primer término a analizar el paquete de decretos legislativos producidos por el gobierno desde marzo hasta junio del 2008, haciendo uso de las facultades legislativas delegadas por el Congreso de la República con el propósito de adecuar la legis-

lación nacional para la implementación del TLC suscrito con Estados Unidos. Como era de esperarse, estos trabajos han incidido también en algunos otros aspectos vinculados con el escenario global presente y su incidencia sobre la economía y la agricultura del país y sus regiones.

El presente documento se alimenta de los documentos trabajados por el equipo de consultores de la ANGR. Los estudios considerados y sus respectivos autores son: a) Sector público agrario: reformas para la descentralización y el desarrollo (Francisco Santa Cruz); b) La gestión y propiedad del agua y de la tierra en el marco de una estrategia de desarrollo del agro nacional y del TLC con Estados Unidos (Laureano del Castillo); y, c) Impactos del TLC con Estados Unidos en el agro nacional y regional (Juan Manuel Benites).

Con esta publicación se busca aportar insumos para la elaboración de una agenda agraria y la formulación de políticas públicas descentralistas, tanto en los decisores, gestores, organizaciones y analistas involucrados con la situación actual y el futuro de nuestro agro nacional.

César Villanueva
Coordinador
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales



Escenarios y retos para la gestión agraria de los gobiernos regionales

1. Escenarios y retos para la gestión agraria de los gobiernos regionales

1.1. La recesión global y sus impactos sobre la agricultura peruana

El escenario inmediato que enfrentan la agricultura y el conjunto de la economía peruana es la amenaza de recesión proveniente de la grave crisis del sistema financiero internacional. Aun cuando no existan criterios uniformes sobre su duración, los analistas tienden a coincidir en que esta crisis constituye la más severa de la economía mundial en los últimos ochenta años. Los efectos que se perciben nítidamente son la suspensión de los créditos bancarios, la deflación de los precios internacionales de los productos exportables (minerales, hidrocarburos y granos, principalmente), el desplome de las bolsas de valores, la parálisis de las inversiones y las pérdidas de producción y de empleo que todo ello arrastra.

En nuestro país, los impactos de la grave crisis mundial ya se dejan sentir. Anotamos las manifestaciones más importantes:

- La caída vertical de los precios de los principales productos que vendemos al exterior¹ reducirá significativamente los ingresos de divisas por exportaciones. En presencia de un dinamismo importador que todavía se mantiene debido al atraso del tipo de cambio, ha empezado a arrojar un déficit en la balanza comercial de los últimos meses y amenaza con transformarse en un severo desequilibrio externo si tales tendencias se mantienen y profundizan en los meses siguientes.
- Por otro lado, las menores utilidades que cabe esperar en las empresas mineras y de hidrocarburos provocarán una sensible reducción de los ingresos fiscales y, por consiguiente, del canon minero, del petróleo y del gas que se transfiere a distritos, provincias y regiones donde se localizan las zonas de producción.
- En el caso de la agricultura, las consecuencias de la crisis se manifiestan, en primer término, en la menor demanda de los productos principales de agroexportación. Luego de varios años de gran dinamismo, que significaron pasar de un valor exportado del orden de los 780 millones de dólares en el año 2001 a 2.184 millones de dólares en el 2007, con un crecimiento promedio anual de 15,9% (véase el Cuadro 1), este crecimiento agroexportador se ha desacelerado y en los próximos meses se cierne sobre los más importantes rubros el riesgo de una fuerte contracción de la producción y del empleo.

¹ La cotización del cobre, por ejemplo, el más importante rubro exportador del Perú, ha descendido de 4,2 dólares/libra a menos de 1,5 dólares; es decir, casi a la tercera parte.

Cuadro 1
Perú: agroexportación 2001-2007

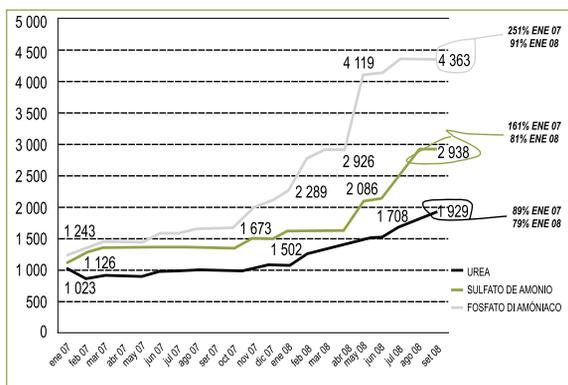
Año	Volumen (miles TM)	Var. %	Valor FOB (millones US\$)	Var. %
2001	724,2		778,9	
2002	881,4	21,7	925,7	18,8
2003	951,2	7,9	1008,4	8,9
2004	1094,1	15,0	1315,8	30,5
2005	1212,8	10,8	1561,4	18,7
2006	1604,7	32,3	2066,2	32,3
2007	1514,6	-5,6	2184,3	5,7

Fuente: MINAG-Dirección General de Información Agraria.

Para el conjunto del sector agrario, los recientes impactos derivados de la crisis se suman a las serias dificultades que ya enfrentaban los productores agropecuarios desde los meses anteriores, vinculados principalmente con el fuerte incremento de precio de insumos como fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola. Este fenómeno resulta de la tendencia alcista registrada en precio internacional del petróleo hasta el primer semestre del 2008: la cotización del barril alcanzó los 148 dólares y en ese momento se vaticinaba que a fines de ese año bordearía los 200 dólares.

Se anota que el precio de los fertilizantes sigue la tendencia del petróleo, de modo que en el último año estos costos se duplicaron, en promedio (véase el Gráfico 1). El efecto inflacionario sobre el agro y los mayores costos derivados del incremento de los fertilizantes y los fletes no han sido compensados, y afectan seriamente la rentabilidad del agro nacional, golpeando sobre todo al segmento de los pequeños agricultores de todas las regiones del país.

Gráfico 1
Fertilizantes: precios en las principales casas comerciales (S./TM)



Fuente: tomado de Massaro (2008).

1.1.1. Los efectos sobre el crecimiento agropecuario

Además de la contracción ya mencionada sobre las actividades de agroexportación, la recesión global agrava la situación de lento crecimiento que ha experimentado la agricultura orientada al mercado interno durante todos estos años, aun en medio de la alta expansión registrada por el conjunto de la economía peruana. Este comportamiento muy poco dinámico del agro peruano en los rubros que producen para el mercado nacional, se observa también desde una perspectiva de largo plazo. Así, en el período transcurrido entre la década de 1970 y mediados de la de 1990 el agro se expande solamente a una tasa promedio anual de 1,8%, por debajo del crecimiento de los demás sectores de la economía peruana (véase el Cuadro 2).

Cuadro 2
Perú: crecimiento del sector agropecuario en el largo plazo

Período	PBI total	Sector agricultura
1975/1970	5,0	0,7
1980/1975	2,6	-0,5
1985/1980	-0,4	2,7
1990/1985	-1,9	0,9
1995/1990	5,5	5,1
1995/1970	2,1	1,8
2005/1995	3,3	5,3

Fuentes: INEI, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. PNUD (2008 a). Elaboración propia.

Es importante señalar que durante este período el crecimiento de la agricultura alimentaria interna agrario resulta inferior a la expansión demográfica (2,3% en promedio), de modo que en el Perú la disponibilidad por habitante de alimentos de origen nacional se redujo, en lugar de aumentar.

A partir de la segunda mitad de la década de 1990 se registra una importante recuperación del dinamismo del sector agropecuario como un todo, expandiéndose por encima del 5% anual entre 1995 y el 2005. Sin embargo, detrás de ese crecimiento promedio se ocultan notables disparidades entre los segmentos de la agricultura nacional. Podemos apreciar ese comportamiento heterogéneo utilizando el criterio de *transabilidad*; es decir, distinguiendo los mercados a los que se orienta la producción agropecuaria nacional.

Por un lado, se evidencia que el crecimiento alcanzado por la producción agropecuaria en la década reciente se explica fundamentalmente por el fuerte dinamismo de las actividades volcadas al mercado externo, impulsadas desde mediados de la década de 1990 y que mostró una aceleración extraordinaria entre el 2005 y el 2007, con una tasa anual superior al 11% (Cuadro 3). Por otro lado, es notable que durante estos mismos años, mientras que el conjunto de la economía (el producto bruto interno global) crecía a un ritmo sin precedentes en el país (superior al 7% anual), la agricultura de abastecimiento del mercado interno urbano registraba un crecimiento moderado (por debajo del 3%), en tanto que el agro dirigido a los mercados restringidos (locales) crecía a un ritmo inclusive menor.

Cuadro 3
Perú: crecimiento del sector agropecuario según mercados

Período	Mercados		
	Urbano	Restringido	Externo
1991-1995	6,3%	3,2%	6,5%
1996-2000	7,2%	5,8%	8,7%
2001-2004	2,7%	0,9%	6,4%
2005-2007	2,9%	2,3%	11,5%

Fuente: AgroData-CEPES.

1.1.2. Las difíciles perspectivas

Hasta aquí podemos desprender algunas de las principales dificultades que en perspectiva enfrentará el agro peruano:

- La recesión global encuentra al sector agrario en un profundo desbalance, con un estrato moderno orientado al mercado exterior que crecía a tasas espectaculares, al lado de un segmento de agricultura dirigida a los mercados internos presa de un estancamiento de décadas. Se anota que, aun antes de que estallase la crisis, las previsiones indicaban que, no obstante el alto crecimiento esperado para la economía peruana, en el caso del sector agrario no exportador se proyectaba una tasa apreciablemente menor.² Dicha expectativa de

² Al respecto, el Marco Macroeconómico Multianual elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas antes de la crisis proyectaba un crecimiento del PBI global en torno al 7% anual durante el período 2008-2011, mientras que la proyección para el sector agropecuario alcanzaba apenas una tasa de 3,9%.

reducido crecimiento se mantenía no obstante que en estos años algunos cultivos se vieron favorecidos por una mejor rentabilidad.

- Esta situación de atraso y estancamiento de la agricultura alimentaria que produce para el mercado interno es insostenible en términos económicos y sociales, pues conduce a extremos peligrosos la exclusión y el dualismo en la economía y la sociedad. Y cabe prever que esta situación se agudizará conforme avance la crisis en nuestro país, si el Estado no emprende una decidida acción y no se aplica una clara reorientación de las políticas públicas. La pérdida de rentabilidad de la pequeña agricultura, inducida por la crisis, impedirá garantizar la alimentación de la población nacional y menos será posible reducir la pobreza, ahora concentrada en el sector rural.
- Otro aspecto que previsiblemente tenderá a complicarse en medio de la crisis son las relaciones entre agricultura y minería. La caída de precios de los minerales y las menores utilidades de las empresas del rubro reducirán el canon y los fondos destinados a compensar a las zonas rurales y a los productores agrarios y propietarios de tierras afectados. La menor ejecución de proyectos y el menor aporte de las empresas mineras seguramente exacerbará los conflictos entre este sector y los agricultores, tornando más urgente la ejecución, en estas áreas rurales, de políticas y programas concertados entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.

1.2. El agravamiento de la pobreza rural

Toda propuesta de desarrollo agrario a ser promovida por los gobiernos regionales debe considerar el problema de la pobreza rural en el Perú. Si bien la pobreza abarca todo el territorio nacional, destaca nítidamente la permanencia de este fenómeno y la concentración de sus niveles extremos³ en las áreas rurales del país. Las estra-

Si se asume que el dinamismo esperado del sector agroexportador era bastante alto (incluso superior al del PBI global), se deduce que aun en medio de la bonanza prevista para la economía en su conjunto, el MEF suponía un crecimiento muy reducido (por debajo del 3%) para la agricultura que atiende a los mercados internos (urbano y restringido).

³ Las definiciones convencionales consideran como "pobres" a las familias cuyos ingresos alcanzan para cubrir sus necesidades de alimentación, pero no son suficientes para satisfacer otros

tegias, programas y proyectos aplicados durante décadas en el medio rural por los gobiernos no han revertido esta situación. Incluso en medio del crecimiento económico de algunos períodos, para los cuales se tienen registros en las últimas décadas, se mantuvo la situación de pobreza de un amplio sector de la población, situado principalmente en el campo.⁴

Los estudios llevados a cabo en las décadas de 1980 y 1990 arrojan resultados que vale la pena destacar. En el Cuadro 4 se observa la magnitud que alcanzaron la pobreza y la pobreza extrema en el país, según los distintos dominios geográficos, durante esas décadas de finales del pasado siglo.

Resaltan, en primer término, las diferencias entre Lima Metropolitana y el resto del país. Los índices correspondientes a la capital de la república se ubican notoriamente por debajo de los promedios nacionales, sobre todo en el caso de la pobreza extrema: el porcentaje promedio de Lima hacia mediados de la década de 1990 era cuatro veces menor que el porcentaje nacional, situado en torno al 20%. En segundo lugar, las áreas rurales de costa, sierra y selva muestran niveles significativamente más altos que los registrados en las áreas urbanas correspondientes, siendo mayor esta distancia en el caso de la pobreza extrema. Finalmente, estas cifras gruesas revelan que aun en los años de relativa mayor bonanza de esa década (1994-1995), en los espacios rurales de sierra y selva la pobreza llegó a afectar a las dos terceras partes, y la pobreza extrema a casi la mitad de la población.

rubros básicos como vestido, educación y salud. Se define como 'pobres extremos' a las familias cuyos ingresos son insuficientes incluso para cubrir los requerimientos mínimos de alimentación al nivel de subsistencia.

⁴ Los primeros estudios sobre el tema, realizados por Web y Figueroa (1975) y Altimir (1978), muestran que las reformas estructurales (incluyendo una radical reforma agraria) y el crecimiento que acompañó al gobierno militar hasta mediados de los setenta, no condujo a una modificación sustantiva de la desigual distribución de ingresos y las condiciones de pobreza de los pobladores rurales del país. Desde los años ochenta, se estudia la pobreza utilizando las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (Enniv) que distinguen ámbitos geográficos en el país. En términos generales, los resultados de las ENNIV de los años 1986, 1991 y 1994 indican que en el nivel más bajo de la pirámide de ingresos permanecen los trabajadores agrícolas sin tierras y los agricultores de subsistencia, es decir, las economías familiares campesinas localizadas especialmente en la región de la sierra.

Cuadro 4
Perú: niveles de pobreza y pobreza extrema, según
ámbitos geográficos, 1986-1994
(porcentaje del total de población)

Ámbito geográfico	Pobreza			Pobreza extrema		
	1986	1991	1994	1986	1991	1994
Total nacional	41,6	55,3	49,6	18,4	24,2	20,2
Lima Metropolitana	27,4	47,6	37,6	3,4	10,1	4,7
Costa urbana	42,1	54,9	48,9	11,1	23,2	15,2
Sierra urbana	36,4	53,2	41,6	15,4	22,4	12,7
Selva urbana	48,2	-	38,9	23,3	-	14,4
Costa rural	50,0	-	66,3	26,6	-	31,5
Sierra rural	49,2	72,7	68,3	32,3	54,5	45,6
Selva rural	68,0	-	69,7	43,9	-	45,6

Fuente: Encuesta Nacional de Niveles de Vida. Instituto Cuánto. (2004).
Elaboración: AgroData-CEPES.

1.2.1. Evolución reciente de la pobreza, antes de la crisis

Las últimas cifras sobre la pobreza en el Perú registran el impacto del prolongado ciclo de crecimiento económico que vivió el país desde inicios de la década del 2000 y que significó crecer a tasas superiores al promedio histórico mostrado por la economía peruana durante el siglo XX.

El último estudio del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) señala que en los años recientes, previos a la crisis, se ha producido una significativa reducción de la pobreza en el Perú. Los principales resultados indican que hacia el año 2007, en comparación con el 2006, tomando al país como un todo, la reducción de la pobreza supera los 5 puntos porcentuales; mientras que la pobreza extrema se reduce en 2,5 puntos. Sin embargo, al considerar las cifras según ámbitos geográficos, saltan a la vista las diferencias entre las áreas urbanas y rurales del país, y entre regiones o departamentos.

El Cuadro 5, que resume esta evolución para el período 2004-2007, muestra que el retroceso de la pobreza no tiene la misma magnitud: por ejemplo, en el último año la mayor reducción se ubica en la costa rural y en la selva urbana, con 9 puntos en cada caso; mientras que en la sierra rural la pobreza se reduce solo en 3 puntos porcentuales. En cambio, por el lado de la pobreza extrema, la reducción en la sierra rural es de 6 puntos, lo cual constituye un resultado muy significativo, atribuible a una mejora de los precios de los productos agrícolas, a un mayor acceso a servicios y al impacto acumulativo de los programas sociales.

Cuadro 5
Perú: Incidencia de la pobreza y la pobreza extrema según ámbitos geográficos, 2004-2007
(porcentaje del total de población)

Ámbitos geográficos	Pobreza				Pobreza extrema			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Total Nacional	48,6	48,7	44,5	39,3	17,1	17,4	16,1	13,7
Costa urbana	37,1	32,2	29,9	25,1	5,6	4,0	3,0	2,1
Costa rural	51,2	50,0	49,0	38,1	13,8	13,4	14,4	10,5
Sierra urbana	44,8	44,4	40,2	36,3	13,6	11,6	10,3	8,5
Sierra rural	75,8	77,3	76,5	73,3	44,0	46,6	46,5	40,8
Selva urbana	50,4	53,9	49,9	40,3	18,7	22,5	18,1	11,0
Selva rural	63,8	65,6	62,3	55,3	30,4	28,0	24,6	23,4
Lima Metropolitana	30,9	32,6	24,2	18,5	1,3	2,0	0,9	0,5

Fuente: INEI (2008).
Elaboración propia.

No obstante estas mejoras, la información del INEI permite comprobar que los niveles de pobreza que aún exhiben las zonas rurales en el Perú permanecen muy altos. En particular, la situación de la sierra rural continúa siendo crítica: muestra indicadores de pobreza que son más del doble de los nacionales; y respecto de la pobreza extrema, alcanzan el triple de los existentes para el conjunto del país.

Por otra parte, en cuanto a la distribución de la pobreza según departamentos, los resultados del INEI son notablemente dispares. El Cuadro 6 revela las brechas entre, por un lado, los departamentos del sur andino y de la sierra central y norte, que acusan una condición crítica con tasas de pobreza extraordinariamente altas, y, por otro lado, los departamentos con menores índices de pobreza, ubicados principalmente en la costa.

1.2.2. La inflación y la crisis revierten los avances

La medición de la pobreza, realizada por el INEI, abarca hasta el año 2007, antes del proceso inflacionario de los alimentos que tuvo su punto más alto en el primer trimestre del 2008; y antes de que estallara la actual crisis financiera internacional.

Es muy probable, entonces, que los avances relativos en la reducción de la pobreza rural en diversas zonas del país se hayan revertido como consecuencia de la inflación alimentaria, que ha hecho incrementar los precios de los alimentos a un ritmo anual superior al 10%, el doble del índice promedio de la inflación. Esto afecta sobre todo a las familias más pobres, que dedican una mayor proporción de sus ingresos al gasto en alimentos, y particularmente a las familias rurales que son compradoras netas de alimentos. Por todo ello resulta imprescindible contar con información y usar indicadores que brinden un panorama actualizado de la situación de la pobreza en el país.

Cuadro 6
Incidencia de la pobreza según grupos de departamentos 2004-2007
(porcentaje del total de población)

Estrato	Departamento	Pobreza
Grupo I Más de 70%	Huancavelica	85,7%
Grupo II Entre 60% y 70%	Apurímac	69,5%
	Ayacucho	68,3%
	Puno	67,2%
	Huánuco	64,9%
	Cajamarca	64,5%
Grupo III Entre 50% y 60%	Pasco	63,4%
	Cusco	57,4%
	Amazonas	55,0%
Grupo IV Entre 30% y 50%	Loreto	54,6%
	Piura	45,0%
	Ucayali	45,0%
	San Martín	44,5%
	Junín	43,0%
	Áncash	42,6%
	Lambayeque	40,6%
La Libertad	37,3%	
Grupo V Menos de 30%	Moquegua	25,8%
	Arequipa	23,8%
	Tacna	20,4%
	Lima	19,4%
	Tumbes	18,1%
	Madre de Dios	15,6%
	Ica	15,1%

Fuente: INEI (2008).

Por otra parte, la propia información difundida por el mismo INEI en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) muestra aspectos sumamente preocupantes de la situación de las familias rurales que, sin embargo, no han merecido la atención de los discursos oficiales relativos a la pobreza.

Deteniéndose en esas cifras del INEI, algunos analistas muestran, por ejemplo, cómo los indicadores de déficit calórico, si bien registraron ligeras mejoras del año 2004 en adelante, durante el 2008 sufrieron un notable deterioro: de 36% a 41% en las familias rurales, y de 27% a 31% a nivel nacional. Cabe notar que el déficit calórico es, en realidad, el indicador de una ingesta de alimentos por debajo del mínimo biológico necesario para vivir. Es decir, a nivel nacional, la alimentación de 3 de cada 10 peruanos es deficitaria o insuficiente para cubrir las necesidades mínimas, y esta situación de hambre afecta a una proporción de habitantes que representa más del doble que la registrada en condición de pobreza extrema.

En cuanto a la incidencia por regiones y departamentos, los datos de la ENAHO 2007 señalan que la sierra urbana y la selva rural han sufrido la mayor pérdida de consumo calórico. Se confirma, por ejemplo, que Huancavelica concentra la mayor población con desnutrición en el país. En el año 2007 el índice de déficit calórico de este departamento se elevó de 61,1% a 66,1%, lo que implica que 2 de cada 3 huancavelicanos padecen de desnutrición. En otros departamentos, los índices respectivos de insuficiencia calórica son: Pasco, 54,6%; Huánuco, 45%; Ayacucho, 41,8%; Loreto, 41,7; y Puno, 40,2%.

1.3. Los desafíos del cambio climático

El fenómeno del calentamiento global y sus efectos en términos del cambio climático en curso constituye un proceso que, por cierto, demanda atención y respuestas coordinadas de todos los gobiernos del mundo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) han conformado el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para una labor de seguimiento y análisis sistemático de este fenómeno, a fin de producir recomendaciones dirigidas fundamentalmente a los responsables del diseño de políticas. Los informes del IPCC (1990, 1995, 2001 y 2007) han contribuido a generar una creciente conciencia mundial sobre el problema y apoyaron diversas negociaciones, en particular el Protocolo de Kyoto suscrito en 1997.

Se constata que el cumplimiento de las metas programadas por los países desarrollados, princi-

palmente en cuanto a reducir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), se ha visto sumamente debilitado por la decisión de Estados Unidos, que a pesar de ser responsable de 25% de las emisiones de gases invernadero se ha negado a suscribir los acuerdos y comprometerse con las metas de Kyoto. Recientemente, la Conferencia sobre el Clima convocada por las Naciones Unidas en Polonia ha significado que la Unión Europea asuma un nuevo compromiso, denominado 20/20/20, por el cual los 27 países conformantes se comprometen, hacia el año 2020, a reducir en 20% sus emisiones contaminantes e incrementar en 20% el uso de energías renovables.

La necesidad de avanzar de modo efectivo en el cumplimiento de este tipo de compromisos por parte principalmente de los países desarrollados, pero también por los países emergentes, es apremiante. Los informes de IPCC muestran que, de no mediar un giro sustantivo en la emisión de gases, el actual nivel de gases de 430 partes por millón (ppm) se elevaría en el año 2035 a 550 ppm, lo cual conduciría, hacia mediados del presente siglo, a un incremento de la temperatura global del planeta de entre 2 y 3 grados centígrados, con consecuencias severas sobre el ambiente, la disponibilidad de agua, la biodiversidad, la salud y la seguridad alimentaria de la humanidad. Los impactos que se pueden esperar en América Latina, según el IPCC, se resumen en el Recuadro 1.

Recuadro 1
El cambio climático en la subregión andina

- El Cambio Climático viene evidenciándose en la subregión andina por más de tres décadas. Mientras que desde 1990, a nivel mundial, se registraron cambios en la temperatura global de 0,2°C por década, ya desde 1974 a 1998 este incremento en la región de los Andes Centrales fue de 0,34°C; es decir, 70% más que el promedio global.
- El calentamiento registrado además intensificó la tendencia al derretimiento de los glaciares reportada en el Tercer Reporte del IPCC (IPCC, 2001), llegándose a situaciones críticas en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador. La mayoría de los glaciares están reduciendo drásticamente su volumen

a tasas cada vez más aceleradas, debido principalmente al cambio de temperatura y humedad; y es muy probable que estos glaciares desaparezcan en los próximos 15 años, afectando seriamente la disponibilidad de agua y la generación de energía (IPCC, 2007).

- El número anual de desastres relacionados con el clima a nivel mundial se incrementó en 2,4 veces entre el 2000-2005, en relación al periodo 1970-99, continuándose la tendencia observada durante los años noventa. Para los países de la CAN, este incremento fue similar en las últimas tres décadas: el doble en el quinquenio 2002 - 2006, con respecto al quinquenio 1977-1981.

Fuente: SG de la CAN (2008).

1.3.1. El cambio climático en el Perú

Son conocidas las características del Perú como país megadiverso, con una gran variedad de pisos altitudinales, ecosistemas y climas, especies y recursos genéticos. Los estudios sobre el territorio peruano señalan que nuestro país posee 28 de los 31 climas existentes en el mundo y aquí se pueden hallar 84 de las 104 zonas de vida identificadas en el planeta.

Estas condiciones naturales, más la ubicación en el espacio central de Los Andes con la mayor extensión geográfica de la región, determinan que el Perú abarque la mayor proporción de reservas ecológicas de los países andinos.

Por tal razón, reviste enorme importancia la forma en que la Amazonía peruana (y el resto de la región amazónica) contribuye a la conservación de los sistemas ecológicos y a la provisión de los llamados *servicios ambientales* de los que se beneficia el conjunto del planeta, mediante la captura del dióxido de carbono (CO₂) y la producción de oxígeno. Esto otorga absoluta prioridad y una muy alta rentabilidad a la conservación de cada hectárea del bosque amazónico, y al freno y la reversión de todas las actividades de deforestación y degradación de esos suelos.

Pero el correlato de esta riqueza natural es que, de acuerdo con diversos estudios y proyecciones, el Perú resulta ser uno de los países más vulnera-

bles del globo a los efectos esperados del cambio climático, después de Honduras y Bangladesh. Veamos las principales áreas del impacto climático sobre nuestro país:

A. Deglaciación y escasez de recursos hídricos

Un primer impacto que ya nos afecta es la escasez de recursos hídricos derivada del proceso de *deglaciación* que se ha acelerado en los años recientes. Al respecto, hay que recordar que en los Andes se encuentra el 90% de los glaciares tropicales del mundo y que los espacios altoandinos constituyen una de las más grandes reservas de agua dulce del planeta.

A la vez, el Perú es el país con mayor área de glaciares tropicales (1958 km²), pero resulta altamente vulnerable frente al cambio climático: las estimaciones indican que en las cuatro últimas décadas el país ha visto reducirse 30% de esta extensión de glaciares. Algunas montañas de la cordillera Blanca, la cadena tropical con mayor número de glaciares del planeta, ya han perdido buena parte de su cubierta de nieve; e igual situación se observa en los ramales de la cordillera del Sur. La evolución de los glaciares en el conjunto de países andinos se ilustra en el Cuadro 7.

Cuadro 7
Pérdida de glaciares en los países andinos

País	Año	Área glaciares (km ²)
Perú	1970	1958
	2006	1370
Bolivia	1975	562
	2006	396
Ecuador	1976	113
	2006	79
Colombia	1950	109
	2006	76
Venezuela	1950	3
	2006	2

Fuente: PNUD (2008 b).

La escasez hídrica derivada de la deglaciación andina se torna más grave en la situación peruana debido a la desproporción entre la disponibilidad del agua y el tamaño de la población. Según el último censo, 54,6% de la población nacional se asienta en la franja costera, la misma que solamente dispone del agua que fluye hacia la

vertiente occidental de los Andes y que representa menos de 10% del total; mientras que 90% del agua dulce existente en los Andes fluye hacia la vertiente oriental, donde solamente radica 8% de la población nacional.

B. Pérdida de biodiversidad

Es sabido que si se altera una parte de algún ecosistema o sistema de vida, se afecta a todo el conjunto. De allí que el valor de la biodiversidad no solamente radique en la cantidad de especies vivas que pueblan un espacio determinado, sino en las múltiples interacciones y la dependencia mutua que se establece entre estas especies al adaptarse a las variaciones del clima, la disponibilidad estacional del agua y todas las condiciones ambientales existentes.

Dichos equilibrios ecológicos, siempre frágiles en el espacio andino, se ven ahora profundamente alterados en el escenario del calentamiento global. En los Andes peruanos ya se aprecia cómo se han empezado a desplazar hacia arriba las características propias de un piso altitudinal: temperatura ambiente, humedad, precipitaciones, etc. El resultado es la puesta en riesgo de las especies de los pisos más altos, afectándose particularmente los bofedales, así como extensiones y calidad de los pastos, con lo cual se agudizan las condiciones de pobreza de las familias rurales dedicadas a la ganadería de altura.

C. Fenómeno de El Niño

Otro riesgo planteado al país por el cambio climático es la agudización del fenómeno de El Niño, que periódicamente se presenta frente a las costas del norte del Perú, provocando abundantes lluvias y modificando los ecosistemas marinos y terrestres. El registro histórico de El Niño indica que los eventos más severos mostraban un ciclo de entre 25 y 50 años; no obstante, en las últimas décadas se observa que dicho ciclo tiende a reducirse. Los episodios de «mega Niño» ocurridos en el país en los años 1983-1984 y 1997-1998 marcan un incremento notable de la intensidad y una apreciable reducción en el período de frecuencia de estos eventos.

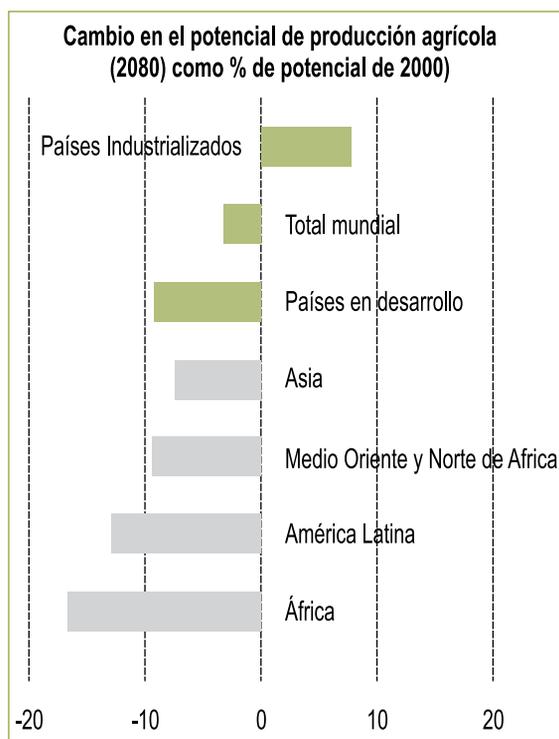
El calentamiento global muy probablemente derive en eventos de El Niño muy intensos y más frecuentes, incrementándose la vulnerabilidad de la costa norte, con impactos críticos sobre todo en las actividades agropecuaria y pesquera.

D. Efectos del cambio climático sobre la agricultura peruana

Lo señalado permite establecer que en el Perú y en los demás países andinos el principal factor de riesgo para la biodiversidad, y para la agricultura que reposa sobre ella, es el cambio climático en curso impulsado por el proceso de calentamiento global que se advierte en el planeta.

Las previsiones indican que precisamente es la agricultura de los países en desarrollo la más sometida a los impactos negativos del cambio climático (véase el Gráfico 2).

Gráfico 2
Impacto del cambio climático sobre la agricultura de los países en desarrollo



Fuente: PNUD (2008 b).

Por su naturaleza, la actividad agropecuaria se encuentra altamente territorializada y hace uso fundamentalmente de los sistemas asociados a los suelos, el agua y el clima. En el caso peruano, la heterogeneidad de la agricultura se corresponde estrechamente con la diversidad de pisos, climas y condiciones naturales del territorio nacional, que dan lugar a la identificación de espacios agrarios notablemente diferenciados.

Los factores de biodiversidad presentes en el territorio peruano inciden sobre las condiciones de

la agricultura, caracterizada por la amplia complejidad, variedad y posibilidades de sus regiones. Pero esta misma situación implica que la actividad agropecuaria se encuentre, en general, sometida a grandes riesgos y, en muchas zonas, asociada a situaciones de extrema fragilidad. Por ejemplo, la agricultura de secano, en la temporada de estiaje depende del agua de los deshielos, agravándose su vulnerabilidad frente al retroceso de los glaciares.

En las regiones del Perú la agricultura es la actividad que capta la mayor proporción de fuerza laboral; a la vez, representa la principal actividad con capacidad de ocupación del territorio. Por ello, los impactos potenciales comportan consecuencias sustanciales a nivel social, económico, cultural y territorial en el país.

En los Andes peruanos, los problemas de la agricultura y el impacto de la deglaciación se tornan más complejo por el abandono de tierras y, por lo tanto, la pérdida de mano de obra para recuperar y mantener infraestructura de retención del agua. Según un informe de la FAO,⁵ se trata de una situación de desertificación social y ambiental debida al creciente despoblamiento de los espacios altoandinos. Agréguese a ello que la previsión de

la FAO es que hacia el año 2050 la disponibilidad de agua en el Perú se reducirá en más de 50%.

El mencionado documento muestra la gravedad del problema ambiental en los espacios que a la vez constituyen los bolsones de la mayor pobreza en el Perú. Su propuesta para enfrentar esta combinación de problemas ambientales y sociales rescata las ventajas comparativas de la agricultura tradicional en el Perú; plantea la necesidad de introducir gradualmente una lógica de precios de mercado para valorizar adecuadamente al recurso hídrico crecientemente escaso; y sustenta la necesidad de reforzar las estructuras de gobernabilidad e institucionalidad local, lo que permitiría otorgar a los glaciares un tratamiento de «capital social».

Cabe notar que el documento de la FAO recoge los resultados de un trabajo de dos años solicitado oficialmente por el gobierno peruano, que incluye la elaboración de un estudio de factibilidad para un proyecto de intervención en áreas críticas altoandinas. Finalmente, el financiamiento de este Proyecto no se pudo concretar porque el gobierno no mantuvo su interés en ejecutarlo.

⁵ FAO (2007): Afrontando el cambio climático y la globalización en los Andes peruanos (Oficina de FAO, Lima).

2

**El sector agrario y
el desarrollo regional**

2. El sector agrario y el desarrollo regional

Una adecuada valoración de la importancia del sector agrario en el desarrollo nacional y en la dinámica regional no se puede hacer solamente desde una perspectiva sectorial agropecuaria. Como se mostrará en el presente capítulo, la estrecha conexión entre el mundo agrario y el rural obligan a tomar como puerta de entrada para el análisis a la temática rural. El primer aspecto a analizar aquí es, precisamente, la gravitación demográfica y territorial de lo rural en el país.

2.1. El peso de lo rural en el Perú

En los últimos años asistimos a un esfuerzo de los organismos internacionales, los círculos académicos y las organizaciones sociales por revalorar la importancia de lo rural. Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial difundido en el año 2005⁶ muestra que la importancia y el tamaño del sector rural en las sociedades y economías de los países en desarrollo son mayores que lo usualmente estimado con métodos y definiciones estadísticas cuestionables. Las tendencias en curso en el escenario mundial, referidas al cambio climático, la escasez de alimentos y la necesidad de hacer frente a los problemas de seguridad alimentaria, no hacen sino reforzar esta revaloración. Ello implica, al mismo tiempo, demandar a los gobiernos que concedan una mayor atención y prioridad a las políticas de desarrollo rural.

Un primer tema concerniente a restablecer la importancia de lo rural es el de la población: ¿cuál es el real peso demográfico del sector rural? En muchos países, incluido el nuestro, se utilizan conceptos y definiciones censales que subestiman absolutamente el tamaño de la población rural. En el Perú, el último censo define como rural a una población por debajo de las 100 viviendas agrupadas. Esto significa que el límite entre lo rural y lo urbano se encuentra en torno a los 400 habitantes agrupados. ¿Es realista considerar urbano a un núcleo o centro poblado tan pequeño? Asimismo, son catalogadas como urbanas todas las capitales de distrito.

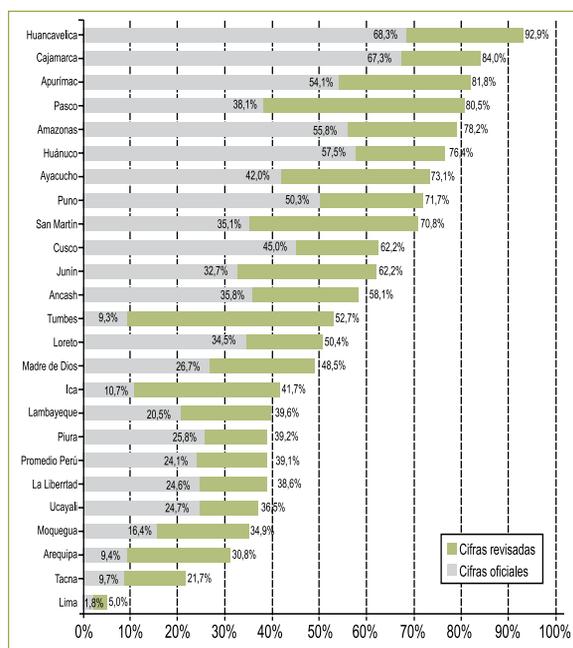
En otros países, como los que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se considera rural a toda población ubicada en áreas con una densidad demográfica por debajo de los 150 habitantes por kilómetro cuadrado. Esta misma definición es asumida por el estudio del Banco Mundial antes mencionado.

⁶ Perry, Guillermo y otros (2005): Más allá de la ciudad: la contribución rural al desarrollo, Banco Mundial, Washington DC.

Si esa definición u otra similar se aplicase al Perú, un gran número de pequeñas ciudades y centros poblados sería calificado como rural, y en términos globales la población rural representaría una proporción mucho mayor que la oficialmente aceptada. El Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) ha realizado un ejercicio semejante,⁷ en el que se define como rural a «todo poblador que habita en distritos con una población menor a 20 mil habitantes». La población rural resultante de esta estimación se aproxima al 40% de la población total del país, muy por encima del 24,1% registrado por el Censo del 2007.

A nivel de departamentos, el recálculo arroja que en 9 departamentos la población rural supera el 70%, y en 5 excede el 50%. El Gráfico 3 ilustra este redimensionamiento de la población rural en todos los departamentos del Perú.

Gráfico 3
Población rural del Perú: criterio censal (2007) y criterio revisado



Fuente: CEPES, La Revista Agraria 102. Lima, diciembre del 2008.

2.2. ¿Cuán importante es el agro en las regiones del Perú?

Desde una visión específicamente sectorial, se pueden señalar dos aspectos en los que se revela la importancia de la agricultura en los espacios regionales del Perú:

- en la mayoría de las regiones, el agro representa la principal actividad que da ocupación a la mano de obra; y
- el agro es uno de los principales sectores productivos que dinamizan las economías regionales debido a su capacidad de eslabonarse y estimular a las actividades no agrícolas.

En cuanto al primer punto, es decir, al peso regional de la población económicamente activa (PEA) agropecuaria, el primer factor de importancia del agro en las regiones es su capacidad de captación de fuerza de trabajo. La participación del sector agrario en el empleo de mano de obra se encuentra notablemente por encima de su participación en el producto regional, lo cual revela la presencia de un serio problema de productividad en las actividades agropecuarias.

En cuanto a la distribución geográfica, las últimas cifras censales revelan que en 15 departamentos el porcentaje de la PEA captada por el sector agrario es superior al promedio nacional ubicado en 26%. En el Cuadro 8 se observa que en algunos departamentos del sur andino (Apurímac, Huancavelica, Ayacucho), de la sierra norte (Cajamarca) y de la selva (Amazonas) el peso de la PEA agropecuaria sobre la PEA total departamental supera el 60%; es decir, casi dos tercios de la fuerza laboral departamental. En términos generales, la agricultura de los departamentos de sierra y selva muestra la más alta absorción de mano de obra, mientras que en la costa esta proporción es menor al promedio nacional y se ubica por debajo del 25%.

En lo que se refiere al impulso del agro a las economías regionales, cabe mencionar que en la última década la participación del sector agropecuario en la economía nacional se ha ubicado en alrededor del 8%, habiendo retrocedido ligeramente con respecto a su peso en las décadas anteriores, cercano al 10%. Es interesante observar que en 17 departamentos el peso de la producción agropecuaria sobre el correspondiente producto bruto interno (PBI) departamental ha llegado a ubicarse por encima del promedio nacional. Destacan nítidamente Amazonas y San Martín, donde supera el 30%; en otros cuatro (Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco), la participación del agro supera el 20%.

⁷ Cepes: La Revista Agraria 102, Lima, diciembre del 2008.

Cuadro 8
Proporción de PEA agropecuaria sobre la PEA total según departamentos

Nivel de proporción	Departamentos	% de PEA agropecuaria	Rango
Alta proporción	Amazonas	65	50%
	Huancavelica	65	
	Apurímac	63	
	Cajamarca	60	
	San Martín	52	
	Huánuco	51	
	Ayacucho	51	
Media proporción	Cusco	45	26%
	Puno	44	
	Pasco	38	
	Piura	37	
	Áncash	36	
	Ucayali	36	
	Loreto	34	
	Junín	34	
	La Libertad	31	
Baja proporción	Madre de Dios	25	
	Lambayeque	22	
	Moquegua	21	
	Ica	20	
	Arequipa	17	
	Tacna	14	
	Tumbes	12	
	Lima	4	
	Callao	1	

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2007.
 Elaboración propia.

De modo que en la gran mayoría de departamentos el peso del agro en la economía regional resulta decisivo, como actividad proveedora de alimentos e insumos esenciales; como fuente generadora de ingresos de una porción significativa de la población regional; y como actividad que se articula con otras actividades no agrícolas, favoreciendo un mayor dinamismo de las economías regionales.

En este panorama departamental el rasgo más notable corresponde al liderazgo del crecimiento del producto agropecuario ejercido en las dos últimas décadas por la región amazónica norte y central: Amazonas y San Martín han alcanzado tasas superiores al 12%, casi triplicando el dinamismo del agro a nivel nacional; otros dos departamentos de selva, Loreto y Ucayali, han visto

crecer su agricultura a tasas de 6% a 8%. En este desempeño se sitúan luego aquellos departamentos que abarcan zonas importantes de selva alta (Cajamarca y Huánuco). Por su parte, Junín incluye tanto áreas de sierra (valle del Mantaro) como zonas de la selva central (Satipo, La Merced) que se han mostrado muy dinámicas. Similar es el caso del Cusco, con sus áreas de selva alta en La Convención.

Una explicación de este comportamiento expansivo de los espacios amazónicos radica en la ampliación de la frontera agrícola realizada en estos años para la incorporación de productos de alto valor comercial (maíz amarillo y arroz); y en la elevación de los rendimientos y las mejoras de la calidad del café y el cacao, junto con la evolución positiva de sus precios internacionales. Además, ha cumplido un papel importante la relativa estabilidad climática de las zonas de selva, no expuestas a los desastres asociados al fenómeno de El Niño, sequías y heladas, que afectaron seriamente a los departamentos de la costa norte y sierra sur desde la segunda mitad de la década de 1990.

Combinando el crecimiento agropecuario (variable de «flujo») con la dimensión del producto agropecuario per cápita (variable de «stock»), es posible aproximar una tipología agraria de los departamentos del Perú. Se pueden identificarse, así, en un extremo, departamentos caracterizados por un alto dinamismo y elevados niveles de producto por habitante; y en el otro extremo, departamentos que se debaten en el estancamiento del sector agrario, con una reducida producción por habitante y altos niveles de pobreza, según se muestra en el Cuadro 9.

2.2.1. La agricultura, el desarrollo rural y el enfoque territorial del desarrollo

Más allá de esta visión sectorial, resulta fundamental examinar el dinamismo agrario en su relación con los entornos territoriales, y descubrir en ese examen cómo la agricultura forma parte de una realidad mayor: el espacio rural y regional.

Desde una perspectiva territorial existen dos procesos estrechamente relacionados: a) la influencia del territorio sobre la agricultura, es decir, los condicionantes territoriales en la conformación de segmentos agrarios diversos; y b) el papel determinante de la agricultura en la configuración y ocupación de los territorios regionales.

La agricultura representa uno de los factores de mayor incidencia para configurar y establecer las modalidades de ocupación de los territorios de las regiones. Desde este punto de vista, se produce una alimentación recíproca entre la diversidad geográfica y ecológica de los territorios y las formas económicas y sociales que revisten las actividades agropecuarias, dando como resultado la conformación de espacios agrarios sumamente diferenciados y de carácter regional.

Cuadro 9
Tipología de departamentos según dinamismo y PBI agropecuario per cápita, 1995-2006

<p style="text-align: center;">I Departamentos dinámicos con alto PBI agropecuario per cápita (avanzados)</p> <p style="text-align: center;">Amazonas San Martín La Libertad Ica Arequipa Huánuco Junín</p>	<p style="text-align: center;">II Departamentos dinámicos con bajo PBI agropecuario per cápita (en avance)</p> <p style="text-align: center;">Cajamarca Loreto Ucayali Tumbes Piura Lambayeque Áncash Cusco Puno Ayacucho</p>
<p style="text-align: center;">III Departamentos poco dinámicos con bajo PBI agropecuario per cápita (postergados)</p> <p style="text-align: center;">Huancavelica Apurímac Tacna Moquegua Madre de Dios</p>	<p style="text-align: center;">IV Departamentos poco dinámicos con alto PBI agropecuario per cápita (en retroceso)</p> <p style="text-align: center;">Pasco</p>

Fuente: PNUD (2008 a).
 Elaboración propia.

2.2.2. Territorios económicos, agro y espacio rural

Es posible analizar la incidencia del territorio en la diferenciación de la agricultura peruana en térmi-

nos de estructura productiva, rendimientos, niveles tecnológicos y articulación con los mercados. Ello conduce luego al examen de estos ámbitos diferenciados no solo en su dimensión *sectorial agraria*, sino en su carácter más amplio de *espacios rurales* que articulan agricultura, actividades no agrícolas, infraestructura, instituciones, capital humano, redes sociales, lazos culturales, etc.

Un paso importante es identificar cómo los territorios económicos formados (o en vías de formación)⁸ generan tipos distintos de entornos agrarios rurales. Las tendencias y los procesos a destacar son los siguientes:

- En aquellos territorios o regiones estructurados bajo el dominio de grandes ciudades y sus respectivas *economías urbanas*, se generan entornos agrícolas y rurales modernos y dinámicos con presencia dominante de actividades de agroexportación. Es el caso, por ejemplo del territorio conformado por Lima Metropolitana y su entorno agrorural constituido por los valles del «norte chico» (Chancay, Huaral) y el «sur chico» (Cañete). Similar es el caso del territorio conformado en el norte alrededor del eje de las ciudades de Chiclayo y Trujillo, en el que destacan los espacios agrarios y rurales costeros de alta vocación agroexportadora (Chavimóchic, Olmos, Motupe). En el sur la presencia de Arequipa condiciona la modernidad y el impulso exportador creciente del espacio agrorural del valle de Majes-Siguas, etc.
- Esta agricultura empresarial, intensiva en capital e inversiones y volcada a las exportaciones, ocupa alrededor de 100 mil hectáreas, básicamente en la costa, y tiene el dinamismo suficiente como para ordenar el entorno rural y establecer directamente, como actividad *sectorial*, su relación con la ciudad. Por encima de las relaciones generales campo-ciudad, en estos territorios modernos se articulan relaciones de tipo «intersectorial» entre la agricultura y las actividades urbanas (servicios tecnológicos, financiamiento, transformación industrial, comercio exportador, etc.)
- En estos modernos entornos agrarios y rurales el mayor peso cuantitativo proviene, sin embargo, de la pequeña agricultura comercial de

⁸ Un análisis de la formación de territorios económicos en el Perú puede encontrarse en Santa Cruz (2007).

carácter extensivo, conformada principalmente por antiguos beneficiarios de la reforma agraria, ahora convertidos en parceleros. Este segmento involucra una gran extensión de 1.200.000 hectáreas y concentra los principales cultivos extensivos del agro nacional.

- Muy distinto es el caso de los territorios económicos donde no hay presencia ordenadora de grandes ciudades (economías urbanas) y cuyo dinamismo reposa principalmente en la explotación de recursos naturales. En el Perú, estos territorios se corresponden con espacios agrarios tradicionales con fuerte presencia de pequeña agricultura y economías campesinas, que generalmente ocupan tierras marginales de la sierra y selva (y en menor proporción de la costa). En esta situación, la presencia y capacidad articuladora de las actividades rurales no agrarias cobra una más alta importancia; de modo que en la vinculación con las ciudades el papel de la agricultura como actividad sectorial es débil y se subordina a este marco de relaciones entre el espacio rural (como conjunto multisectorial) con el espacio urbano.
- En esta correlación entre base territorial y segmentación de la agricultura peruana hay que añadir que en el Perú existe además lo que se puede calificar como «territorios críticos»; es decir, aquellos que no cuentan ni con ciudades grandes y dinámicas ni con grandes recursos naturales puestos en valor. Tales territorios dan lugar a los espacios agrorurales más atrasados y pobres del país.
- Finalmente, más allá de la heterogeneidad y los distintos grados de modernidad presentes en su interior, uno de los rasgos más destacables de la agricultura peruana es la presencia dominante de la pequeña producción. Algunos indicadores representativos de su importancia nacional se muestran en el Cuadro 10. Se concluye que el peso cuantitativo, su función de proveer los alimentos que demanda la población en el mercado interno, el control de una porción significativa de las tierras del país, y la gravitación social y cultural de las organizaciones sociales y productivas que históricamente ha construido, colocan a la pequeña producción agraria y rural como uno de los actores fundamentales y protagónicos de la escena nacional.

Cuadro 10
Perú: pequeña producción agropecuaria, 1994

Indicadores generales	
Número de pequeñas unidades agropecuarias	1.610.209
Porcentaje sobre el total de unidades agropecuarias	92,2%
Superficie total (ha)	5.482.347
Porcentaje sobre el total de superficie agropecuaria	15,5%
Hogares concernidos (miles)*	1.565
Porcentaje sobre el total nacional de hogares	32,9%
PEA concernida (miles)**	1.832
Porcentaje sobre la PEA total	25,1%
Porcentaje sobre la PEA rural	92,6%
Porcentaje sobre la PEA agropecuaria	95,2%
Porcentaje sobre el VBP total agrícola	71,5%
Porcentaje sobre el total de agroexportaciones	59,9%

Fuente: MINAG - INEI (1996).

2.2.3. Especialización agropecuaria: oportunidades y pobreza

La identificación de los segmentos del agro peruano y su localización en el territorio permite entender otros procesos y las tendencias de los espacios agrarios y rurales del Perú. La diversidad de la agricultura nacional se expresa en la mayor o menor vocación productiva o especialización agropecuaria de los departamentos o regiones. Ello se mide con el indicador denominado *coeficiente de localización*.⁹ El Cuadro 11 muestra el cálculo de este coeficiente, que permite distinguir tres estratos de especialización relativa agropecuaria en los departamentos del país.

Examinando la situación que mostraba el agro departamental en las décadas pasadas, se destacan las tendencias siguientes en una perspectiva de mediano y largo plazo:

- En los departamentos de la selva, su elevada especialización se explica por haberse registrado en los años recientes un crecimiento significativo de cultivos como arroz, maíz amarillo duro, café y frutales. En los departamentos de mayor pobreza, en cambio, la hegemonía relativa de la agricultura se explica más por la

⁹ Definido como el cociente entre la participación porcentual del producto agropecuario del departamento en el producto total departamental, y la participación del producto agropecuario nacional sobre el producto total nacional. Los cálculos realizados utilizan las estadísticas departamentales cifras recientemente difundidas por el PNUD.

ausencia o el escaso desarrollo de otras actividades económicas (manufactura o servicios), que por una expansión o modernización del propio sector agrario regional.

Cuadro 11
Especialización agropecuaria por departamentos

Estrato	Departamento	Coefficiente de localización agropecuaria
Muy alta especialización	Amazonas	4,54
	San Martín	3,56
	Ayacucho	3,43
Alta especialización	Huancavelica	2,76
	Apurímac	2,75
	Huánuco	2,65
	Ucayali	2,27
	Junín	2,20
	Puno	2,17
	Cajamarca	2,11
Moderada especialización	Cusco	1,78
	Ica	1,76
	Piura	1,74
	La Libertad	1,70
	Arequipa	1,37
	Loreto	1,36
	Tumbes	1,36
	Moquegua	1,12
	Pasco	1,11
	Lambayeque	1,09
Sin especialización	Áncash	0,94
	Madre de Dios	0,83
	Tacna	0,48
	Lima y Callao	0,16

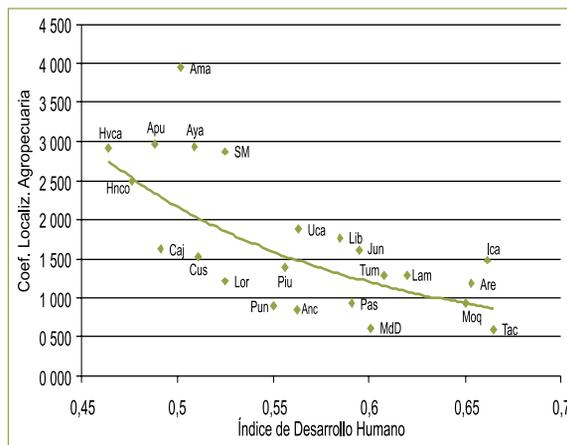
Fuente: PNUD (2008 a).
Elaboración propia.

- Existe otro grupo de departamentos que si bien tienen un coeficiente de especialización relativa moderado —debido a la presencia muy importante de otras actividades, como servicios, manufactura o minería—, destacan por poseer rubros de producción agrícola especializados, modernos, muy dinámicos y volcados a la exportación. Son principalmen-

te departamentos de costa, como Piura, La Libertad, Ica y Lambayeque; o con importantes espacios de sierra como Arequipa.

- En este mismo nivel de especialización moderada se encuentran también departamentos como Cusco, Pasco, Moquegua y Tumbes, que no muestran ningún dinamismo espectacular, y en los cuales la importancia del sector agropecuario y su especialización relativa se han mantenido sin grandes cambios en las últimas décadas.
- Existe una relación importante entre estos niveles de especialización relativa agropecuaria y la presencia de tipos diferenciados de productores agropecuarios. Los departamentos de mayor especialización agropecuaria que hemos detectado, que corresponden a la sierra centro-sur del país (Puno en primer lugar, luego Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Áncash), son en realidad espacios principalmente «especializados» en economías campesinas. La moderada especialización que se advierte en los departamentos con predominio de zonas de costa (La Libertad, Piura, Lambayeque, Ica, Moquegua y Tacna) tiene detrás, en cambio, el soporte de un mayor componente relativo de unidades empresariales que abren otras perspectivas al desarrollo del sector y a sus efectos sobre la equidad y el desarrollo. Cabe notar que la única zona de sierra que figura con una alta proporción de unidades empresariales es Arequipa.
- Los departamentos sin especialización agropecuaria son aquéllos en los cuales predominan otras actividades. Es el caso de la minería y la pesca en Áncash, la minería en Tacna, la actividad forestal y el turismo en Madre de Dios, y la manufactura y los servicios en Lima y Callao.
- Se evidencia una relación estrecha entre niveles de pobreza y especialización agropecuaria. Algunos de los departamentos más pobres son los más especializados relativamente en la actividad agropecuaria: en primer término, Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Puno y Cajamarca, con un territorio mayoritariamente de sierra. La excepción está dada por los departamentos de San Martín y Amazonas, de muy alta especialización agropecuaria pero cuyos niveles de pobreza no son los más altos y pertenecen a la región de selva. El Gráfico 4 ilustra esta cercana asociación entre especialización agropecuaria y bajos índices de desarrollo humano.

Gráfico 4
Especialización agropecuaria y desarrollo humano



Fuente: Santa Cruz (2006).
Elaboración propia.

2.3. Las nuevas tendencias en el mundo rural

Una de las parcelas del desarrollo que más claramente reclama un tratamiento territorial es el desarrollo rural. Este razonamiento reconoce la complejidad de los espacios rurales y apunta en varias direcciones:

- la importancia creciente de las actividades no agrícolas y, por lo tanto, la situación de multiactividad que caracteriza al mundo rural;
- la presencia de encadenamientos de la agricultura con otras ramas productivas, lo cual densifica el tejido económico rural; y
- el despliegue de intensos vínculos con los espacios urbanos, al punto de que las fronteras entre lo urbano y lo rural tienden a hacerse cada vez más difusas.

Respecto a la diversificación hacia actividades rurales no agrícolas, diversos estudios a nivel latinoamericano demuestran que una de las razones que impulsan esta tendencia es la insuficiencia de las actividades agropecuarias para sostener a las familias rurales.

En el caso peruano, aun cuando el sector agrario sigue siendo la principal actividad productiva y generadora de ingresos de las familias del campo, las estrategias de sobrevivencia y de articulación al mercado de los hogares rurales han significado también diversificarse hacia otras actividades productivas como fuentes complementarias de empleo e ingresos.

Las cifras del Censo Nacional Agropecuario de 1994 revelan que 78% de los productores agrarios consideran que el agro no les rinde los ingresos suficientes para el mantenimiento del hogar o de sus empresas familiares. Estos datos son consistentes con los resultados que luego se encuentran en los estudios realizados con base en las encuestas ENNIV de los años 1994 a 1997, según las cuales ya en esos años alrededor de 30% del tiempo de trabajo de los hogares rurales peruanos se destinaba a jornales en actividades no agropecuarias.

Los datos más recientes, recogidos por el censo del 2007, indican que la proporción de habitantes ocupados en actividades agrarias es considerablemente más baja entre los 15 y 44 años que en los otros grupos de edad de la PEA (en torno a 40%). Es decir, la población joven se ocupa relativamente menos en la agricultura, tendencia que estaría revelando también la presencia importante de actividades no agrarias en los espacios rurales.

Es importante destacar que la multiplicación de actividades no agrícolas no es un proceso homogéneo y puede responder a distintas lógicas e impulsos. Cabe notar que en el tránsito de las familias rurales peruanas de las actividades puramente agrícolas ha la diversificación de actividades y fuentes de ingresos se verifican dos situaciones:

- En los casos de una extrema fragmentación de las parcelas (sobre todo en la sierra, según datos del censo agropecuario), la diversificación constituye una estrategia de sobrevivencia. Es un proceso de *campesinización* de la pequeña agricultura que no encuentra o ha perdido condiciones de viabilidad en la economía de mercado.
- Otro caso es la diversificación modernizadora o «ascendente» de los ingresos y las condiciones de vida de las familias. Las investigaciones muestran la importancia de los activos familiares como base de esta diversificación progresiva: una parcela de tierra sin excesiva fragmentación, el acceso a bienes públicos (vialidad, teléfonos), acceso al crédito y mayor nivel educativo del jefe del hogar.

De todos modos, hace falta apreciar en toda su importancia este proceso de diversificación económica como un indicador de la vitalidad de la sociedad y la economía de los espacios rurales. Precisamente como parte de este reconocimiento, el propio Banco Mundial, en el estudio antes

mencionado, llega a sostener que el dinamismo de la economía rural se puede transmitir al resto de la economía nacional, pues el crecimiento de la producción agrícola tiene importantes efectos multiplicadores sobre las actividades no agrícolas. Por otra parte, el Banco Mundial afirma que

la inversión en extensión, investigación e infraestructura en el sector rural es altamente rentable, y que resulta más eficiente invertir en bienes públicos rurales (educación y salud rural, infraestructura básica, protección ambiental, etc.) que en grupos específicos de productores.

3

La reestructuración del Ministerio de Agricultura y el desarrollo agrario

3. La reestructuración del Ministerio de Agricultura y el desarrollo agrario

Las decisiones sobre una nueva estructura y funciones del Ministerio de Agricultura (MINAG) tienen una enorme gravitación sobre las condiciones y posibilidades del desarrollo agrario y rural nacional y regional. Por tal razón, se justifica ampliamente la incorporación de este tema en la agenda agraria de los gobiernos regionales.

El presente capítulo se dedica al análisis de este proceso de cambios institucionales en el MINAG y sus consecuencias para las políticas y estrategias del sector frente a los gobiernos regionales. Sostenemos que una u otra estructura y funciones del MINAG inciden sobre la necesaria descentralización del sector público agrario. Asimismo, pueden significar la mejora o reducción de las posibilidades de enfrentar con éxito los retos y aprovechar las oportunidades abiertas al agro nacional y regional debido a los nuevos escenarios que el país ya enfrenta.

3.1. Los condicionantes heredados: la reforma del MINAG en la década de 1990

Una cabal comprensión de los retos y las posibilidades planteados para la transformación del sector público agrario, y en particular del MINAG, requiere tomar en cuenta como antecedentes los cambios operados en la institucionalidad del sector desde la década de 1990 en adelante. Estos cambios se realizaron con el impulso y en el marco de las reformas liberales impuestas en el país desde inicios de esa década.

Respecto al sector agrario, en una primera etapa esas reformas estuvieron referidas fundamentalmente a:

- la liberalización de los mercados de productos e insumos agropecuarios;
- la liberalización del mercado financiero para el agro;
- la introducción del mercado de tierras mediante una ley y su reglamento;
- la titulación y registro de predios rurales;
- la reformulación de la inversión pública en los proyectos de irrigación; y
- el establecimiento de un sistema de sobretasas fijas y variables para los productos más importantes en la estructura de importaciones.

Las reformas de carácter liberal emprendidas en el sector agropecuario fueron el telón de fondo para definir las orientaciones de la reforma

institucional del MINAG y del resto del sector público agrario en la década de 1990. Se produjeron entonces algunas modificaciones importantes en la estructura y funciones de este Ministerio, con la orientación básica de adecuarlo al nuevo contexto de liberalización y apertura de la economía. Las consecuencias de este ajuste «de facto» en el manejo del Ministerio de Agricultura y en la orientación del sector público agrario permanecen vigentes.

La nueva estructura orgánica y funcional del sector público agrario fue establecida por el Decreto Ley 25902 o Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura. Se utilizó el criterio fundamental de separar las funciones normativas y reguladoras de las grandes áreas de competencia del sector (agricultura, ganadería, silvicultura, conservación de recursos naturales y agroindustria) en un núcleo central relativamente pequeño del Ministerio; y trasladar las funciones ejecutivas de investigación, sanidad y manejo de recursos naturales a los llamados organismos públicos descentralizados (OPD). En la práctica, esto significó debilitar las funciones de políticas, normativas y reguladoras, y en algunos casos eliminar direcciones generales de línea.

Con esa orientación, la Ley Orgánica del sector creó el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS).¹⁰ Se creó también, como un órgano de apoyo, la Oficina de Información Agraria (OIA), encargada de conducir un sistema de información estadística.

En cuanto a la prestación de servicios específicos se optó por el funcionamiento de proyectos especiales, buscando operar con el suficiente grado de autonomía y eficiencia. El Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) tuvo a su cargo el saneamiento físico y legal de los predios rurales; el Proyecto Subsectorial de Irrigación (PSI) asumió la mejora y rehabilitación de la infraestructura hidráulica en obras de riego de pequeña dimensión en la costa; y la Unidad Operativa de Proyectos Especiales (UOPE) condujo diversas líneas de apoyo técnico y crediticio a los pequeños agricultores. Finalmente, se repotenció el antiguo Proyecto

Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), encargado de transferir a los pequeños agricultores y comunidades campesinas tecnologías de conservación de recursos naturales.

Para la acción en las regiones, la Ley creó las direcciones regionales y subregionales agrarias como órganos desconcentrados que, en los ámbitos respectivos, asumieron las funciones y competencias del Ministerio de Agricultura. En el ámbito local se instalaron agencias y sedes agrarias, las mismas que fundamentalmente han cumplido funciones relativas a la promoción de las actividades productivas agropecuarias locales y a la generación de información, de acuerdo con las normas y directivas de la sede central del MINAG.

3.1.1. Balance: vacíos y distorsiones en la reforma de la institucionalidad pública agraria de la década de 1990

A pesar de su radicalidad, las reformas llevadas a cabo en el MINAG y en el conjunto del sector público agrario no lograron establecer una nueva institucionalidad con capacidad para crear, completar y perfeccionar los mercados rurales, proveer con eficiencia los bienes públicos que necesita el agro y complementar eficazmente al sector privado en las tareas del desarrollo agrario y rural en el Perú.

Los cambios revistieron básicamente el carácter de «reformas de primera generación» que buscaron devolver al sector privado y al mercado de las funciones básicas de asignación de recursos para el desarrollo agrario, forzando el retroceso del Estado en las funciones que crecientemente había tomado en sus manos. Se trató sobre todo, por lo tanto, de medidas de ruptura y modificación del escenario inmediato del aparato público agrario. La creación de organismos descentralizados y proyectos, contenidos en esa Ley Orgánica del MINAG, apuntaron solo limitadamente a una «segunda generación de reformas»; es decir, a establecer nuevas capacidades de gestión, de regulación y perfeccionamiento de los mercados rurales y de provisión bienes y servicios públicos agrarios.

Debido a estas limitaciones, la reestructuración que entonces se produjo en el MINAG y en el aparato público agrario dio lugar a vacíos y dis-

¹⁰ El INIA reemplazó al antiguo Instituto de Investigación Agraria y Agroindustrial (INIAA), y el Inrena sustituyó a la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN).

torsiones, así como a un estilo de conducción que generó insatisfacción entre los productores del campo. Sus impactos se prolongan hasta el presente y continúan afectando las posibilidades de una efectiva política de desarrollo agropecuario.

Los vacíos y las distorsiones de la institucionalidad pública agraria, visibles hasta hoy, se pueden resumir así:

- a) El MINAG exhibe una clara debilidad en cuanto a diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas agrarias. Durante todos estos años ha sido notoria la falta de políticas y unidades para responder a los problemas básicos de descapitalización y fragmentación de tierras. Esta situación se trata de revertir en con normas como el nuevo DL 1020, referido al fomento de la asociatividad de los pequeños productores agrarios. Sin embargo, la eficacia de esta norma está por verse, sobre todo en el caso de la agricultura de la sierra.
- b) A esta debilidad en materia de políticas se suma el hecho de que desde la década anterior se arrastra una situación de doble identidad o desdoblamiento entre (i) orientaciones y políticas de mercado para el agro de la costa; y (ii) asistencialismo y paternalismo para los agricultores de la sierra. De ese modo, el MINAG proyecta la imagen de no poseer una orientación estratégica definida, respondiendo, en cambio, a diversas orientaciones inconsistentes entre sí. Hay que agregar que esta fragmentación emite señales contradictorias que retardan y desvían los procesos de incorporación de los productores al mercado, particularmente en las zonas de sierra y selva en el país.
- c) La nueva estructura orgánica, basada en organismos públicos descentralizados (OPD) y en proyectos especiales, ha dado lugar a una falta de visión compartida en las instancias del MINAG, y en muchos casos a situaciones de desarticulación de los servicios, superposición y descoordinación en la acción de OPD y proyectos.
- d) Esta estructura continúa generando un paralelismo, visible en el interior del país, entre las direcciones regionales agrarias, ahora pertenecientes a los gobiernos regionales, y las instancias desconcentradas de las OPD y los proyectos del MINAG. Es notoria la diferencia

de dotación de recursos, salarios, personal y respaldo político de que gozan los proyectos y programas dependientes del nivel central y los de las instancias regionales, lo que en muchos casos genera conflictos y paraliza acciones.

- e) En el ámbito del MINAG se ha generado un cuadro de predominio y crecimiento desproporcionado de proyectos y programas especiales. Esto se ha venido expresando principalmente en el caso de PRONAMACHCS. Si bien en las partes altas de la sierra del país, este Programa, realiza una importante labor de construcción de infraestructura y transferencia de tecnología de conservación de suelos y manejo de cuencas a los agricultores más pobres del país, en los últimos años ha ampliado cada vez más sus competencias y recursos, al punto de que en la práctica casi representa otro ministerio dentro del sector. Tratándose de un programa de duración y metas definidas, se plantea el problema de la sostenibilidad de sus acciones y del marco institucional apropiado para darles continuidad,¹¹ teniendo en cuenta, sobretodo, la necesidad de dar una atención preferente a los espacios altoandinos más alejados y deprimidos del país.
- f) La problemática agroindustrial representa un vacío importante en la institucionalidad y las políticas públicas del sector agrario. En general no hay, en todo el aparato estatal, una definición precisa de políticas y una asignación de responsabilidades sectoriales e intersectoriales para atender este importante rubro productivo. Su exclusión de la Ley de Promoción Agraria es el reflejo de tal situación. La ausencia de políticas definidas y órganos responsables del desarrollo agroindustrial se torna tanto más sensible cuanto que el auge agroexportador torna más necesarias las políticas de impulso a los procesos de transformación y generación de mayor valor agregado para una más alta competitividad.
- g) Finalmente, el auge de la inversión minera en el país y la necesidad de explotar tierras de

¹¹ Un caso similar estuvo dado, en su momento, por la Unidad Operativa de Proyectos Especiales (UOPE), dependiente de la sede central del MINAG, que funcionó hasta el 2003. Su acción también se caracterizó por una gran dispersión de esfuerzos, duplicación de acciones y una cuestionable eficiencia en el uso de los cuantiosos recursos de que dispuso, para la aplicación de fondos rotatorios, programas de fomento productivo, pequeñas obras de infraestructura, etc.

vocación agrícola reclaman con urgencia la redefinición del marco legal e institucional para una relación equitativa y provechosa entre comunidades campesinas y agricultores, por un lado, y empresas mineras, por otro. Las recientes medidas contenidas en el paquete de decretos legislativos emitidos por el gobierno nacional agregan nuevas complicaciones a esta ya compleja situación.

3.2. El DL 997 de reestructuración del Ministerio de Agricultura

El Poder Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo 997, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, en uso de las facultades delegadas por el Congreso de la República mediante la Ley 29157. El propósito de dicha delegación era reformar la legislación nacional para facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, conocido como TLC, y promover la competitividad económica para su aprovechamiento. Entre las materias a legislar se incluyeron la mejora del marco regulatorio, la simplificación administrativa, el fortalecimiento institucional y la modernización del Estado, así como la mejora de la competitividad del sector agropecuario.

El DL 997 aprobó una nueva organización y funciones del Ministerio de Agricultura en el marco de lo previsto en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), aprobada en diciembre del 2007. El DL 997 establece la naturaleza jurídica, el ámbito de competencia, las funciones y la organización interna del MINAG. De este modo, el gobierno nacional se propone adecuar el sector público agrario a las necesidades de modernización del Estado para hacer frente a la apertura de la economía y a los esfuerzos de competitividad que ello supone.

Por otro lado, el DL 997 pretende marcar una línea de continuidad con las reformas llevadas de década anterior, que, de manera similar, tuvieron por finalidad introducir cambios en el sector público agrario en función del programa de cambios estructurales de carácter liberal que por entonces se iniciaban en el país.

En cuanto a disposiciones de gestión, el DL 997 define las funciones generales y específicas y la estructura básica de acuerdo con lo dispuesto por la LOPE; y traslada al futuro Reglamento de

Organización y Funciones (ROF) la definición de la estructura orgánica específica con la que funcionará el MINAG.

3.2.1. *Apreciación general del DL 997*

A. Naturaleza legal o constitucional

Desde el punto de vista jurídico, es una norma que crea o reforma órganos o entidades en el Ministerio de Agricultura; por lo tanto, modifica la estructura del Poder Ejecutivo. Sin embargo, y según la opinión de especialistas consultados,¹² la propia LOPE, en su Primera Disposición Transitoria, dispone que la aprobación de la organización y las funciones de los ministerios se realice mediante una ley del Congreso. Esto significa que el Ejecutivo no puede emitir directamente normas de creación o modificación de ministerios, ni de aprobación de su organización y funciones. En todo caso, estos aspectos legales deberán ser materia de la revisión y el control político que el Congreso de la república está obligado a ejercer sobre las normas emitidas por el Ejecutivo en el marco de la delegación de facultades legislativas.

B. Principales orientaciones de política del gobierno nacional contenidos en el DL 997

En cuanto a la parte considerativa y sus disposiciones, el análisis y balance del DL 997 revela lo siguiente:

- a) En esta norma existen aspectos de una *orientación contraria a la descentralización*, en tanto que se concentra en el MINAG un poder de decisión y recursos, con lo cual se invaden algunas competencias de los gobiernos regionales.
- b) Se adopta una visión de *modernización excluyente* para el agro peruano, lo que implica que se plantea la reorganización del MINAG con un modelo más volcado a las características de la costa, en desmedro de las necesidades de la sierra y la selva.
- c) Se consolida un *perfil general o concepción «projectista»* en las intervenciones y la acción del MINAG, que prevalece y se coloca por encima de la ejecución de políticas para el desarrollo agrario.

¹² Ver, por ejemplo, Eguiguren (2008).

- d) Mediante diversas disposiciones, se debilita la provisión de bienes y servicios públicos básicos orientados al agro: Sanidad, Investigación e Información.
- e) La nueva estructura y funciones del MINAG interfiere en algunas competencias transectoriales o de otros sectores. Es el caso de la gestión del agua y de los recursos forestales.

En lo que sigue se examinan con mayor detalle las principales orientaciones de política sectorial y las disposiciones específicas contenidas en el Decreto Legislativo 997.

3.2.2. El Decreto Legislativo 997 y la descentralización

- Las leyes de organización y funciones de los sectores del gobierno nacional tienen como marco general la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, conocida como LOPE. Según esta norma, las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y locales serán especificadas en las respectivas leyes de organización y funciones de los ministerios (Disposición Complementaria Cuarta), de conformidad con la Ley de Bases de la Descentralización y las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades.
- En el caso del Ministerio de Agricultura, esta obligación de definir la matriz de delimitación de competencias y funciones de los tres niveles de gobierno se encuentra contenida en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del DL 997. Sin embargo, el proceso se ha llevado a cabo sin coordinación ni comunicación con los gobiernos regionales.¹³ Esta actitud de no admitir la coordinación con las instancias regionales para definir qué competencias y funciones corresponde retener al nivel central, qué debe transferirse a las regiones, y cuáles son los costos asociados a dicha transferencia, contradice el espíritu tanto de las normas sobre descentralización como de la propia LOPE.

¹³ Posteriormente a la elaboración de estas matrices por parte de todos los ministerios que ejercen funciones compartidas, la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Descentralización, ha convocado a los gobiernos regionales a «validar» estas propuestas de distribución de funciones.

- El DL 997 tampoco menciona la coordinación con los gobiernos regionales en torno al Plan de Capacitación que el MINAG deberá implementar para hacer factible la transferencia de competencias y funciones.
- El DL 997 no aborda el tema de las transferencias importantes que de manera especial demandan los gobiernos regionales. A título de ejemplo mencionamos las siguientes:
 - Las funciones básicas referidas al manejo y aprovechamiento de la fauna silvestre; el otorgamiento de permisos, aprovechamiento y manejo de bosques, otorgamiento de concesiones, etcétera.
 - El destino de las Estaciones Experimentales del INIA, cuya transferencia a los gobiernos regionales serviría para sostener programas de investigación y extensión de alcance regional.

A. La creación de AGRORURAL

Una de las disposiciones del DL 997 (Segunda Disposición Complementaria Final) que mayor preocupación suscita es la creación del llamado Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL) como unidad ejecutora adscrita al Viceministerio de Agricultura. La finalidad declarada es promover el desarrollo agrario rural mediante proyectos de inversión pública en zonas rurales y en el ámbito agrario en territorios de menor grado de desarrollo económico.

Hasta el momento no se han dado a conocer los *criterios de política sectorial agraria* y las orientaciones precisas a las que responderá AGRORURAL. El texto del DL 997 solamente permite deducir que se trata de una fusión (un *holding*) de organismos del MINAG que actúan en el sector rural con metodologías y estilos de intervención diferentes, que a veces incluso entran en conflicto¹⁴ y que cuentan, algunos, con financiamiento de recursos externos.

Hay que señalar con firmeza los problemas asociados a crear un nuevo organismo sectorial sin una política agraria precisa que le otorgue sustento y ponga de acuerdo a los diversos componentes, en

¹⁴ Un ejemplo ilustrativo de estos conflictos es el que frecuentemente ha enfrentado a PRONAMACHCS, de estilo más bien paternalista, con el Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS), que se apoya más en incentivos a la innovación de los pequeños productores.

algunos casos con orientaciones diametralmente distintas. El riesgo es que se incremente el activismo empirista y se sobredimensionen los programas existentes, al estilo de PRONAMACHCS, al que, de acuerdo al DL 997 se le agregarán los otros organismos del MINAG que desarrollan tareas afines en los espacios rurales del país.¹⁵

Así, AGRORURAL aparece hasta ahora principalmente como una solución administrativa cuya única justificación es ahorro y eficiencia de intervención, juntar y evitar duplicaciones en la lucha contra la pobreza, etcétera. En resumen, la formación de una gran unidad ejecutora en el seno del MINAG puede traer aparejados varios problemas referidos a la descentralización del sector público agrario:

- *Consolidación del sesgo «proyectista» con el que ha venido actuando el MINAG*, lo cual supone, además, que se prolongaría la situación de doble identidad o desdoblamiento entre las orientaciones y políticas de mercado para los segmentos modernos y las prácticas de asistencialismo para los otros estratos de la agricultura nacional. En concreto, no queda claro cómo se relacionará la acción de AGRORURAL (cuyo organismo eje, PRONAMACHCS, muestra una clara tendencia al paternalismo asistencialista), con el programa de compensaciones e incentivos frente al TLC, que se supone operará con una lógica de competitividad y mercado.
- *Creciente absorción de los recursos ordinarios del MINAG para el sostenimiento de esta unidad ejecutora de gran dimensión*. Ello podría afectar la provisión de servicios especializados para el desarrollo del sector, como sanidad, extensión e información agraria.
- *Retención en el nivel central de una instancia ejecutora que debiera descentralizarse*. Hay que recordar que las funciones de PRONAMACHCS, de carácter ejecutor, debieron haberse descentralizado desde el inicio del proceso.

¹⁵ El Decreto Supremo 014-2008-AG efectivamente aprueba las fusiones del subproyecto Innovación y Competitividad para el Agro Peruano (INCAGRO) en el INIA; de MARENASS, el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos provenientes de Aves Marinas (PROABONOS), el Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales (PROSAAMER) y el PRONAMACHCS en el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural; y de la Intendencia de Recursos Hídricos del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) en la Autoridad Nacional del Agua.

Si ahora PRONAMACHCS cambia de nombre y es reemplazada por una unidad ejecutora mucho más grande, con más recursos e incidencia sobre espacios rurales más amplios, la tentación de mantenerla centralizada y de postergar su transferencia a los gobiernos regionales será mayor.

B. Otras normas con orientación centralista

El sesgo centralista del DL 997 se complementa, por ejemplo, con el DL 1089, relativo a la formalización y titulación de predios rurales. Esta norma crea un régimen temporal y extraordinario que deja en suspenso durante cuatro años las competencias de los gobiernos regionales respecto a la titulación y el registro de los predios rurales, y entrega estas funciones exclusivamente al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), entidad del gobierno nacional perteneciente al Ministerio de Vivienda. Puede apreciarse, entonces, la amenaza de un impacto o «sinergia» centralista derivada de diversas normas y disposiciones presentes en el paquete de decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo en el marco de las facultades delegadas por el Congreso de la república en diciembre de 2007 mediante la Ley 29157.

3.2.3. Sobre el modelo de modernización excluyente planteado por el MINAG

- a) En la situación actual, las condiciones de exclusión en el sector rural y agrario en general ya no se refieren al acceso a la propiedad de la tierra. Luego de la histórica reforma agraria y la entrega de tierras a los campesinos, el principal factor de exclusión, en el escenario actual de la globalización y apertura de la economía, es el acceso a la tecnología y los modernos medios de comunicación e información.
- b) La heterogeneidad del agro peruano radica precisamente en que, además de los contrastes introducidos por la geografía y la diversidad de pisos ecológicos, se han acumulado en el país diferencias relativas a la dotación de infraestructura, calidad y educación, acceso al financiamiento y patrones tecnológicos de los agricultores. Así, en términos generales, la agricultura de la costa sistemáticamente ha resultado el segmento mejor atendido por la inversión en infraestructura de riego y por los servicios del Estado, así como por el interés e

iniciativas del sector privado, en detrimento de las regiones de la sierra y selva, cuyo agro ha permanecido en el atraso tecnológico, la baja productividad y la reducida capacidad de generar ingresos para las familias rurales.

- c) La nueva organización y las funciones del MINAG planteadas por el DL 997, así como las demás propuestas de innovación promovidas por las autoridades de este Ministerio, revelan una concepción de modernidad más cercana y proclive a la gran inversión y las características y el nivel de desarrollo que han alcanzado las grandes y medianas unidades productivas y agroexportadoras de la costa peruana, con mayores requerimientos de capital, tecnología avanzada y organización empresarial. Su carácter excluyente se advierte en que no hay un esfuerzo semejante por poner a las pequeñas unidades de la sierra y la selva en una línea de modernización y vinculación con el mercado, a partir de valorar sus propias experiencias de adaptación de tecnologías y de uso innovador de sus pequeñas escalas de producción. Un indicador del poco o nulo interés del MINAG por estos procesos de modernización surgidos «desde abajo» es su renuencia a apoyar programas del tipo Sierra Productiva exitosamente impulsados en las provincias altoandinas del sur.
- d) El DL 1020, sobre fomento a la asociatividad de los pequeños productores agrarios, y el DL 1077, referido al programa de compensaciones para el fomento de la competitividad, aún deberán demostrar en la práctica que son útiles y eficaces, y ganar la confianza y aceptación de los pequeños agricultores y comuneros de la sierra y la selva del país. Uno de los aspectos de difícil aceptación probablemente sea la concepción de asociatividad en función del acceso al crédito, presente en el DL 1020, dada la fuerte aversión al riesgo de endeudarse, que muestran este segmento de pequeños productores y comuneros.

Sobre el perfil «proyectista» del MINAG

- e) Una de las mayores debilidades que arrastra el MINAG es su reducida capacidad para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas agrarias en coordinación con los gobiernos regionales, las organizaciones de los productores del campo y los demás actores involucrados. Tratándose

de una nueva organización y funciones postuladas por el DL 997, cabía esperar que la norma asegurase un carácter y una orientación del MINAG dedicados fundamentalmente al fomento de la producción y la productividad agraria. Y ello debía suponer que se reforzara nitidamente la capacidad del MINAG para desarrollar políticas agrarias.

- f) La interrogante a formular es, por lo tanto, ¿dónde se ubica y cuál es la instancia generadora de esas políticas agrarias? El DL 977 no lo precisa porque deja al futuro Reglamento de Organización y Funciones (ROF) la definición exacta de la estructura orgánica y funcionamiento del MINAG.

Es pertinente hacer explícita la preocupación de los gobiernos regionales al constatarse que en la estructura proyectada del MINAG no se considera una unidad especializada que contribuya a resolver la debilidad en el punto relativo a la generación de políticas. Tampoco se tiene la certeza de que mejorará la capacidad técnico normativa del MINAG, en tanto no se conoce que la nueva estructura considere Direcciones Generales de Línea debidamente conformadas. Se hace notar que en la actualidad no existen estas instancias técnico-normativas, salvo las Direcciones Generales de Promoción e Información.

- g) Las ausencias o indefiniciones respecto a la estructura orgánica del Ministerio crean las condiciones para la prolongación de la orientación «proyectista» (se privilegia la ejecución de proyectos) mostrada por el MINAG desde las décadas anteriores. De hecho, la creación de AGRORURAL, además de comportar un sesgo centralista (antes analizado) sugiere que el predominio del «proyectismo», al margen o por encima de la definición de políticas, tenderá a mantenerse en los años siguientes, estimulado por el volumen de recursos y la amplia cobertura de alcance nacional con la que se dispone a operar este nuevo organismo originado por el DL 997.

Sobre el debilitamiento de la provisión de servicios (OPE)

- h) En un escenario institucional del MINAG previsiblemente dominado por los programas o

proyectos, se genera incertidumbre sobre el peso y la importancia que adquirirán los organismos especializados responsables de la provisión de servicios claves para la competitividad sectorial, SENASA, INIA e INRENA, y de la necesidad de ampliar y mejorar su atención también a los espacios de la sierra. Históricamente, el tratamiento y la atención presupuestal dentro del MINAG favorecieron a los proyectos o programas (tipo PRONAMACHCS, cuyas evaluaciones dejan dudas acerca de la eficacia de algunos de sus componentes.

- i) Se trata ahora de asegurar que en adelante, al lado de potenciar la capacidad de políticas, se fortalezca la capacidad de proveer servicios al productor (principal factor del desarrollo agrario). Ello supone, además de dotar de mayores recursos a SENASA, INIA E INRENA, fortalecer también las agencias agrarias que en cada provincia deberán actuar como plataformas de estos servicios, en contacto con los productores agrarios, con la modalidad de «ventanilla única», y potenciar aquellos componentes que provienen de PRONAMACHCS, (como riego y forestación) que benefician a los agricultores y comunidades pobres de las zonas altoandinas.

Los servicios de sanidad agraria, investigación y extensión, e información, tienen el carácter de bienes públicos y sus organismos proveedores tenían la condición de OPD, mientras que la nueva LOPE les otorga la condición de organismos públicos ejecutores (OPE).

- j) Los rasgos principales de las medidas contenidas en el DL 997 en relación con la provisión de servicios básicos para el desarrollo agrario son:

- (i) **Investigación agraria**

Se debilita la función de *investigación* al transformar el INIA en Instituto de *Innovación Agraria*. Esta decisión rompe la concepción sistémica, según la cual una base fundamental de la innovación es precisamente la investigación. Además, ello tiene especial relevancia en un país como el Perú, en donde las características de megadiversidad, diferenciación de pisos ecológicos, etcétera, demandan un esfuerzo considerable de investigación, como una responsabilidad básica del Estado en alianza y cooperación con el sector privado.

Al respecto, diversos especialistas fundamentan la necesidad de que el país cuente con un organismo de investigación de excelencia, como una contribución del Estado en todos aquellos campos en los que el sector privado no puede ni está interesado: biodiversidad, seguridad alimentaria, camélidos sudamericanos, etc. El gobierno no puede «crear» un sistema de innovación como una decisión burocrática «desde arriba»; lo que puede y debe hacer es desarrollar políticas públicas de innovación y generar condiciones para el funcionamiento horizontal y flexible de un sistema de innovación, activado por los propios innovadores del sector público y privado, de los ámbitos empresarial y académico.

De modo complementario se ha expedido el Decreto Legislativo 1060, que regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria, a cuya cabeza coloca al INIA como ente rector del Sistema. Forman parte de este Sistema las instancias de los gobiernos regionales dedicadas a las actividades de investigación, capacitación y transferencia de tecnología en materia agraria. En virtud del DL 1060, el INIA se convierte en autoridad que promueve la biotecnología en todos sus aspectos, y debe además fomentar la participación privada en las actividades de investigación e innovación. Para ello se le autoriza a entregar a particulares, en administración o gestión, las estaciones experimentales y sus predios destinados a la investigación. Cabe subrayar que, de acuerdo con la normativa sobre descentralización, esos predios deberían ser transferidos a los gobiernos regionales.

- (ii) **Sanidad agraria**

El DL 997 solamente establece el marco general de las funciones relativas a la seguridad de las actividades agrarias, salvaguardando la sanidad, inocuidad y calidad. En el DL 1059, Ley General de Sanidad Agraria, emitido posteriormente, se establece que el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), como organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura, constituye la Autoridad Nacional correspondiente en materia de sanidad animal y vegetal.

El DL 1059, así como el DL 1080, Ley General de Semillas, que modifica la Ley 27262, son las nuevas normas que introducen cambios esenciales en la sanidad agraria, y debilitan significativamente la institucionalidad del SENASA, en tanto que le quitan competencias sobre campos estratégicos. Por ejemplo, respecto a la regulación y control de la producción y comercialización de semillas, el debilitamiento y la reducción de funciones de SENASA se dan en beneficio del INIA.

Las normas antes citadas, aunque no lo establecen de modo explícito y derivan a una reglamentación posterior, en la práctica le confieren al INIA atribuciones de autoridad de semillas, además de autoridad en bioseguridad para las semillas transgénicas que esta misma institución produce e importa. Se incurre, entonces, en la peculiar situación de erigir al INIA como juez y parte en el delicado tema de regulación y control de los productos transgénicos, con el enorme riesgo que ello implica para la biodiversidad característica del Perú y las perspectivas de desarrollo de la agricultura orgánica en el país.

Por otro lado, el DL 1059, sobre sanidad agraria, implica un retroceso importante respecto de anteriores leyes que prohibían plaguicidas peligrosos para la salud y el ambiente, promovían el manejo integrado de plagas (Ley 26744) y establecían el posregistro de plaguicidas (Ley 28217), necesarias para mitigar los impactos ambientales en el campo. Ahora, los cambios introducidos por el DL 1059 flexibilizan radicalmente el sistema de registro y comercio de plaguicidas. Todo esto contradice los compromisos ambientales asumidos por el país en el marco del TLC, y pone en serio riesgo las posibilidades de producción y agroexportación de alimentos inocuos y productos orgánicos demandados en los mercados más importantes del mundo.¹⁶

(iii) Información agraria

Se ha señalado que el DL 997 no define directamente la nueva estructura orgánica del MINAG, sino que traslada esta definición al futuro Reglamento de Organización y Funciones. Por consiguiente, el órgano y los alcances de la función de información deberán esperar a que se apruebe el ROF del MINAG, que se encuentra en elaboración por parte de los equipos de asesores de dicho Ministerio. Sin embargo, las presentaciones y los documentos públicos de las autoridades del MINAG, como adelantos de la estructura orgánica que se proyecta, permiten conocer que se plantea dividir la actual Dirección General de Información Agraria, ubicando la función de información en la proyectada Dirección General para la Competitividad Agraria; y la función de estadística, en la futura Oficina General de Planificación Agraria.

De concretarse esta propuesta, se estaría afectando la función de *información* al separarla de la función de *estadística*. La experiencia recogida recomienda prestar la mayor atención a la especialización y el rigor técnico con que se deben operar el planeamiento, el diseño y la ejecución de las funciones de elaboración de estadísticas del sector agrario. Sobre esta base se diseñan los mecanismos y alcances de un sistema de información para difundir, entre las instituciones y actores públicos y privados, los resultados estadísticos. Por razones técnicas y economías de escala, resulta más eficiente que las funciones de estadística e información se mantengan en una misma unidad orgánica o Dirección General del MINAG.

Adicionalmente se ha emitido el DL 1082, que crea el Sistema Integrado de Estadística Agraria (SIEA), conformante del Sistema Estadístico Nacional. El ente conductor del SIEA es el Ministerio de Agricultura, y el sistema estará integrado por los órganos del MINAG y otros organismos adscritos al sector agrario, además de los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras instituciones. El DL 1082 establece la obligatoriedad de que las entidades que forman parte del

¹⁶ La exportación de productos orgánicos peruanos viene creciendo a un ritmo anual del 25%. Sostener este desarrollo requiere tecnologías limpias y métodos agroecológicos para regular las plagas.

SIEA presenten regularmente información al MINAG, disponiendo la posibilidad de sanciones por parte del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Cabe notar que la creación del SIEA, y la responsabilidad del MINAG como ente conductor del mismo, constituye un argumento adicional para postular la necesidad de que las funciones de estadística e información agraria se mantengan articuladas en una misma Dirección General.

3.2.4. Sobre la interferencia en las competencias transectoriales

El DL 997 define funciones y crea organismos que representan una interferencia en algunas competencias de carácter transectorial. Es el caso de los recursos hídricos, cuya gestión debiera ser asumida en el marco de una clara delimitación de competencias del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales, de modo que el proceso de descentralización no se vea afectado. Asimismo, la definición adecuada de competencias contribuirá a proporcionar un cauce institucional apropiado los potenciales conflictos en torno al acceso y uso del agua en el país.

A. Gestión de los recursos hídricos: la Autoridad Nacional del Agua

El DL 997, en su Primera Disposición Complementaria y Final, crea una Autoridad Nacional del Agua como organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura y responsable de dictar normas y procedimientos para la *gestión integrada y sostenible* de los recursos hídricos, así como elaborar la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos y el Plan Nacional de Recursos Hídricos.

Las observaciones al respecto se pueden resumir en:

- La Autoridad Nacional del Agua (ANA) creada por el DL 997 nace como un organismo adscrito a un sector; esto es, como un *organismo sectorial*. Sin embargo, desde esta ubicación y en virtud de su norma de creación, pretende conducir una gestión integral de los recursos hídricos.
- La experiencia peruana y de otros países muestra que una condición básica para la gestión integral del agua es la transectorialidad del

organismo rector. Precisamente, en los años recientes uno de los temas sobre los cuales se ha venido construyendo consenso, con participación de diversos actores e instituciones involucrados, ha sido el de la necesidad de una Autoridad de Aguas efectivamente autónoma y transectorial. Se asume que esta ubicación política e institucional, por encima de los distintos sectores de la administración pública e independiente de los distintos grupos de interés, permitirá asegurar la integralidad y eficiencia de la gestión. La decisión consistente con este criterio sería adscribir la ANA a la Presidencia del Consejo de Ministros.

- La transectorialidad y la autonomía es la mejor manera de superar la actual situación, caracterizada por la dispersión: distintos sectores o ministerios del gobierno nacional cuentan con alguna dependencia encargada o relacionada con la gestión del agua. Esta situación de dispersión y superposiciones institucionales ha dado lugar a debilidades e ineficiencias de gestión. De manera que el DL 997, en materia de gestión de los recursos hídricos, representa un retroceso, una marcha a contracorriente del criterio de transectorialidad.
- De no prosperar la opción de un organismo rector transectorial, una segunda opción sería adscribir la ANA al Ministerio del Ambiente, al cual, tal como aparece, adscrita al MINAG, le resta fuerza y competencia en un ámbito absolutamente estratégico y crítico.
- Por el lado regional, los potenciales conflictos entre regiones por el acceso y uso del agua, tornan indispensable contar con una Autoridad Nacional del Agua legitimada y con efectiva capacidad para imponer y hacer cumplir normas y regulaciones a todos los actores involucrados. Esto se torna urgente tomando en cuenta las tendencias y el previsible escenario de escasez y crisis de los recursos hídricos como consecuencia del calentamiento global, fenómeno respecto al cual el Perú aparece como uno de los países más afectados.

B. El Sistema Nacional de Recursos Hídricos

Adicionalmente, y con posterioridad al DL 997, el gobierno nacional emitió dos normas vinculadas al agua: el Decreto Legislativo 1081, que crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH), y el Decreto Legislativo 1083, que promueve el

aprovechamiento eficiente y la conservación de los recursos hídricos.

El DL 1081 declara de interés nacional y necesidad pública la gestión integrada de los recursos hídricos. Establece los principios de esa gestión y crea el SNRH, integrado por la Autoridad Nacional del Agua como ente rector, los ministerios del Ambiente, Agricultura, Vivienda y Construcción, Salud, Producción, y Energía y Minas; los consejos de cuenca, los operadores públicos y privados, y los usuarios del agua.

Dicho decreto no precisa la participación de los gobiernos regionales y traslada esta definición al reglamento. Establece que el Consejo Directivo de la ANA lo conforman los ministros de Agricultura, Ambiente, Vivienda y Construcción, Salud, y Energía y Minas.

Por su incidencia sobre la descentralización y las competencias de los gobiernos regionales, el DL 1081 puede ser observado en los siguientes aspectos:

- Apunta en dirección contraria al proceso de descentralización al mantener en la indefinición la injerencia regional en el Sistema Nacional de Recursos Hídricos e ignorar por completo la participación de los gobiernos regionales en el Consejo Directivo de la Autoridad Nacional del Agua.
- Esta marginación desconoce por completo las competencias exclusivas y compartidas asignadas a los gobiernos regionales por la Ley de Bases de la Descentralización (LBD)¹⁷ y las funciones en materia agraria establecidas por la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (LOGR).¹⁸

¹⁷ En su artículo 35, la LBD establece como competencias exclusivas de los gobiernos regionales las materias siguientes relacionadas con la gestión del ambiente y los recursos hídricos: e) Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias; i) Concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental; y n) Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de la biodiversidad. Por otro lado, las competencias compartidas de los gobiernos regionales aparecen en el artículo 36 de la LBD: d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental; e) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.

¹⁸ Artículo 51 de la LOGR: c) Participar en la gestión sostenible del recurso hídrico en el marco de las entidades de cuencas y las políticas de la autoridad nacional de aguas; e) Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción; f) Promover

- El DL 1051 reduce los consejos de cuenca a la condición de comisiones multisectoriales dependientes de la ANA, sin personería ni administración propia. Se enfatiza que la gestión descentralizada de los recursos hídricos aconseja otorgar a estos consejos de cuenca el carácter de autoridades autónomas.
- El Sistema Nacional de Recursos Hídricos incorpora a las Autoridades Administrativas de Agua y Administraciones Locales de Agua (ATDR) y las hace depender de la Autoridad Nacional del Agua. En el marco de una gestión descentralizada, los ATDR debieran depender de los gobiernos regionales.

3.3. Elementos de una propuesta alternativa de reestructuración del MINAG

El examen del DL 997 y los demás decretos legislativos relacionados con éste permite fundamentar, desde la perspectiva de los gobiernos regionales, elementos de una propuesta alternativa para la reestructuración del Ministerio de Agricultura.

Se presentan a continuación algunas consideraciones sobre la reforma del Estado que sirven de marco general a la formulación de la propuesta sobre el MINAG y a la sustentación de puntos para una agenda y un plan de acciones de los gobiernos regionales sobre la cuestión agraria en el país.

3.3.1. La reforma del Estado como marco de la reestructuración del MINAG

- Los ministerios son órganos de gobierno y actúan como tales. Formulan y conducen políticas, y se les reservan las competencias de normar, regular, promover y orientar estratégicamente a sus respectivos sectores. La consecuencia es trasladar la ejecución de proyectos o programas, y la prestación de servicios, a instituciones especializadas o descentralizadas.
- En cada ministerio se debe conformar un gabinete que se conecte al gabinete central del Poder Ejecutivo localizado en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), para asegurar la

y ejecutar proyectos y obras de irrigación, mejoramiento de riego, manejo adecuado y conservación de los recursos hídricos y de suelos.

coherencia del conjunto de políticas sectoriales con la política general del gobierno y con la política macroeconómica.

- Se requiere la calificación del personal y su adecuación a un esquema descentralizado de gestión. Para las capas superiores de funcionarios se necesita un centro de altos estudios de la gestión pública, que actúe como un núcleo de elaboración estratégica y emisor de políticas públicas.
- Para la promoción del desarrollo rural, es fundamental alcanzar la integración de políticas en los ministerios involucrados con la explotación de recursos renovables, la provisión de infraestructura y el desarrollo humano. Para la programación y ejecución de inversiones se propone emplear el criterio de «jurisdicción del beneficio directo»; es decir, si son proyectos que benefician directamente a un espacio, se deciden, financian, ejecutan y supervisan en ese mismo nivel.
- Dada la heterogeneidad de los espacios agrarios peruanos, se plantea dotar a los gobiernos regionales de las capacidades necesarias para la planificación agraria de sus ámbitos, así como la ejecución y adecuación de la política nacional agraria y su traducción en políticas regionales diferenciadas. A nivel del gobierno nacional se formula la política macro y las grandes líneas de la política sectorial.
- En los distintos niveles de gobierno debe adoptarse el principio fundamental de separar las funciones normativas de las ejecutivas. Para la aplicación eficaz de este principio se requiere una cultura política y disciplina organizativa que hay que impulsar y fomentar a fin de vencer los obstáculos y resistencias que en lo inmediato puedan generar conflictos.
- Por consiguiente, los ministerios del gobierno nacional, a la par que las funciones normativas y reguladores de sus sectores, solamente deben retener la ejecución de proyectos y programas de alcance nacional y la prestación de servicios cuya gestión central se justifique por economías de escala; o, en todo caso, de manera transitoria, mientras los gobiernos regionales se preparan para asumirlos.
- En el caso de servicios altamente especializados es conveniente aplicar la tercerización,

trasladando la prestación a organismos privados bajo formas de concesión u otra modalidad contractual que garantice eficiencia, bajos costos y acceso pleno de la población objetivo.

3.3.2. Elementos de la propuesta alternativa

La concepción básica que debe presidir el diseño de una nueva organización y funciones del Ministerio de Agricultura es que responda a las necesidades y problemas del escenario nacional que, a su vez, aparecen altamente condicionados por los retos provenientes del contexto mundial.

A. Objetivos de la reforma del MINAG

En esta perspectiva, los objetivos esenciales que debe alcanzar la reforma del MINAG y del conjunto del sector público agrario son:

- a) Descentralizar el sector público agrario, respetando estrictamente las competencias y funciones de los gobiernos regionales.
- b) Establecer los espacios y mecanismos necesarios a fin de asegurar la coordinación del gobierno nacional con los gobiernos regionales en torno a la política agraria, de acuerdo con lo dispuesto por la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
- c) Contribuir a reducir sustancialmente la pobreza rural y la exclusión mediante la articulación intergubernamental e intersectorial de políticas, programas y proyectos orientados al desarrollo rural.
- d) Fomentar la modernización y la competitividad, con un carácter incluyente, de todos los segmentos del agro nacional. Poner en ejecución la agenda interna para hacer frente a los retos planteados por el TLC con Estados Unidos y los tratados similares a suscribirse con otros países.
- e) Diseñar y poner en ejecución las políticas, programas y proyectos necesarios para contribuir a una definida estrategia de seguridad y soberanía alimentaria en el país, en respuesta a los desafíos y riesgos derivados de la crisis mundial de alimentos.
- f) Incorporarse a las políticas y programas de conservación y uso racional del agua, los suelos y

los bosques, para enfrentar las consecuencias del cambio climático.

B. Criterios generales para orientar la reforma del MINAG

- Fortalecer el papel del MINAG como generador de la política nacional agraria, y en sus funciones de planificación, normatividad, regulación y control.
- Potenciar las direcciones generales de línea del MINAG como órganos técnico-normativos del sector.
- Constituir en el sector organismos públicos ejecutores (OPE) como entidades encargadas de la provisión de servicios altamente especializados de carácter nacional.
- Superar la duplicación de funciones tradicionalmente existente en el seno del MINAG y facilitar la coordinación de la política agraria en el nivel nacional y en las relaciones con los gobiernos regionales.
- Conformar un Ministerio promotor y facilitador de las iniciativas privadas, abierto a la concertación con los productores del campo y las instituciones dedicadas a la investigación e innovación.
- Ejercer competencias en un marco de compatibilidad con las competencias y funciones de otros sectores, en particular con el Ministerio del Ambiente.

C. Puntos críticos para ampliar y/o rectificar en el DL 997

- Reforzar sustancialmente el papel del viceministro de Agricultura como autoridad articuladora y coordinadora de las políticas y proyectos sectoriales.
- Crear la Oficina General de Políticas Agrarias como órgano asesor dependiente del despacho del viceministro.
- Fortalecer la Oficina General de Planificación Agraria como órgano rector del Sistema Nacional de Planificación Agraria, núcleo de planteamiento estratégico sectorial y para el cumplimiento de las tradicionales funciones de programación de inversiones, presupuesto y cooperación técnica internacional.

- Crear direcciones generales de línea como órganos técnico-normativos del sector. De modo referencial se pueden considerar las siguientes: (i) Dirección de Catastro y Propiedad Agraria; (ii) Riego e Infraestructura Agraria; (iii) Asuntos Ambientales y Sociales; (iv) Producción y Comercialización; (v) Estadística e Información Agraria; (vi) Forestal y de Fauna Silvestre.
- Crear la Oficina de Coordinación Regional, con los recursos necesarios para una efectiva interacción con los gobiernos regionales.
- Fortalecer el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) como autoridad sanitaria agraria altamente tecnificada e independiente. Devolverle a SENASA sus competencias y funciones en cuanto a la regulación y el control de semillas y plaguicidas.
- Respecto al Instituto de Innovación Agraria (INIA): recuperar la función de investigación como bien público estratégico. El Sistema de Innovación Agraria a promoverse debe tener carácter público-privado y funcionar como una red horizontal flexible y abierta. El INIA debe actuar solamente como elemento catalizador y promotor. Para ello, debe utilizar a INCAGRO como un instrumento eficaz adscrito al INIA pero con autonomía suficiente para garantizar su eficiencia e iniciativas.
- En relación con la gestión de los recursos hídricos y la Autoridad Nacional del Agua (ANA): trasladar esta autoridad a un espacio transsectorial adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con un papel fundamental del Ministerio del Ambiente, para garantizar el manejo estratégico y la regulación general de estos recursos. Constituir los consejos de cuenca como autoridades autónomas en sus ámbitos respectivos, de manera que se ejecute una gestión efectivamente descentralizada de los recursos hídricos. Ello supone, además, garantizar la presencia y participación efectiva de los gobiernos regionales en el Sistema Nacional de Recursos Hídricos y en el Consejo Directivo de la Autoridad Nacional del Agua.
- Sobre el Programa de Desarrollo Productivo Agrario (AGRORURAL): se plantea un proceso progresivo de descentralización de sus funciones ejecutoras transfiriéndolas a los gobiernos regionales. Conservar en el MINAG solamente un organismo pequeño para cumplir las fun-

ciones de asistencia técnica a los gobiernos regionales, sistematización de tecnologías de conservación de suelos y manejo de cuencas, y gestión financiera de recursos externos.

- En concordancia con el principio de no duplicar ni superponer acciones, y considerando las competencias exclusivas y las funciones asignadas a los gobiernos regionales por las normas de la descentralización, es posible y necesario fusionar la actual red de agencias de PRONAMACHCS con las agencias agrarias que forman parte de las direcciones regionales agrarias de los gobiernos regionales. Dentro de un proceso gradual y progresivo, esta fusión puede iniciarse con las agencias de PRONAMACHCS que operan con los recursos ordinarios del presupuesto del MINAG. Esta medida busca reforzar y potenciar en cada provincia la atención a los productores agrarios con plataformas integradas de servicios agropecuarios, especialmente a los ubicados en las partes altas de la sierra. La fusión propuesta sería consistente con el traslado a los gobiernos subnacionales de las funciones de ejecución, y daría cumplimiento a la transferencia de PRONAMACHCS contemplada al inicio del proceso en los planes de transferencia aprobados por el Poder Ejecutivo.
- Considerar de modo preferente el interés específico de los gobiernos regionales respecto a avanzar y culminar la transferencia de algunas funciones básicas. En el caso de INRENA, por ejemplo, se trata del manejo y aprovechamiento de fauna silvestre, otorgamiento de permisos, manejo y aprovechamiento de bosques, otorgamiento de concesiones, etc. En el caso de INIA, se demanda la transferencia de las estaciones experimentales a las regiones para sostener programas de investigación y extensión de alcance regional.

3.3.3. Esquema de distribución de competencias entre niveles de gobierno

Es posible establecer algunos criterios generales que permitan idear un esquema de distribución de competencias y funciones del sector agrario entre el gobierno nacional (el MINAG) y los gobiernos regionales y locales.

En general, la lógica de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno postula que el gobierno nacional debe poner énfasis

en la formulación de políticas; el regional, en el planeamiento y la programación; y el local, en la ejecución. En aplicación de tal esquema a las condiciones del sector público agrario, se puede pensar en el siguiente marco de distribución de competencias y funciones:

- *Gobierno nacional*: políticas y estrategias nacionales para el desarrollo agrario; formulación y ejecución de programas; y provisión de servicios de alcance nacional.
- *Gobiernos regionales*: planeamiento y estrategias de desarrollo territorial de sus respectivos ámbitos, incluyendo la gestión de la infraestructura mayor de riego y otras de carácter regional; adecuación al nivel regional de las políticas y estrategias nacionales agrarias; promoción del medio rural regional, incluyendo la aplicación de las llamadas mesopolíticas (de carácter inter-medio); coordinación de las agencias agrarias.
- *Gobiernos locales*: apoyo a la gestión de la plataforma de servicios agropecuarios por parte de las agencias agrarias; infraestructura menor de riego; información, planes, proyectos y promoción rural en escala local.

A partir de estas competencias generales, cabe precisar las materias específicas que corresponden al gobierno nacional y a los gobiernos subnacionales. Con este propósito se han tenido en cuenta dos consideraciones adicionales:

- a) Por el lado de las *materias* de competencia, es necesario partir por identificar el «núcleo duro» de estas materias, que son retenidas como *exclusivas* por el nivel nacional. Esta identificación es la clave que permite darle racionalidad al modelo de descentralización de un Estado unitario como el Perú. Hecha la reserva de competencias del nivel nacional, todas las demás son transferibles; sea como competencias exclusivas de los gobiernos regionales o como competencias compartidas entre los niveles nacional y regional.
- b) Por el lado de las *funciones*, el criterio básico es reservar la *formulación de políticas de carácter nacional* como la primera y fundamental competencia del gobierno nacional. La primacía de las políticas sectoriales nacionales sobre las políticas, planes y programas de alcance regional y local está expresamente reconocida por las leyes vigentes sobre descentralización, y

más recientemente por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. La formulación de políticas por parte de los sectores y demás organismos del gobierno nacional viene a ser la «competencia matriz», de la que se desprenden las competencias relativas al planeamiento, la emisión de normas, la regulación y la fiscalización, también asignadas al gobierno nacional.

Aplicando la anterior concepción se encuentra que las materias siguientes pueden considerarse *competencias exclusivas del MINAG*:

- sanidad agraria;
- investigación y transferencia tecnológica;
- régimen técnico y administrativo de aguas de uso agrario;
- estadísticas agropecuarias; y
- comercio exterior agrario y negociaciones internacionales.

Sobre estas materias se ejercen las funciones relativas a:

- planeamiento y formulación de políticas nacionales;
- normatividad;
- regulación;
- fiscalización y control; y
- ejecución de programas y proyectos de *alcance nacional*.

Son *competencias exclusivas de los gobiernos regionales*:

- diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias (competencias de carácter territorial);
- facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo con sus potencialidades (competencias de carácter sectorial); y
- promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

Son *competencias compartidas* entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales:

- titulación de tierras;
- ejecución de programas de investigación y transferencia tecnológica;
- recursos naturales: gestión sostenible y mejoramiento de la calidad ambiental;
- extensión tecnológica;
- infraestructura de riego;
- información;
- promoción, y
- planes y proyectos.

En este campo de competencias compartidas, corresponde al gobierno nacional formular políticas, normar y ejecutar programas y proyectos de *alcance nacional*; y a los gobiernos regionales, la formulación de políticas y ejecución de programas y proyectos de *alcance regional*.

4

El sector agrario y el régimen de tierras, aguas y bosques

4. El sector agrario y el régimen de tierras, aguas y bosques

En lo que a política agraria se refiere, es evidente que desde la década de 1990 se ha orientado fundamentalmente a favorecer a la mediana y la gran propiedad. Tal como se señala en un balance reciente, «En los últimos veinte años, las políticas agrarias 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. La posibilidad de esta reconstrucción obedece a varias condiciones».¹⁹

En efecto, una revisión de las normas legales dirigidas al campo emitidas desde inicios de la mencionada década muestra que las principales se han orientado a promover grandes inversiones en el sector agrario. Casi todas contienen incentivos de naturaleza fundamentalmente tributaria.

Derogada en 1991 la Ley de Reforma Agraria (mediante el Decreto Legislativo 653), la norma más emblemática del gobierno de Alberto Fujimori en materia agraria fue la Ley 26505, Ley de Promoción de la Inversión en las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, más conocida como Ley de Tierras. En lo fundamental, eliminó los límites máximos y mínimos a la propiedad agraria y consagró la aplicación del Código Civil a las relaciones jurídicas sobre predios rurales, además de establecer otras regulaciones. Para las comunidades campesinas y nativas, estableció la posibilidad de disponer de sus tierras, sea entregándola en propiedad a sus miembros o disponiéndola a favor de terceros (arrendándola, hipotecándola o, en general, disponiendo en cualquier forma de la propiedad comunal).

Esta ley instaló un distingo entre comunidades campesinas de la costa y las otras (de sierra y selva), así como con las comunidades nativas. Las comunidades de la sierra y la selva podrían disponer de sus tierras, pero con el voto a favor de dos terceras partes de los comuneros. Tratándose de las comunidades campesinas de la costa, estableció requisitos menores (que la Ley 26845, de 1997, rebajaría aún más).

El interés principal, en lo que a tierras comunales se refiere, estaba centrado desde el gobierno de Fujimori en las tierras de las comunidades campesinas de la costa, poseedoras de enormes extensiones de tierras eriazas. Esto explica la diferenciación antes señalada y la aprobación de una ley especial dos años después, la Ley 26845.²⁰ El interés de los inversionistas es muy claro: al ser tierras eriazas, esto es, que no se pueden aprovechar (en este caso, por falta de agua), no habría posesionarios; resulta entonces más fácil hacerse de ellas, además de tener la ventaja

¹⁹ Eguren (2004).

²⁰ Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, publicada en julio de 1997.

de que se encuentran cerca de grandes ciudades y puertos.

Con el gobierno del presidente Alejandro Toledo esas presiones no desaparecieron; se volverían a expresar y, al parecer, con más fuerza. El resultado final de ese período fue la aprobación de cuatro leyes específicas que entre los años 2004 y 2006, de una manera bastante discreta, recortaron derechos de las comunidades campesinas y nativas:

- la Ley 28259, que permite la reversión al Estado de predios rústicos adquiridos a título gratuito;
- la Ley 28667, que permite la reversión de predios rústicos adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos;
- la Ley 28685, que permite declarar el abandono legal de tierras de comunidades campesinas de la costa ocupadas por asentamientos humanos; y
- la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de la Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios.

Durante el segundo gobierno del presidente Alan García se ha mantenido la política económica iniciada en 1990; se ha postulado la necesidad de suscribir acuerdos de comercio internacional (TLC); y se ha estimulado el ingreso de inversiones extranjeras, sobre todo de grandes inversionistas.

En cuanto a la agricultura, la posición más clara está expresada en los artículos del presidente García a fines del año 2007, sobre lo que él llamaría el *síndrome del perro del hortelano*. El discurso presidencial parece dar coherencia a la promoción de la gran inversión en el aprovechamiento de los recursos naturales, refiriéndose de manera muy crítica y nada favorable a los pequeños agricultores y las comunidades campesinas.

Por su parte, el ministro de Agricultura, Ismael Benavides, en una exposición ante agricultores en enero de 2008 se sirvió de un esquema para mostrar lo que, en su concepción, debía ser el desarrollo de la agricultura. En el gráfico 5, tomado de la mencionada exposición, se muestra el camino que supuestamente debe seguir el agro peruano: de una agricultura marginal hacia una agricultura competitiva, expresada en los extremos de mini-

fundio y gran propiedad. Es necesario ubicar en este marco conceptual los decretos legislativos aprobados en el primer semestre de 2008; un marco que, como veremos, privilegia la inversión privada pero aquella de los grandes inversionistas, y que considera inviable el minifundio y la pequeña propiedad.

Gráfico 5
Competitividad según tamaño



4.1. La estructura agraria del Perú

El Censo Nacional Agropecuario del año 1994 (III Cenagro) da cuenta del predominio de las pequeñas unidades sobre el total de las unidades agropecuarias (Cuadro 12). Cabe precisar que las unidades agropecuarias censadas sumaban alrededor de 1.800.000 mil, que ocupan más de 35 millones de hectáreas de superficie agropecuaria (esto es, tierras dedicadas a labores agrícolas, pecuarias o de silvicultura).

Cuadro 12
Distribución de unidades agropecuarias por tamaño

Tamaño	N.º de UA	Porcentaje de UA	Porcentaje de superficie agropecuaria
Minifundio (menos de 1-2,99 ha)	967.511	55,4	3,2
Pequeña agricultura (3-9,99 ha)	507.014	29,0	7,3
Mediana agricultura (10-49,99 ha)	219.600	12,6	11,9
Gran agricultura (más de 50 ha)	51.648	3,0	77,6
Total	1.745.773	100,0	100,0

UA: Unidad agropecuaria.
Fuente: INEI, III Cenagro, 1994.

La pequeña propiedad y el minifundio (unidades de menos de 10 hectáreas) concentran el 84,4%

de las unidades agropecuarias censadas; pero esos dos estratos apenas controlan el 10,5% del total de la superficie agropecuaria nacional. En el otro extremo, la gran agricultura, esto es, unidades agropecuarias de más de 50 hectáreas, representan solo el 3% de las unidades agropecuarias, pero controlan el 77,6% de la superficie agropecuaria del país.

Se anota, sin embargo, que esta clasificación considera en forma indistinta los predios agrícolas en función de su extensión, sin tomar en cuenta la calidad de las tierras. Es sabido que una hectárea de tierra de cultivo es más productiva que una de pastos naturales, y más aún que tierras eriazas, que en principio no producen por falta de agua; igualmente, no es posible equiparar tierras forestales con tierras de cultivo; por último, entre las tierras agrícolas, las tierras bajo riego son mucho más productivas que las de secano (que solo se pueden aprovechar con las aguas provenientes de lluvia).

Adicionalmente, cabe notar que el total de 1.742.000 unidades agropecuarias censadas estaba distribuido en 5.718.000 parcelas, lo que hace un promedio de 3 parcelas por unidad agropecuaria censada. Por otro lado, en ese 3% de «gran agricultura» reportado por el INEI se deben considerar las comunidades campesinas y las muy diversas formas empresariales y asociativas, como se observa en el Cuadro 13.

Como se advierte en el cuadro, atendiendo a las formas en que están organizadas las unidades agropecuarias hay un predominio absoluto de las personas naturales en la agricultura nacional: 96,73% de las unidades agropecuarias. No obstante ese amplio porcentaje de familias de agricultores y campesinos, éstos apenas tiene una participación de 39,9% de la superficie agropecuaria.

Por su parte, las comunidades campesinas y nativas, representan solo el 0,39% de las unidades agropecuarias, pese a lo cual concentran el 54,5% de la superficie agropecuaria del país, lo cual les confiere una enorme importancia en términos de las políticas agrarias y rurales o, por lo menos debería reconocérsela. Debe recordarse, sin embargo, que la mayor parte de las tierras comunales está constituida por pastos naturales, tierras eriazas, bosques y tierras de protección, de menor valor productivo que las tierras bajo riego.

Cuadro 13
Unidades agropecuarias por formas de tenencia

Titulares	Porcentaje de UA	Porcentaje de superficie agropecuaria
Personas naturales	96,73	39,9
Sociedades de hecho	2,48	1,6
Sociedades anónimas	0,06	0,6
Sociedades de responsabilidad limitada	0,04	0,4
Cooperativas agrarias	0,01	1,0
Grupos campesinos	0,02	0,3
Sociedades agrícolas de interés social	0,001	0,6
Comunidades campesinas	0,32	39,8
Comunidades nativas	0,07	14,7
Empresas rurales de propiedad social	0,002	0,3
Grupo de agricultores sin tierra	0,002	0,04
Otras	0,28	0,8
Total	100,0	100,0

Fuente: INEI, III Cenagro, 1994.

4.2. Los decretos legislativos del año 2008

Los decretos legislativos son normas legales emitidas por el Poder Ejecutivo, por delegación expresa del Legislativo. En términos prácticos se diferencian de las leyes, emitidas por el Congreso Nacional, por su denominación, pero tienen la misma jerarquía. Considerando que forman parte de la legislación, para su validez deben cumplir, como cualquier norma legal, con una serie de requisitos; en este caso, relacionados con la aprobación de una ley autoritativa: especificación de la materia sobre la cual se delega facultades legislativas y un plazo determinado en la misma ley autoritativa.

Conforme lo expresa el reconocido constitucionalista Francisco Eguiguren,²¹ la única novedad importante en la Constitución de 1993 respecto de la anterior en cuanto a este tema, es que se establecen expresamente algunas materias indelegables, que serían las mismas que no se pueden

²¹ Eguiguren (2008).

delegar a la Comisión Permanente del Congreso: las leyes de reforma constitucional, de aprobación de tratados, las *leyes orgánicas*, la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República. Tal como lo hace notar Eguiguren, la Constitución de 1993 no avanza en precisar los mecanismos de control de las facultades delegadas, más aún tomando en cuenta los abusos en que se incurrió en gobiernos anteriores.

4.3. Los decretos legislativos y la Ley 29157

Al amparo de la Ley 29157, de diciembre del 2007, el Poder Ejecutivo aprobó 99 decretos legislativos que cubren diversas materias, con la finalidad de implementar y aprovechar el TLC entre el Perú y Estados Unidos. Eguiguren sostiene enfáticamente, en el informe jurídico citado, que las materias específicas delegadas no tienen un alcance general, sino que se deben circunscribir a los marcos previstos en el mencionado TLC. Menciona, además, que «una pauta general de interpretación cuando se evalúan los alcances y el contenido de la delegación legislativa conferida, es que debe predominar un criterio restrictivo».

Haciendo una evaluación general de los 99 decretos legislativos emitidos al amparo de la delegación de facultades, como una de las conclusiones de su estudio Eguiguren sostiene que:

Un rasgo característico del uso dado por el Poder Ejecutivo a las facultades legislativas delegadas ha sido la intención manifiesta de exceder y aprovechar las atribuciones recibidas para expedir un amplio número de normas con ninguna o muy escasa vinculación efectiva al TLC, distorsionando y desnaturalizando así los términos de la delegación aprobada por el Congreso mediante la Ley 29157. Ello hace que tales decretos puedan ser calificados de inconstitucionales por razones de forma, al haber incumplido los parámetros fijados en la ley de delegación, lo que ameritaría su derogación en el control ulterior que corresponde efectuar al Congreso, o que se declare su inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional en los procesos que seguramente se promoverán con este propósito.²²

4.3.1. Los decretos vinculados al agro

Dada la amplitud y complejidad del conjunto de decretos legislativos emitidos haciendo uso de

las facultades legislativas, no resulta fácil clasificarlos; muchos tienen implicancias en diversos cuerpos normativos. No obstante, pensamos que 26 tienen relación con la agricultura, con el uso del agua y los recursos forestales, y con las comunidades campesinas. Parte de la complejidad de esta referencia deriva del hecho de que muchas de esas normas aluden a los temas objeto de regulación en forma general, a lo que se debe sumar que varios contienen entre sus artículos normas que modifican o derogan aspectos regulados en alguno de los decretos legislativos previamente publicados.

En el Cuadro 14 se han ordenado los 26 decretos legislativos vinculados a la agricultura, clasificados en cinco áreas: tierras, agua, forestal, promoción agraria e institucionalidad agraria.²³

De la lectura de los aludidos decretos legislativos aparece como objetivo común, expresado por lo general en la parte considerativa, el promover la inversión y la competitividad de la agricultura. De manera más específica, se puede afirmar que las propuestas básicas para la pequeña agricultura están concentradas en la promoción de la asociatividad, mientras que para las comunidades campesinas y nativas, o más bien para sus integrantes, lo principal de la propuesta gubernamental pasa por estimular y facilitar la disposición de sus tierras.

Coincidiendo con lo señalado por Eguiguren, es posible sostener que de parte del Poder Ejecutivo hubo una intención de «exceder y aprovechar las atribuciones recibidas para expedir un amplio número de normas con ninguna o muy escasa vinculación efectiva al TLC». Con ello, no sólo se habrían desnaturalizado los términos de la delegación aprobada por el Congreso mediante la Ley 29157, sino que en algunos casos se habrían producido importantes modificaciones de la legislación vigente, algunas de las cuales incluso atenderían contra lo que se llama el espíritu del convenio suscrito con Estados Unidos, con el nombre de Acuerdo de Promoción Comercial.

²² Eguiguren 2008: 96-97.

²³ El Decreto Legislativo 997 aparece repetido porque se refiere a dos situaciones distintas.

Cuadro 14
Cuadro de los decretos legislativos del 2008 vinculados a la actividad agraria (en aplicación de la Ley 29157)

Tierras	
DL 994 Promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola (13 de marzo)	Tierras eriazas de propiedad del Estado se entregarán a los particulares, para obras de irrigación (por el DL 1064 se repuso la exclusión de tierras de comunidades). COFOPRI hará saneamiento físico legal.
DL 1015 Unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con los de la costa, para mejorar su producción y productividad agropecuaria (20 de mayo)	Facilita la adquisición de tierra comunal por comuneros poseionarios, así como por terceros o para ejercer cualquier acto de disposición de sus tierras. Se requerirá el voto a favor de «no menos del cincuenta por ciento de los comuneros asistentes a la Asamblea» (este DL fue derogado por la Ley 29261 de setiembre de 2008).
DL 1064 Aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario (28 de junio)	Define tierras agrícolas, tierras eriazas, capacidad de uso mayor, abandono. Se ocupa, además, de tierras de comunidades campesinas y nativas, tierras de selva y ceja de selva y servidumbres sobre predios agrícolas.
DL 1073 Modifica el literal b) del artículo 10 de la Ley 26505 (28 de junio)	Modifica un párrafo del Decreto Legislativo 1015, referido a las posibilidades de disposición de las tierras de las comunidades campesinas y nativas (derogado por la Ley 29261 de setiembre de 2008).
DL 1089 Establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales (28 de junio)	Por cuatro años COFOPRI asume competencias para la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas. Los poseedores de tierras eriazas del Estado que las hubieran habilitado con actividad agropecuaria antes del 2004 lo regularizarán, pagando el valor de las tierras. COFOPRI asumirá los procedimientos de reversión de predios rústicos ocupados por asentamientos humanos.
Agua	
DL 997 Ley de Organización y funciones del Ministerio de Agricultura (13 de marzo)	Crea la Autoridad Nacional del Agua (ANA), dependiente del Ministerio de Agricultura.
DL 1007 Promueve la irrigación de tierras eriazas con aguas desalinizadas (3 de mayo)	Promueve el otorgamiento de tierras eriazas con fin agrícola y agroindustriales con aguas desalinizadas. El agua obtenida podrá ser utilizada en beneficio propio o ser vendida, incluso para usos poblacionales.
DL 1081 Crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos (28 de junio)	Define la conformación y los objetivos del Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH). El ente rector es la ANA. Los consejos de cuenca son comisiones multisectoriales dependientes de ANA, por cuenca o grupo de cuencas, aunque la ANA podrá delegar sus funciones a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. Deroga el Título V de DL 653.
DL 1083 Promueve el aprovechamiento eficiente y la conservación de los recursos hídricos (28 de junio)	Declara de interés nacional la conservación del agua y su aprovechamiento eficiente. ANA establecerá Parámetros de Eficiencia y otorgará «Certificados de Eficiencia» que permitirán participar en concursos, premios, promoción de equipos, uso de agua revertida por excedentes, etcétera. Quienes tengan esos certificados pueden abastecer de aguas residuales tratadas y cobrar por ellas. ANA determinará los regímenes de retribuciones, promoviendo eficiencia.

Forestal	
DL 1079 Establece medidas que garanticen el patrimonio de las áreas naturales protegidas (25 de junio)	Autoridad competente sobre recursos forestales, de fauna silvestre y servicios ambientales en Áreas Naturales Protegidas es ahora el Ministerio del Ambiente.
DL 1085 Crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (28 de junio)	Osinfor se ha adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Fiscalizará el aprovechamiento de los recursos forestales y servicios ambientales, sin incluir las Áreas Naturales Protegidas. Crea el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre.
DL 1090 Aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (28 de junio)	Excluye del recurso forestal la tierra cuya capacidad de uso mayor sea forestal, crea concesiones por iniciativa privada, modifica derechos de aprovechamiento, promueve el aprovechamiento de tierras deforestadas y promueve forestación y reforestación con plantaciones de palma aceitera y otros.

Promoción agraria	
DL 1020 Promoción de la organización de los productores agrarios y consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario (10 de junio)	Promueve la asociatividad de pequeños agricultores para gestionar créditos para la actividad agraria. Fideicomiso de gobiernos regionales para garantizar créditos y crea fondo para financiar adquisición de predios para formar unidades mayores de 20 hectáreas.
DL 1035 Aprueba la Ley de adecuación al «Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el Comercio» de la OMC (25 de junio)	Modifica la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía; los productos manufacturados primarios podrán ser producidos o no allí. Modifica la Ley de Promoción de la Inversión Privada en el sector agrario, deroga el Decreto Legislativo 653, referente a la industria láctea y artículos de la Ley complementaria a la Ley de Promoción del Desarrollo Productivo Nacional.
DL 1059 Aprueba la Ley General de Sanidad Agraria (28 de junio)	Busca promover las condiciones sanitarias favorables para el desarrollo sostenido de la agroexportación, para facilitar el acceso a los mercados de los productos agrarios nacionales y fomentar la competitividad de la agricultura nacional.
DL 1060 Regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria (28 de junio)	Promueve la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia tecnológica para impulsar la modernización y la competitividad del sector agropecuario. El Sistema de Innovación Agraria está integrado por los ministerios de Agricultura y Educación; INIA, SENASA, instancias de gobiernos regionales y locales, universidades, organizaciones de productores agrarios, INDECOPI, entre otros.
DL 1062 Ley de inocuidad de los alimentos (28 de junio)	Busca garantizar la inocuidad de los alimentos para el consumo humano, reconociendo y asegurando los derechos e intereses de los consumidores y promoviendo la competitividad de los agentes económicos involucrados en toda la cadena alimentaria.
DL 1074 Norma de protección de información de seguridad y eficacia en el procedimiento de autorización de comercialización de plaguicidas químicos de uso agrícola (28 de junio)	Se orienta hacia la protección de la información de seguridad y eficacia de productos plaguicidas químicos de uso en la agricultura en los procedimientos en el país.
DL 1077 Crea el Programa de Compensaciones para la Competitividad (PCC) (28 de junio)	Crea el Programa de Compensaciones para la Competitividad dentro del Ministerio de Agricultura para elevar la competitividad de los medianos y pequeños productores agrarios, mediante la asociatividad y adopción de tecnologías adecuadas, en unidades productivas sostenibles.
DL 1080 Modifica la Ley 27262, Ley General de Semillas (28 de junio)	Modifica el objeto de la Ley y la terminología; la autoridad en semillas es ahora el INIA; definición de la certificación; y deroga artículo 9 de la Ley General de Semillas.

Institucionalidad agraria	
DL 995 Modifica la norma de relanzamiento del Banco Agropecuario (13 de marzo)	Modifica la Ley de Relanzamiento de Agrobanco y la composición de su Directorio, aumenta su capital, promueve la participación de inversionistas privados en su capital, privilegia el otorgamiento de préstamos a medianos y pequeños agricultores asociados, comunidades y otros.
DL 997 Ley de Organización y funciones del Ministerio de Agricultura (13 de marzo)	Define el objeto, ámbito y funciones del Ministerio, y desarrolla la estructura solo referida a órganos de Alta Dirección. Se crea la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural, y se cambia el nombre de INIA por Instituto Nacional de Innovación Agraria.
DL 1013 Aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (14 de mayo)	El objeto del nuevo Ministerio es la conservación del ambiente, propiciando el uso sostenible, racional y ético de los recursos naturales, que permita contribuir al desarrollo integral social, económico y cultural de la persona, en armonía con su entorno.
DL 1039 Modifica el Decreto Legislativo 1013, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente (26 de junio)	Modifica funciones del Ministerio del Ambiente; los procedimientos administrativos de las entidades cuyas competencias sean asumidas por ese Ministerio, el organismo de evaluación y fiscalización ambiental, y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, la composición del Consejo Directivo de PROFONANPE y las facultades del Ministerio del Ambiente en el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.
DL 1055 Modifica la Ley 28611, Ley General del Ambiente (27 de junio)	Se incorporan al Ministerio del Ambiente los mecanismos de transparencia y participación ciudadana, y las sanciones aplicables al incumplimiento de las obligaciones que contiene el DL 1013, que creó dicho ministerio.
DL 1078 Modifica la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, que según el Decreto Legislativo 1013 es competencia del Ministerio del Ambiente (28 de junio)	Las políticas, planes y programas a nivel nacional, regional y local que puedan originar implicaciones ambientales significativas, así como los proyectos de inversión que impliquen actividades, construcciones, obras, y otras actividades que puedan causar impactos ambientales negativos significativos, quedan comprendidos en el ámbito de la presente norma.
DL 1082 Crea el Sistema integrado de estadística agraria que forma parte del Sistema estadístico nacional (28 de junio)	El Ministerio de Agricultura dirige el Sistema Integrado de Estadística Agraria, integrado por órganos del Ministerio de Agricultura, de los gobiernos regionales y locales y sus dependencias que produzcan información agraria.

Fuente: Diario oficial El Peruano.
Elaboración: Laureano del Castillo.

4.4. Análisis de los principales decretos legislativos

4.4.1. Decretos legislativos vinculados a la tierra agrícola

En esta sección examinamos los decretos legislativos que se dirigen a regular el uso y aprovechamiento de las tierras agrícolas y de las comunidades campesinas y nativas: 994, 1015, 1064, 1073 y

1089. Adicionalmente analizaremos los decretos legislativos 1020 y 1077, por su vinculación con esta materia.

A. Decreto Legislativo 994

El DL 994 plantea el desarrollo de proyectos de inversión privada en la irrigación de tierras eriazas con aptitud agrícola, con la finalidad de ampliar la frontera agrícola. Para ello, el artículo 2 plantea como objeto de la norma regular «el régimen especial para promover la inversión privada en pro-

yectos de irrigación de tierras eriazas con aptitud agrícola de propiedad del Estado, estableciendo el marco normativo aplicable».

En cuanto a los aspectos específicos, destaca el hecho de que se declare de interés nacional y necesidad pública el desarrollo de proyectos privados de irrigación en tierras eriazas, con la finalidad de ampliar la frontera agrícola. Se ratifica así la definición, entre las políticas públicas, de que el Estado no invertirá más en grandes o medianas obras de irrigación, sino que lo harán los particulares, para cuyo efecto se promoverá sus inversiones.

El artículo 3 trae como definición de *tierras eriazas con aptitud agrícola* las que no se pueden aprovechar por falta o exceso de agua. Se consideran de propiedad del Estado todas las tierras eriazas con aptitud agrícola, salvo que estén tituladas, sea en forma individual o comunal, y que ese título esté inscrito en los Registros Públicos. Esa última exigencia planteaba una condición muy difícil de cumplir para los particulares, pero especialmente para las comunidades campesinas y nativas; finalmente, fue eliminada mediante el DL 1064.

El artículo 4 del DL 994 menciona que los proyectos objeto de esta norma serán los que se realicen aprovechando aguas de libre disponibilidad, lo que será determinado por la autoridad competente: la nueva Autoridad Nacional de Aguas, creada por el DL 997.

Corresponderá al Ministerio de Agricultura, mediante un Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada (CEPRI), tramitar y evaluar las iniciativas de inversión de su competencia. Asumirán estas funciones, conforme establece el inciso 7.2, los gobiernos regionales y locales, cuando se trate de proyectos regionales o locales.

Respecto al agua indispensable para las obras, se establece que el Ministerio de Agricultura identificará y reservará las aguas de libre disponibilidad para el desarrollo de los proyectos de irrigación. Adicionalmente, corresponde a este Ministerio aprobar un plan nacional de inversión y de promoción de la inversión privada en tierras eriazas con aptitud agrícola. Encontramos aquí una colisión con las funciones exclusivas de los gobiernos regionales.

Si bien este decreto legislativo desarrolla una propuesta positiva para el país, al impulsar la ampliación de la frontera agrícola mediante el fomento

de las irrigaciones por los particulares, hay aspectos que merecen una revisión más cuidadosa; en particular, los que contienen una intromisión de facultades de los gobiernos regionales por parte del gobierno nacional. Un tema de especial preocupación son las dotaciones de agua, un bien muy escaso, lo que será visto más adelante.

B. Decreto Legislativo 1015

El antecedente de esta norma legal es el Proyecto de Ley 1992/2007-PE, presentado por el Ejecutivo al Congreso en diciembre del 2007. No obstante lo anterior, el 20 de mayo del 2008, sin tomar en cuenta lo actuado en el Congreso, el Ejecutivo publicó el Decreto Legislativo 1015, que tiene exactamente la misma redacción que el proyecto mencionado.

Dado que el decreto legislativo en cuestión contiene un solo artículo y una disposición complementaria derogatoria, no hay un artículo que señale su objetivo. Éste solo se puede hallar en la parte considerativa: «se requiere contar con un régimen unificado, a efectos de promover y facilitar la inversión privada en dichas tierras comunales».

Respecto a la constitucionalidad de esta norma, Eguiguren destaca que las materias invocadas se corresponden formalmente con la ley autoritativa, no obstante lo cual «no aparece en la parte considerativa o normativa del decreto ninguna referencia a su vinculación con la implementación o aprovechamiento del TLC». Señala su inconstitucionalidad por razones de forma, por cuanto «Ni la delegación conferida ni el TLC, contienen ninguna disposición que pueda interpretarse como habilitante para la fijación o modificación del número de votos requeridos o de los procedimientos comunales para que se adopten decisiones sobre la adquisición individual de tierras de propiedad de las comunidades campesinas o nativas, o para realizar actos de disposición o gravamen sobre dichas tierras» (Eguiguren 2008:35).

Respecto a la *inconstitucionalidad por razones de fondo*, debe tenerse presente que este decreto legislativo introduce un régimen menos protectorio de la conservación de las tierras comunales, al reducir el número de votos requeridos para que se apruebe el fraccionamiento o transferencia en propiedad individual de la propiedad comunal (a favor de comuneros poseionarios o de terceros no comuneros).

En suma, resulta sumamente cuestionable que este decreto, lejos de establecer mecanismos para promover el desarrollo de las comunidades campesinas, proponga formas para que las comunidades se deshagan de sus tierras, su principal activo.

Por otro lado, el DL 1015 incumple lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, instrumento ratificado por el Perú, que dispone expresamente que «deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad».

C. Decreto Legislativo 1073

Ante los serios cuestionamientos al Decreto Legislativo 1015, el Poder Ejecutivo intentó esta modificación para evitarlos. El Decreto Legislativo 1073 es sumamente breve; consta de un artículo único, que «Modifica el literal b) del artículo 10° de la Ley 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas».

Con la aludida modificación se ha reemplazado, en el segundo supuesto contenido en el artículo 10 de la Ley de Tierras, la consideración de quiénes votan. En el DL 1015 se trataba del voto a favor de no menos del 50% «de comuneros asistentes a la Asamblea, conforme al quórum»; ahora se trata de no menos del 50% de los «comuneros poseedores con más de un año».

En nuestra opinión, la aplicación del cambio resultaba más compleja, pues ya no se habla de una regulación establecida objetivamente (en el supuesto de que el Estatuto de cada comunidad estuviera actualizado y, además, contemplara el quórum necesario para tomar tal tipo de decisión), sino de una situación de hecho que hacía muy difícil la determinación de quién es el comunero poseedor con más de un año. Por el contrario, se abrían las posibilidades de incrementar los conflictos al interior de la comunidad.

Adicionalmente, al modificar el DL 1015, que a su vez modificaba la Ley 26505, se incurrió en inconstitucionalidad formal: la modificación de dicha Ley (y de la 26845, que modificó parcialmente el artículo 10) exigía la votación de la mayoría calificada del Congreso.

D. Decreto Legislativo 1064

El objeto de este decreto es «establecer el marco normativo sistematizado en materia de tierras de uso agrario con el fin de garantizar la seguridad jurídica sobre éstas». Cabría decir que el establecimiento del régimen jurídico aplicable a las tierras de uso agrario puede contribuir a la mejora de la producción, lo que implicaría un mejor aprovechamiento del TLC.

Sin embargo, como objeta Eguiguren, hay vicios que lo afectan y lo tornan inconstitucional por razones de forma. Y es que la derogación de la Ley 26505 viola lo dispuesto en la propia ley que se deroga, en cuanto a exigencia de una ley del propio Congreso aprobada con mayoría calificada para modificarla o derogarla.

Cabe destacar su pretensión de sistematizar la legislación en materia de tierras de uso agrario, pues las define y añade que el uso de las tierras con aptitud forestal se regirá por la legislación sobre la materia y supletoriamente por lo previsto en la presente norma.

El DL 994 considera que no son «tierras eriazas con aptitud agrícola» las que se encuentran comprendidas en las áreas naturales protegidas; las que constituyan patrimonio arqueológico de la nación; las destinadas a la defensa o seguridad nacional; las que se encuentren dentro de los planos aprobados para fines de expansión urbana y las incluidas en el inventario de tierras con fines de vivienda; las forestales y aquéllas con capacidad de uso mayor forestal; las ribereñas y fajas marginales de los ríos, arroyos, lagos, lagunas y vasos de almacenamiento.

Asimismo, se refiere a la capacidad de uso mayor o aptitud agrícola, pecuaria o forestal de las tierras, «de conformidad con lo previsto en el Reglamento de la presente norma», lo cual deriva al Reglamento la definición de tan importante tema. Además, plantea preocupación a los pobladores especialmente de la región amazónica, por la discrecionalidad que se deja al Ministerio de Agricultura para la definición de las características de estas tierras.

En cuanto a las tierras de las comunidades campesinas, básicamente se ha mantenido la consideración de las mismas, contenida en el artículo 2 de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas (Ley 24657, de

1987), al incluirse en ellas las tierras originarias, las adquiridas de acuerdo con el derecho común agrario y las adjudicadas por Reforma Agraria. No obstante, una lectura atenta muestra que las tierras originarias han sufrido un recorte: ya no son las que la comunidad viene poseyendo, incluidas las eriazas y las que indican sus títulos, sino tan solo las que la comunidad «viene poseyendo así como aquéllas respecto de las cuales cuenten con títulos». Evidentemente, se está eliminando de la condición de tierras originarias a las tierras eriazas, lo que implica un profundo cambio conceptual, que tendría relación con la redacción original del DL 994.

E. Decreto Legislativo 1089

Los antecedentes de este decreto se encuentran en los proyectos de ley 1770/2007-PE, que fuera enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo en octubre de 2007, y 1900/2007-CR, preparado por congresistas oficialistas en noviembre del mismo año.

En cuanto a la constitucionalidad del decreto en cuestión, en la medida en que se está modificando la Ley Orgánica de gobiernos regionales (sin siquiera aludirla), habría un serio vicio de inconstitucionalidad al limitarse por cuatro años una de las facultades exclusivas de los gobiernos regionales.

En cuanto al objetivo de esta norma, el artículo 1 lo señala en forma un tanto oscura, pues declara de interés público nacional la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, a nivel nacional, por un período de cuatro años.

En efecto, crea un «Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación» de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, a nivel nacional, por el plazo indicado. En ese tiempo, el Organismo de Formalización de la Propiedad (COFOPRI) asume la competencia para formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, aunque se precisa que es de manera temporal y excepcional.

COFOPRI se constituirá así, por cuatro años, en el único organismo público a cargo de la formalización de la propiedad rural. Recordemos que, junto con el desaparecido Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), absorbido por COFOPRI, otros organismos tenían a su cargo la formalización

de la propiedad: las direcciones regionales agrarias, los gobiernos regionales y, en el ámbito más urbano, los gobiernos locales. De esta forma, durante ese lapso, la facultad de estos otros organismos de intervenir en la formalización de la propiedad rural queda en suspenso por mandato de este Decreto Legislativo 1089.

Se supone que, concluido ese plazo de cuatro años, las funciones retornarán a quienes corresponde. Es lo que estaría en juego cuando en la Segunda Disposición Complementaria Final se dispone que, para garantizar la sostenibilidad de la formalización de la propiedad rural, «a la conclusión del plazo [...], COFOPRI determinará los patrones de calidad que deberán cumplir los procesos de formalización de la propiedad predial, a nivel nacional», y se agrega que esta entidad brindará asistencia técnica y legal a los gobiernos regionales y locales que lo soliciten.

Asimismo, la Tercera Disposición Complementaria Transitoria establece que las competencias en materia de formalización y titulación de predios rurales «podrán ser transferidas a los gobiernos regionales inclusive dentro del régimen temporal y extraordinario» previsto en la ley; esto es, antes de los cuatro años. Para ello, COFOPRI brindará asesoría técnica en materia de formalización rural a los gobiernos regionales que lo soliciten.

F. Decreto Legislativo 1020

El Decreto Legislativo 1020 busca promover la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario.

Cabe recordar que en gobiernos anteriores se intentó, con escasos resultados, la formación de empresas en el ámbito rural. El poco éxito quizá se deba a la intención de impulsar dichas empresas tomando como base los principios y modelos de organización propios de las sociedades anónimas.

El Decreto Legislativo 1020 define como su objeto establecer «el marco normativo para promover la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural con la finalidad de ampliar el acceso al crédito agrario y fomentar la competitividad, la reconversión y la modernización del Sector Agrario».

En cuanto a la constitucionalidad de esta norma legal, el análisis de Eguiguren indica que «puede

admitirse que la promoción y regulación de organizaciones agrarias, para efectos de favorecer que sean receptoras de financiamiento, contribuirá al desarrollo de la producción agropecuaria, aspecto comprendido en la delegación y en el TLC». Ello abona a que el decreto se inscriba en los términos de la delegación, y a favor de su constitucionalidad.

Se puede objetar, sin embargo, que se imponga a los gobiernos regionales el mandato de constituir un fondo y fideicomiso, ya que ello afecta su autonomía política y económica, así como sus competencias, asunto que se norma en la respectiva ley orgánica y no mediante un decreto legislativo.

En cuanto al contenido del decreto, la norma construye definiciones básicas: *productor agrario, entidad asociativa agraria, pequeño productor agrario y unidades productivas sostenibles* como los terrenos productivos explotados con fines agropecuarios de no menos de 20 hectáreas.

Con las definiciones anotadas, aborda el tema de la asociatividad de los pequeños productores refiriéndose fundamentalmente a las entidades asociativas agrarias. Sobre estas entidades, a pesar de que se explicita que no constituyen personas jurídicas, en la norma se establece que serán tratadas como personas jurídicas, pero exclusivamente para gestionar créditos o para ejercer actos relacionados con dichos créditos.

Resulta novedoso —e incluso objetable— que en el artículo 7 de esta norma se disponga que los gobiernos regionales podrán constituir fideicomisos hasta por 5 millones de nuevos soles para garantizar el financiamiento que se otorgue a los pequeños productores agrarios (no desarrollado en este DL) y a las entidades asociativas agrarias de sus circunscripciones. Adicionalmente, lo que implica otra transgresión a las normas de la Ley Orgánica de gobiernos regionales, en el artículo 9 se dispone que tales fideicomisos tendrán una comisión de gestión que incluirá a un representante del gobierno regional, uno de los gremios productivos agrarios de la localidad, uno de la respectiva cámara de comercio y uno de la entidad fiduciaria, cuyas funciones serán definidas, además, en el reglamento de este decreto legislativo.

Como comentario general podemos señalar que la inmensa mayoría de unidades agropecuarias

se encuentra en manos de pequeños agricultores y minifundistas; y si bien no es un esquema que garantice la rentabilidad de los agricultores, es la realidad de la que hay que partir. El modelo que plantea este decreto legislativo es la reunión de los más eficientes, mediante contratos, para formar entidades asociativas agrarias que podrán acceder así a créditos de las entidades financieras, señalando los bienes que podrán afectarse. En puridad, ese régimen será efectivo para quienes se encuentran ya en condiciones de acceder al mercado financiero, no para los más pequeños y con menores recursos.

G. Decreto Legislativo 1077

Este decreto crea el Programa de Compensaciones para la Competitividad (PCC), y es el que tiene la mayor relación con la aplicación del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito con Estados Unidos.

Su objetivo se encuentra en el artículo 1: establecer «el marco normativo del Programa de compensaciones para la competitividad, consecuencia de la aprobación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos de América».

El PCC se orienta a elevar la competitividad de la producción agraria de medianos y pequeños productores mediante el fomento de la asociatividad y la adopción de tecnologías agropecuarias ambientalmente adecuadas. Tendrá un plazo de vigencia de cinco años, en este caso prorrogables, para lo cual se requerirá una ley propuesta por el Ejecutivo.

En el artículo 3 este decreto se detallan los que serán sus beneficiarios: medianos y pequeños productores agrarios de todo el país que desarrollen sus actividades en unidades productivas sostenibles, pudiendo abarcar todo tipo de producto, con la inclusión explícita del algodón, el maíz amarillo duro y el trigo. Los mecanismos de compensación que establece para ser aplicados por este Programa son tres:

- Pago a los productores elegibles para cubrir parcialmente los costos de inversión en tecnologías consideradas en un menú de opciones (monto fijo con un máximo por beneficiario, determinado por el reglamento de este mismo decreto).
- Pago a las entidades asociativas agrarias para cubrir, parcialmente y en forma decreciente, la

retribución de la persona que ocupe el cargo más importante de gestión de la entidad.

- Pago de las entidades asociativas agrarias para cubrir los gastos directamente vinculados a su constitución.

Lo más saltante del decreto comentado está en la Primera Disposición Complementaria, pues se derogan tres leyes sumamente importantes: la Ley 28600, que creó el Programa Nacional de Promoción a la Formalización del Comercio Algodonero; la Ley 28811, que creó el Programa de Compensaciones para Productores de Algodón, Maíz Amarillo Duro y Trigo; y la Ley 28812, que creó el Programa de Formalización para la Competitividad de la Cadena del Maíz Amarillo Duro-Avícola-Porcícola.

Las leyes derogadas, sobre todo la primera (28600), fueron resultado de largas y complejas gestiones sobre todo de los productores algodoneiros, para paliar los efectos de la apertura del mercado nacional a los tratados de libre comercio, tomando en cuenta el conocido fenómeno de los subsidios de los países desarrollados a sus agricultores. En este caso, entonces, estamos frente a una norma que suprime dichos mecanismos de compensación económica y los sustituye por un mecanismo temporal. Más delicado aún es que no operará en forma individual, sino en tanto se participe en una entidad asociativa agraria.

Asimismo, este Programa se abre a todos los productores agrarios, no solo a los contemplados en las normas que el decreto legislativo deroga (productores de algodón, maíz amarillo duro y trigo).

4.4.2. Decretos legislativos vinculados al agua de uso agrícola

En esta sección del presente informe nos vamos a referir a los decretos legislativos que se dirigen a regular el uso y aprovechamiento del agua, fundamentalmente del agua dedicada a fines o usos agrarios. De esta manera, nos referiremos a los decretos legislativos números 994, 997, 1007, 1081 y 1083. A continuación se muestra el análisis de cada una de las normas mencionadas.

A. Decreto Legislativo 994

Este Decreto Legislativo promueve el desarrollo de proyectos de inversión privada en la irrigación de tierras eriazas con aptitud agrícola, con la finalidad de ampliar la frontera agrícola. El artículo 4 del DL 994 estipula que los proyectos objeto de esta norma aprovecharán aguas de libre disponibilidad, lo que será determinado por la autoridad competente, es decir, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), creada mediante el DL 997.

En los Mecanismos de Promoción incorpora varios aspectos novedosos. En efecto, para promover las irrigaciones se puede comprar la tierra al Estado, o realizar primero las obras de irrigación y luego transferir al Estado dichas tierras habilitadas (o parte de ellas), o transferir las obras de infraestructura hidráulica o se puede adoptar cualquier modalidad que proponga el inversionista y que sea aprobada por PROINVERSIÓN.

Se puede afirmar que con esta disposición se está posibilitando que los inversionistas sean propietarios de las obras de infraestructura hidráulica, lo cual colisiona con la vigente Ley General de Aguas, según la cual éstos son bienes del Estado, lo que implica una apertura más en los planteamientos de privatización del régimen de este recurso.

El DL analizado desconoce las funciones de los gobiernos regionales relativas a «promover y ejecutar proyectos y obras de irrigación, mejoramiento de riego, manejo adecuado y conservación de los recursos hídricos y de los suelos». Por ello, al aprobarse este decreto se están usurpando funciones propias —y exclusivas— de los gobiernos regionales.

Asimismo, en la dotación de agua necesaria para la ejecución del proyecto de irrigación propiamente dicho encontramos otra colisión con las normas de la Ley Orgánica de gobiernos regionales: se dispone que corresponderá al Ministerio de Agricultura identificar y reservar las aguas de libre disponibilidad para el desarrollo de los proyectos de irrigación. Una vez más, no se ha tomado en cuenta el inciso (f) del artículo 51 de la Ley Orgánica de gobiernos regionales. Pero también se está ignorando el contenido del inciso (c) del mismo artículo 51: «Participar en la gestión sostenible del recurso hídrico en el marco de las entidades de cuencas y las políticas de la autoridad nacional de aguas».

B. Decreto Legislativo 997

En la Primera Disposición Complementaria Final del DL 997 se señala lo siguiente: «Créase la Autoridad Nacional del Agua como organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura, responsable de dictar las normas y establecer los procedimientos para la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos. Tiene personería jurídica de derecho público interno y constituye un pliego presupuestal».

Las funciones de la ANA serán detalladas en el correspondiente Reglamento de Organización y Funciones. De todos modos el DL adelanta que es la «encargada de elaborar la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos y el Plan Nacional de Recursos Hídricos, ejerciendo potestad sancionadora en la materia de su competencia, aplicando las sanciones de amonestación, multa, inmovilización, clausura o suspensión por las infracciones que serán determinadas por Decreto Supremo y de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto, ejerciendo en caso corresponda la facultad de ejecución coactiva».

La creación de esta instancia rompe el consenso que se venía construyendo en torno a una nueva ley de aguas. Desde la década de 1990 se discute en el país la necesidad de modificar la legislación de aguas, que es básicamente la Ley General de Aguas (DL 17752, julio de 1969). La creación de la ANA no se consultó a la Comisión Agraria y significó un desconocimiento de los esfuerzos que allí se venían dando, así como de los consensos en torno a la creación de una autoridad de aguas por encima de los ministerios, sacándola en particular del Ministerio de Agricultura, para garantizar precisamente su gestión integrada y multisectorial.

La creación de la Autoridad Nacional del Agua se dio también en medio del proceso de creación del Ministerio del Ambiente. Cuando la comisión oficial creada para estudiar y proponer la creación de este ministerio aún se encontraba trabajando, se publicó este decreto que crea la Autoridad Nacional del Agua como una dependencia del Ministerio de Agricultura, contrariando así lo avanzado en las discusiones previas. Así pues, la creación de la ANA resultó controversial desde el principio. El tema volvió a tratarse, pero esta vez de manera mucho más amplia, en el Decreto Legislativo 1081, que analizamos a continuación.

C. Decreto Legislativo 1081

El Decreto Legislativo 1081 crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos. A manera de antecedente, debe señalarse que a fines del 2007 se supo de un proyecto de Ley del Sistema Nacional de Gestión del Agua, preparado por el Ejecutivo. Sobre todo por presión de la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú, ese proyecto, conocido como Ley SIGA, por las siglas de la entidad que proponía crear, fue archivado. El proyecto se limitaba en general a los aspectos administrativos, diferenciándose así de lo que se discutía en la Comisión Agraria del Congreso; esto es, un proyecto integral.

Respecto a su constitucionalidad, Eguiguren afirma que en lo fundamental la norma corresponde a las materias indicadas en la ley de delegación, aunque modifica la estructura funcional del Poder Ejecutivo al crear un Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH) y una Autoridad Nacional de Aguas.

Al margen del tema constitucional, el DL trata de articular el accionar del Estado mediante una versión mejorada de la Ley SIGA; señala, además, que se aplica a todas las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas de ámbito nacional, regional y local, relacionadas con la gestión de recursos hídricos continentales superficiales y subterráneos.

El artículo 4 de la norma comentada incluye los siguientes principios para la gestión integrada de los recursos hídricos:

- principio de prioridad en el acceso al agua;
- principio precautorio;
- principio de sostenibilidad;
- principio de seguridad jurídica;
- principio de respeto de los usos del agua por las comunidades campesinas y comunidades nativas;
- principio de valoración y cultura del agua;
- principio de eficiencia;
- principio ecosistémico; y
- principio de transparencia de la información.

El artículo 5 indica que el SNRH es parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Señala como su finalidad articular el accionar del Estado en la gestión integrada y multisectorial, el aprovechamiento sostenible, y la conservación e incremento de los recursos hídricos. Asimismo, el cum-

plimiento de la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos y del Plan Nacional de Recursos Hídricos en todos los niveles de gobierno, con participación de los diversos usuarios del recurso y operadores de infraestructura hidráulica.

Se indica en la norma que el SNRH está formado por el conjunto de instituciones, principios, normas, procedimientos e instrumentos por los cuales el Estado desarrolla la gestión integrada y multisectorial del agua. Lo integran la Autoridad Nacional del Agua como ente rector, seis ministerios (del Ambiente; Agricultura; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Salud; Producción; y Energía y Minas), las entidades públicas vinculadas con la gestión del agua de los gobiernos nacional, regional y local, los consejos de cuenca, los operadores de los sistemas hidráulicos públicos y privados, y las organizaciones de los usuarios de aguas.

En cuanto a la composición del Consejo Directivo de la ANA, el artículo 11 del decreto 1081 indica que estará integrado por cinco miembros, todos ellos ministros de Estado: de Agricultura; del Ambiente; de Vivienda, Construcción y Saneamiento; de Salud y de Energía y Minas. No se contempla representantes del sector privado o de los usuarios. Los consejos de cuenca aparecen con un perfil sumamente bajo, solo como «comisiones multisectoriales de naturaleza permanente dependientes de la Autoridad Nacional del Agua creadas mediante Decreto Supremo, a propuesta de la citada autoridad». Se añade que tales entidades no tienen personería jurídica ni administración propia, lo cual las convierte en una instancia o espacio con poca o nula capacidad para accionar.

Tampoco se ha tomado en cuenta para la definición de estos consejos de cuenca la participación de los gobiernos regionales, ignorándose una vez más lo estipulado en el inciso (c) del artículo 51 de la Ley Orgánica de gobiernos regionales: «Participar en la gestión sostenible del recurso hídrico, en el marco de las entidades de cuencas y las políticas de la autoridad nacional de aguas».

Resulta destacable que en sus artículos finales se refiera a los instrumentos de planificación del SNRH, mencionando allí la Política Nacional Ambiental, la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, el Plan Nacional de Recursos Hídricos y los planes de gestión de recursos hídricos en las cuencas. Esto debe permitir, en un plazo relativamente corto, superar la situación actual;

no se cuenta con ninguno de estos instrumentos. Aunque se ha trabajado y validado una propuesta de Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, hasta la fecha no ha sido aprobada.

Entre las Disposiciones Complementarias Finales, interesa mencionar un tema controvertido: se faculta a la ANA a «delegar o autorizar el ejercicio de sus funciones a personas naturales o jurídicas», con el agravante de que éstas pueden ser del sector público o del privado, para la ejecución de labores y proyectos relacionados con la gestión de los recursos hídricos. Es una norma que ha generado un fuerte rechazo entre técnicos y, sobre todo, entre usuarios del agua.

D. Decreto Legislativo 1083

El Decreto Legislativo 1083 promueve el aprovechamiento eficiente y la conservación de los recursos hídricos. No se conocían antecedentes o propuestas normativas previamente existentes sobre este tema, por lo cual la norma resulta novedosa.

Es destacable que en su parte considerativa señale expresamente que «el incremento de la demanda de agua es cada vez mayor», que su disponibilidad resulta deficitaria «para atender todos los requerimientos de los distintos sectores de usuarios», y que esto debe modificarse para superar un «serio obstáculo para la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos», que tiene «entre otros, como objetivo, garantizar el acceso preferencial permanente de las exportaciones peruanas a Estados Unidos». La vinculación con el TLC es entonces evidente, lo mismo que el sesgo agrario y proexportador.

Como expresión del interés por la mayor eficiencia en el uso del agua, se declara de necesidad pública e interés nacional la conservación de los recursos hídricos, así como su aprovechamiento eficiente. Luego se define como mira del decreto «establecer el marco normativo para promover el aprovechamiento eficiente y la conservación de los recursos hídricos, incentivando el desarrollo de una cultura de uso eficiente de dichos recursos entre todos los usuarios y operadores de infraestructura hidráulica, pública o privada».

Esta norma trae una importante innovación para estimular el mejor uso del agua mediante mecanismos concretos. Se asigna a la Autoridad Nacional del Agua establecer los Paráme-

tros de Eficiencia aplicables al aprovechamiento de los recursos hídricos, que deben estar en concordancia con la Política Nacional del Ambiente (artículo 3). También corresponderá a esta autoridad la certificación del aprovechamiento eficiente, los incentivos institucionales, la determinación del régimen diferenciado de retribuciones económicas, el financiamiento y el cofinanciamiento.

La Autoridad Nacional del Agua otorgará «Certificados de Eficiencia», instrumentos que refrendan el aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos por parte de los usuarios y operadores de infraestructura hidráulica, pública o privada, que cumplan con los Parámetros de Eficiencia (artículo 4). También «Certificados de Creatividad, Innovación e Implementación para la Eficiencia del Uso del Agua» a los que diseñen, desarrollen o implementen equipos, procedimientos o tecnologías que incrementen la eficiencia en el aprovechamiento en el uso del agua, así como la conservación de los bienes naturales y el mantenimiento de la infraestructura hidráulica.

Asimismo, podrá otorgar incentivos institucionales consistentes en concursos de mejores prácticas, pasantías, premios y difusión de experiencias exitosas. Para considerarse beneficiarios se requiere alguno de los certificados mencionados en el artículo 4 del DL, aunque el reglamento establecerá los requisitos, procedimientos y criterios para la aplicación de estos incentivos.

Por otro lado, como una forma de presionar o fomentar el mejor uso del agua, en el decreto comentado se dispone que los usuarios y operadores que no cumplan los Parámetros de Eficiencia deben presentar un Plan de Adecuación para reducir sus consumos anuales hasta cumplir con los Parámetros de Eficiencia. El incumplimiento de las metas previstas en el Plan acarreará sanciones por determinar en el Reglamento, lo cual afectará sobre todo a los pequeños agricultores.

Al igual que los DL 997 y 1081, esta norma ignora la participación que corresponde a los gobiernos regionales, conforme lo disponen los incisos (c) y (f) del artículo 51 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

E. Decreto Legislativo 1007

El DL 1007 promueve la irrigación de tierras eriazas con aguas desalinizadas. Existen razones de

fondo para cuestionar la constitucionalidad de esta norma, cuyo objetivo es promover el otorgamiento de tierras eriazas de libre disponibilidad del Estado con fines de irrigación, mediante la utilización de aguas desalinizadas, para ser destinadas a explotaciones agrícolas y agroindustriales. Se sabe que, pese a la evolución de la tecnología, la utilización de agua de mar sigue siendo un proceso bastante costoso y por lo tanto difícil de financiar.

Este decreto establece el procedimiento a seguir tanto por las personas naturales o jurídicas interesadas en presentar proyectos para adquirir tierras eriazas de la costa, exclusivamente para ser irrigadas mediante aguas de mar desalinizadas y aprovechar esa tierra con fines agrícolas y agroindustriales.

La norma señala que son aplicables de manera complementaria a las tierras adjudicadas las normas del DL 994, que promueve las irrigaciones en tierras eriazas. Adicionalmente, se señalan las condiciones contractuales que se deberán considerar en el contrato de compra-venta de las tierras eriazas, como el plazo de ejecución del estudio de factibilidad, la reserva de propiedad de las tierras a favor del Estado mientras dure la ejecución del proyecto, la exoneración del pago de derechos por el uso de agua desalinizada y la cláusula resolutoria del contrato en caso de no ejecutarse el proyecto en el plazo previsto.

Dada la naturaleza de la norma, no resulta objetable que el titular del proyecto tenga derecho a utilizar el agua que obtenga para sí, esto es, para la realización de actividades agrícolas o agroindustriales. Lo cuestionable es que la norma permita, en su Tercera Disposición Complementaria Final, que el agua así obtenida pueda ser vendida a terceros, incluso para usos poblacionales, si hubiese disponibilidad. De esta forma se está modificando en lo central el artículo 1 de la Ley General de Aguas, que establece que todas las aguas, sin excepción, son de dominio del Estado; y que nadie puede tener propiedad sobre ellas. Se estaría plasmando entonces una forma de privatización, ya no de un servicio (como puede ser la gestión de la infraestructura hidráulica o el abastecimiento de agua potable a la población) que puede ser objeto de una concesión (en la que el Estado mantiene la propiedad del recurso), sino del propio recurso natural, algo no permitido por la Constitución.

4.4.3. Decretos legislativos relacionados con las tierras forestales

En el paquete de decretos legislativos publicados entre marzo y junio se tienen varias normas de contenido ambiental y más de una se refiere, por lo menos en forma tangencial, a los recursos forestales. Por ello, en el presente informe nos referiremos a tres decretos legislativos (1079, 1085 y 1090), aunque con mayor brevedad que a los otros apartados.

Debe destacarse que el análisis de estos decretos legislativos supone una mirada mucho más amplia al tema ambiental, por su vinculación con dichos temas; pero también porque las normas a analizar se vinculan con el Ministerio del Ambiente recientemente instituido.

A. Decreto Legislativo 1079

El DL 1079 establece medidas para garantizar el patrimonio de las áreas naturales protegidas. En su parte considerativa y normativa no se hace ninguna referencia a su vinculación específica con aspectos relacionados con el TLC ni con su implementación o mejor aprovechamiento.

En cuanto a su objeto, se plantea que es necesario perfeccionar los mecanismos de aprovechamiento, conservación y custodia de los recursos naturales contenidos en las áreas naturales protegidas del país. En el artículo 3 se establecen y definen los principios que garantizan el patrimonio de estas áreas: prevención, dominio eminential, protección administrativa y gobernanza ambiental.

En el artículo 4 se señala el tratamiento aplicable a los especímenes, productos y subproductos recuperados o encontrados abandonados en áreas naturales protegidas, que no podrán ser objeto de subasta, remate ni comercialización. Se incluyen en esta disposición los productos y subproductos desarrollados a partir de tales especímenes o recursos.

El mismo ítem dispone que las actividades de recolección y caza con fines de subsistencia y autoconsumo en dichas áreas se exceptúan de la disposición, siempre que no contravengan las disposiciones legales vigentes y sean compatibles con la sostenibilidad ambiental. Ello guarda coherencia con la propia Ley de Áreas Naturales Protegidas, que en su artículo 31 establece que la administración del área protegida debe asegurar

prioritariamente los usos tradicionales y los sistemas de vida de las comunidades nativas y campesinas ancestrales que habitan las áreas naturales protegidas y su entorno.

B. Decreto Legislativo 1085

El DL 1085 crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR). Como antecedente, cabe mencionar que, como tal, este organismo fue creado por la Ley Forestal y de Fauna vigente, publicada en julio de 2000 (Ley 27308).

Aunque el decreto comentado no señala su objeto, en el segundo párrafo de la parte considerativa se alude a que, conforme al TLC con Estados Unidos, se requiere fortalecer el OSINFOR como institución responsable de hacer cumplir la legislación ambiental. Se establecen, además de la competencia, las funciones (artículo 3), la estructura básica (artículos 6 a 8), la facultad coactiva para el cumplimiento de sus resoluciones (artículo 12) y los recursos del OSINFOR (artículo 13).

Entre las funciones de OSINFOR se contemplan la supervisión y fiscalización del cumplimiento de los títulos habilitantes otorgados por el Estado (concesiones, permisos y autorizaciones), que tengan como objetivo el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como los servicios ambientales provenientes del bosque. Se trata, entonces, de un organismo que, por lo menos en el plano formal, cuenta con amplias facultades y recursos.

Al igual que con el DL 1081 respecto a la Autoridad Nacional del Agua, en este decreto se establece la facultad del OSINFOR para ejercer sus funciones de supervisión y fiscalización mediante personas naturales o jurídicas especializadas en la materia; pero en este caso solo se contempla a las personas de derecho privado.

Debemos recordar que la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales otorga facultades a estos últimos en materia forestal. En particular, es importante destacar el inciso (q) del artículo 51: «Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional». Se reconoce, pues, como una función exclusiva de estos gobiernos, la que se estaría desconociendo en el decreto comentado.

En el artículo 5 se dispone que OSINFOR deberá notificar al Ministerio del Ambiente cualquier infracción que detecte, en el ejercicio de sus funciones, en cuanto a la conservación de los recursos naturales o de la biodiversidad, o a daño actual o potencial al patrimonio forestal o al ambiente.

Se establece asimismo el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, conformado por tres miembros, que serán elegidos por concurso público y no podrán ejercer el cargo de presidente ejecutivo de la entidad (artículo 8). No queda clara, sin embargo, la función de este Tribunal.

C. Decreto Legislativo 1090

El DL 1090 aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sustituyendo así la Ley 27308, del año 2000. El objeto de este decreto es normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización progresiva de los servicios ambientales del bosque, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la nación.

Se nombra al Ministerio de Agricultura como Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, disponiéndose, en concordancia con lo que hemos visto al analizar otros decretos legislativos, la posibilidad de delegar en terceros las actividades referidas a la administración y/o control de los recursos forestales y de fauna silvestre.

La norma establece las definiciones de *recursos forestales*, *fauna silvestre* y *servicios ambientales*, así como su promoción y gestión. Cabe mencionar que la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, 27308, comprendía en el concepto de *patrimonio forestal nacional* los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente, así como las tierras del Estado con capacidad de uso mayor forestal, con bosques o no. En esta nueva norma se excluyen estas últimas, lo que plantea serios cuestionamientos por cuanto se rompe la lógica anterior y se posibilita el aprovechamiento privado de tierras que ya no tendrán la categorización de *forestales*.

Esta preocupación adquiere una mayor importancia al tomar en cuenta los problemas de interpretación que plantea la confluencia de varios decretos legislativos aprobados, respecto a la delimitación de lo que son tierras de aptitud forestal. En efecto, en el análisis del DL 994 mencionamos como un acierto que se precisara que no

constituyen tierras eriazas «las tierras forestales y aquéllas con capacidad de uso mayor forestal», alejando así los cuestionamientos surgidos por la manipulación de estos conceptos en el Proyecto de Ley 840/2006-PE, más conocido como «Ley de la Selva». Pero también advertimos de las imprecisiones que el DL 1064 traía en materia de definiciones de tierras agrícolas.

Adicionalmente, en el DL 1090 se establece el ordenamiento de la superficie forestal y la zonificación forestal, diferenciando bosques de producción, bosques para aprovechamiento futuro, bosques de protección, áreas naturales protegidas, bosques en comunidades campesinas y comunidades nativas, y bosques locales.

Asimismo, se establece el aprovechamiento de los recursos forestales mediante las concesiones forestales con fines maderables, con fines no maderables, los permisos y autorizaciones, el manejo forestal, y las especies y diámetros de corte autorizados para extracción. Una importante novedad es que se crean concesiones por iniciativa privada.

El aprovechamiento de los recursos forestales y de la fauna silvestre en tierras de comunidades campesinas y comunidades nativas también se establece en esta norma. Igualmente, la forestación y reforestación, y la promoción de la transformación y comercialización de los productos forestales. Con más claridad, promueve el aprovechamiento de tierras deforestadas, así como la forestación y reforestación con plantaciones de palma aceitera y otros.

Las instituciones ambientalistas señalan como peligroso el sesgo de un cambio radical sobre qué se entiende por *patrimonio nacional forestal*, pues implica serias modificaciones en cuanto a su otorgamiento a particulares. Es necesario ver esta norma junto con el DL 1064, que abriría un abanico de posibilidades para el tratamiento de las tierras cuya capacidad de uso mayor sea de producción forestal. Queda claro que con esta norma se pretende sacar este tipo de tierras del ámbito del patrimonio nacional forestal.

Preocupa, pues, la posibilidad de que se otorguen derechos de aprovechamiento forestal solo por iniciativa privada, lo cual no favorece los principios de transparencia y competitividad que deben primar en el otorgamiento de estos recursos. Respondiendo en parte a esas objeciones, el 14

de enero de 2009 se publicó la Ley 29317, que modifica diversos artículos del DL 1090.

4.5. Efectos en los gobiernos regionales

La revisión de las normas relacionadas con tierras, aguas y recursos forestales emitidas por el gobierno nacional al amparo de la delegación de facultades legislativas permite sugerir las opciones que se presentan a los gobiernos regionales.

4.5.1. La opción de políticas agrarias nacionales

Del análisis anterior se desprenden las siguientes conclusiones:

- La opción de gobierno nacional al aplicar políticas de promoción de la economía es apoyar a la inversión privada, sobre todo a la gran inversión.
- En cuanto a la agricultura, esto implica que se han dejado de lado opciones que significaban tomar en cuenta la realidad agraria, marcada por la pequeña propiedad y el minifundio.
- Las propuestas contenidas en los decretos legislativos han dejado de lado el reforzamiento del proceso de descentralización. Por el contrario, varios refuerzan la intervención del gobierno nacional en funciones que podrían realizar los gobiernos regionales y locales. Más aún, como se ha mostrado al revisar normas como los DL 994 y 1089, se ha preferido otorgar facultades que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales reconoce a estos niveles de gobierno como facultades exclusivas, a dependencias como el Ministerio de Agricultura o COFOPRI.
- Dado el contexto actual, resulta difícil que el gobierno modifique esa orientación, sobre todo teniendo en cuenta la vigencia del TLC con Estados Unidos desde febrero del 2009; que se han firmado otros acuerdos bilaterales de libre comercio, por ejemplo con Chile; y que se encuentran en trámite acuerdos con la Unión Europea y China, entre otros. Esos convenios, además de las normas ya dictadas por el Congreso, hacen sumamente difícil pasar a una situación en la que se privilegien otras consideraciones.

- No se concluye en este informe que todas las normas comentadas sean contrarias al interés nacional. Tampoco que las más criticadas sean totalmente negativas. Como en toda norma legal, puede haber aspectos negativos y elementos positivos. Es de esperar, entonces, que algunos puntos cuestionados en este informe y en otros espacios, sean corregidos o mejorados en los próximos meses. El Congreso tiene una responsabilidad directa e ineludible, al ser la entidad con la facultad originaria de aprobar o modificar las leyes que ordenan la república.
- Nuestro país cuenta con ingentes recursos naturales, muchos de los cuales no se pueden aprovechar por falta de recursos económicos o tecnológicos. En tal sentido, la inversión privada, nacional o extranjera, es necesaria; sin embargo, esto no quiere decir que se deba promover la inversión privada a cualquier costo. Por el contrario, debe incentivarse respetando las leyes y regulaciones existentes.
- A nivel regional existe la posibilidad de impulsar las inversiones privadas, para lo cual las normas analizadas pueden resultar sumamente útiles. Es una oportunidad adicional que no se debe dejar de lado, aunque, insistimos, es necesario velar por que las inversiones privadas signifiquen también un provecho para la población asentada en el ámbito de los gobiernos regionales.

4.5.2. Relación entre normas nacionales y regionales

- Es importante que se tome en cuenta la relación entre las normas de nivel nacional —como los decretos legislativos y las leyes en general— y la normativa subnacional, que implica a los gobiernos regionales.
- En el ordenamiento constitucional y legal vigente se señala una clara línea en cuanto a la elaboración de las normas legales. Así, el inciso 11.1 del artículo 11 de la Ley de Bases de Descentralización dispone que «La normatividad expedida por los distintos niveles de gobierno, se sujeta al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución y las leyes de la República».
- Del mismo modo, el artículo 10, inciso 10.1 de la Ley de Bases de Descentralización señala

- que «La normatividad que aprueben los distintos niveles de gobierno en el marco de sus atribuciones y competencias exclusivas, son de cumplimiento obligatorio en sus respectivas jurisdicciones». Más aún, el siguiente inciso, el 10.2, contiene un principio básico para efectos de este análisis: «Los Poderes Legislativo y Ejecutivo no pueden afectar ni restringir las competencias constitucionales exclusivas de los gobiernos regionales y locales».
- Existe la posibilidad de que los gobiernos regionales aprueben normas que complementen la legislación nacional, con rango de ley pero de ámbito regional, como las ordenanzas regionales.
 - Ahora bien, como se ha dicho, la posibilidad de aprobar normas legales mediante ordenanzas regionales se debe concretar en el marco constitucional y legal, lo que implica no contradecir ni desnaturalizar las normas legales de rango nacional, como los decretos legislativos mencionados.
 - Dicho de la manera más clara posible: en uso de las facultades constitucionales y legales, los gobiernos regionales podrían, si lo estiman conveniente, aprobar algunas normas legales para la mejor aplicación, en sus ámbitos, de los decretos legislativos aprobados entre marzo y junio del 2008. Además, habría que considerar lo que dispongan los respectivos reglamentos, que ya han empezado a publicarse.

5

El TLC con Estados Unidos y el agro peruano

5. El TLC con Estados Unidos y el agro peruano

5.1. Diagnóstico de la situación actual de la agricultura

Luego de la implementación de los programas de ajuste estructural en los sectores productivos, y de la adopción de políticas de apertura de los diversos mercados, a inicios de los años 1990, la capacidad productiva y el grado de flexibilidad de la economía peruana han mejorado. Como resultado, en los años 2000 el crecimiento de la economía peruana se ha consolidado, alcanzando incluso tasas de crecimiento por encima del promedio de Latinoamérica. Esto ha permitido seguir recibiendo importantes inversiones del exterior y mayores ingresos tributarios para el Estado.

Cabe resaltar que, al igual que la economía global, el sector agrícola también ha crecido, liderado por la agroexportación y la exportación de productos no tradicionales. Sin embargo, persisten serios problemas, ligados a la población más pobre del país, que afectan el crecimiento del sector agrícola. Así, mientras que la economía peruana logró una tasa de crecimiento de 9% durante el año 2007, el sector agropecuario apenas alcanzó un crecimiento de 3,1%.

El agro peruano enfrenta problemas que impactan negativamente en su desarrollo competitivo:

- atomización de la propiedad de la tierra;
- escaso e insuficiente acceso al financiamiento;
- atraso tecnológico y limitada asistencia técnica;
- escasa investigación, desarrollo e innovación agraria;
- desconocimiento gerencial de los mercados y falta de vínculos eficientes;
- falta de criterios de calidad en la producción agrícola e incapacidad para ofertar volúmenes sostenidos de productos exportables de alta calidad;
- capital humano rural deteriorado;
- deficiente infraestructura; e
- insuficientes servicios agrarios.

En resumen, la baja competitividad del sector agrícola está influenciada principalmente por variables internas ligadas a la actividad productiva, como la tecnología y la gestión empresarial de las organizaciones de productores (para producción y comercialización), relacionadas con la

capacidad de asociatividad; y por variables externas vinculadas a un buen clima de negocios, como el acceso a la información, la infraestructura vial y de servicios, etc. En particular, destacan las variables con más impacto en la «pequeña agricultura».

Cubrir la inmensa brecha generada por la aplicación de políticas inadecuadas o inexistentes para este grupo de agricultores supone utilizar criterios que permitan una efectiva diferenciación de políticas frente a la heterogeneidad del agro nacional, con énfasis en la importancia de los factores naturales y geográficos que condicionan las características y posibilidades de la agricultura en las regiones del país.

En este sentido, es importante que cualquier intento de formulación de políticas en el sector agrario incorpore el criterio de diferenciación territorial o espacial. Esto, de modo tal que se configuren políticas agrarias regionales que respondan a las particularidades de cada espacio y sean aplicadas por los gobiernos regionales y sus secretarías de agricultura formadas a partir de las actuales direcciones regionales del MINAG. En este marco de políticas diferenciadas de corte regional podrán aplicarse provechosamente todas las medidas e incentivos específicos para la pequeña agricultura, programas por cultivos y crianzas, etc.

5.2. Negociaciones comerciales con Estados Unidos

5.2.1. Preferencias unilaterales otorgadas por Estados Unidos

Estados Unidos, dentro de su política de erradicación de cultivos ilícitos en la región andina, estableció un programa de preferencias comerciales para promover el empleo, asociado a la actividad exportadora, con el objetivo de erradicar la pobreza y el cultivo de coca, amapola y marihuana.

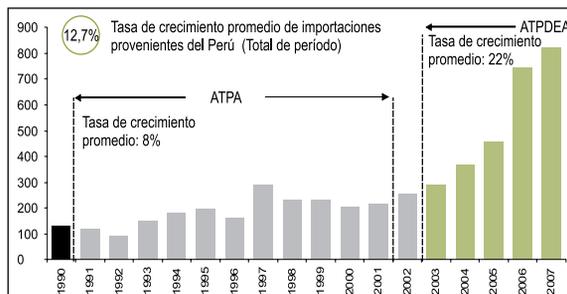
En diciembre de 1991, los gobiernos del Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia se hicieron beneficiarios, por parte de Estados Unidos, de la Ley de Promoción Comercial Andina (ATPA, por sus siglas en inglés), régimen unilateral y excepcional cuyo objetivo es apoyar la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes provenientes de esta región. Este programa duraba una década (ven-

cía en diciembre del 2001) y entregó acceso libre del pago de aranceles a aproximadamente 5.500 productos clasificados en el sistema armonizado de aranceles.

No fue sino hasta agosto del año 2002 cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó la renovación y ampliación de los beneficios del ATPA. El 6 de agosto del 2002 se estableció la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés), que incluye una llamada y condicionamiento expreso del programa a los esfuerzos por erradicar cultivos ilícitos. Adicionalmente, incluye nuevos productos que se hacen beneficiarios de las preferencias comerciales. La vigencia de esta ley debía expirar el 31 de diciembre del 2006.

En términos económicos y de aumento del flujo comercial, para el Perú, el ATPA- ATPDEA ha sido el programa de preferencia comercial que benefició en mayor magnitud el crecimiento y fortalecimiento de la oferta comercial del país, siendo el agropecuario uno de los sectores con más beneficios específicamente por permitir la expansión del ingreso a nuevos productos, abasteciendo nichos específicos de mercado. (Ver Gráfico 6)

Gráfico 6
Estados Unidos: importaciones de productos agropecuarios del Perú, 1990-2007 (millones US\$)



Fuente: USITC.

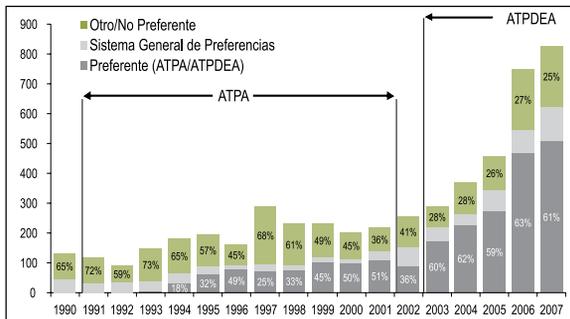
Por ello, desde el inicio de su aplicación hasta fines del año 2006 (período inicial de caducidad del mismo) las exportaciones de productos agropecuarios²⁴ a Estados Unidos vieron crecer en aproximadamente cinco veces su valor.

El incremento de la oferta exportable agropecuaria del Perú se condice con el avance en el uso de las preferencias agropecuarias, que tuvo

²⁴ El ámbito de productos agropecuarios se define en función de lo establecido en el Acuerdo Sobre Agricultura de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

un comportamiento notable durante el período 2002-2007. Así, al inicio de la aplicación del programa de preferencias comerciales, solo 6% de las importaciones agropecuarias provenientes del Perú gozaban de este beneficio; pero esa participación se fue incrementando paulatinamente hasta representar más de la mitad del valor de las importaciones para el año 2001. El fin del período de aplicación del ATPA —y el tiempo que demoró el trabajo de los países andinos para que las preferencias se prorrogasen— hizo que el ambiente de incertidumbre se expresara en una caída al 36% del total de las importaciones provenientes del Perú para el 2002, a pesar de la retroactividad de la vigencia del ATPDEA. Si bien para dicho período la tasa de crecimiento respecto al año anterior fue superior en 19%, esto se debió a un mayor ingreso de productos que ya tenían consolidado un arancel libre (véase el Gráfico 7).

Gráfico 7
Aprovechamiento de las preferencias comerciales sobre el total del comercio agropecuario (millones US\$)



Fuente: USITC

5.2.2. El Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y el Perú

A. El proceso de negociación

Iniciado el proceso de negociación con Estados Unidos, se estableció una estrategia para identificar y evaluar el tratamiento de liberalización idóneo. Así, se establecieron pautas específicas por tipo de producto, considerando las posibilidades de venta en el mercado de Estados Unidos, la competencia directa de productos importados de dicho país, y la ayuda interna que recibía o el potencial de comercio existente.

Se aplicó, por un lado, una *estrategia defensiva* para los productos que encontraban en la importación de mercancías norteamericanas una gran

competencia. En esta consideración se incluyeron los "productos sensibles" (a las importaciones de bienes semejantes, como el caso del algodón, maíz, oleaginosas, arroz y carnes), así como otros que si, bien no tienen mayor circulación en el mercado, son productos de subsistencia para parte de la población rural (cebada y trigo).

Esta estrategia defensiva supuso la consecución de mayores plazos de desgravación arancelaria (eliminación del arancel), que podría llegar incluso a suspender temporalmente dicho proceso, así como modalidades específicas de aplicación de mecanismos de defensa comercial (medidas de salvaguardia especial agrícola) y de aperturas limitadas. Para los productos sujetos a la aplicación del Sistema de Franjas de Precios (SPFP), dicha estrategia buscaba mantener el uso del sistema en el comercio internacional tal como se estableció en el acuerdo comercial con MERCOSUR.

Se contaba también con una *estrategia ofensiva*, destinada a todos los productos que efectivamente se comerciaban con Estados Unidos beneficiados por el ATPDEA, así como aquellos con algún potencial en el futuro no inmediato. El objetivo principal de esta parte de la estrategia era garantizar la apertura efectiva en el mercado norteamericano, a fin de posibilitar el incremento de nuevas y mayores ventanas de exportación para los productores nacionales mediante la consolidación de las preferencias otorgadas en el ATPDEA. (Ver Cuadro 15)

Cuadro 15
Distribución de productos por tipo de estrategia aplicada

ESTRATEGIA DEFENSIVA		ESTRATEGIA OFENSIVA
Productos sensibles	Productos de subsistencia	Productos de exportación
<ul style="list-style-type: none"> Maíz amarillo duro Algodón Arroz Carne de pollo, bovino y cerdo Lácteos Aceites 	<ul style="list-style-type: none"> Cebada Trigo Maíces varios Papa Otros granos y cereales 	<ul style="list-style-type: none"> Alcachofa Espárrago Mango Cítricos Demás frutas y hortalizas Pisco

En términos de resultados, el Perú consolidó por completo el ámbito de productos sujetos a ATPDEA y comercio efectivo, con un ingreso libre de arancel una vez que se inició la aplicación del Acuerdo (aproximadamente 1.241 partidas arancelarias). Por otro lado, se amplían en 44 los productos de libre acceso (aceitunas conservadas, algodón fibra, conservas de frutas y hortalizas,

así como otras frutas frescas). Los resultados de la negociación para este grupo de productos, junto con aquellos que poseen un arancel NMF²⁵ de 0% (alrededor de 396 partidas arancelarias), significan que 99% del comercio efectivo del Perú hacia Estados Unidos tendrá el ingreso preferente consolidado de manera inmediata. Éste es un logro para la consolidación de la agroexportación en el Perú.

B. Resultados de la negociación

El Cuadro 16 resume los términos en los que se liberaría el mercado de Estados Unidos en el ámbito agropecuario.

Cuadro 16
Resumen de condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos

Período de desgravación	Número de partidas arancelarias	Porcentaje de partidas	Participación comercio efectivo
Acceso inmediato	1.629	89,7%	99,1%
Acceso preferente	(1.241)	(68,3%)	(78,3%)
Arancel NMF 0%	(388)	(21,4%)	(20,7%)
Acceso en 5 años	3	0,2%	0,0%
Acceso en 10 años	1	0,1%	0,0%
Acceso en 15 años	77	4,2%	0,5%
Acceso en 17 años	60	3,3%	0,0%
Ingreso parcial (contingentes)	47	2,6%	0,4%
	1.817	100,0%	100,0%

Fuente: MINAG.

Por el lado de la estrategia defensiva, la negociación fue bastante difícil y tuvo resultados diversos, pues muchos grandes intereses exportadores de Estados Unidos tenían que ver con mercancías que se producen en el Perú, y es de esta producción que subsiste un grupo importante de productores agropecuarios. A pesar de ello, algunos productos consiguieron tratos especiales o diferenciados en función de su importancia en la economía local. Estos tratos significan la aplicación de amplios plazos de desgravación (un máximo de 17 años para la reducción de aranceles con

²⁵ NMF (Nación Más Favorecida). Principio jurídico básico del comercio internacional por el cual se otorga un tratamiento no discriminatorio a cualquier país del mundo, que establece la no discriminación a una mercancía por causa de su origen. Por ello se extiende y alude a un trato de «nación más favorecida» a cualquier país miembro de la OMC. En el caso del término de un arancel NMF, se hace referencia al arancel que se le cobra a cualquier país, sin ningún tipo de diferenciación. Es el arancel vigente.

Estados Unidos), restricciones temporales a la liberalización del comercio mediante contingentes que representan porcentajes mínimos de la demanda nacional total, así como la posibilidad de aplicación de una medida de salvaguardia especial agrícola sujeta al crecimiento del volumen de importaciones provenientes de Estados Unidos.

El objetivo de esta estrategia dicotómica era la obtención de mayores beneficios del entorno internacional favorable. Dicho objetivo supone concesiones de ambos lados, que en nuestro caso particular ha redundado en la continuidad de la política de apertura del comercio exterior emprendida por el país. No obstante, es posible que productos como el maíz amarillo duro (valles de costa y selva), el algodón (valles de costa y selva), el arroz (valles de costa y selva) o algunos derivados lácteos (valles de sierra, principalmente) se vean afectados por la competencia directa de la producción de Estados Unidos. El Cuadro 17 ofrece un resumen de los términos en los que se liberaría el mercado del Perú en el ámbito agropecuario.

Cuadro 17
Resumen de condiciones de acceso al mercado de Perú

Período de desgravación	Número de partidas arancelarias	Porcentaje de partidas	Participación comercio efectivo (%)
Acceso inmediato	510	56,1	88,7
Acceso preferente	(451)	(49,6)	(87,1)
Arancel NMF 0%	(59)	(6,5)	(1,6)
Acceso en 2-3 años	17	1,9	0,2
Acceso en 5-7 años	245	27,0	1,1
Acceso en 8-9 años	12	4,2	0,0
Acceso en 10-12 años	81	1,3	8,2
Acceso en 15-17 años	44	8,9	1,8
	909	100,0	100,0

Fuente: MINAG.

C. Una discutible desgravación arancelaria anticipada

La coyuntura mundial, caracterizada por el cambio climático, la caída en la producción de granos y cereales, el uso de alimentos para fines combustibles y la crisis económica, ha generado un escenario de alza en la cotización de los productos de consumo básico.

Una de las acciones recientes más controversiales es el de las sucesivas rebajas arancelarias por parte del MEF, para tratar de minimizar el impacto del alza de precios en la canasta de consumo nacional (objetivo inflacionario). Si bien el fin podría ser válido, en términos efectivos el impacto sería mínimo; pero el costo, en términos de negociación y de erosión de preferencias comerciales, sería bastante alto.

Desde las reducciones iniciales para los aranceles del trigo y el maíz (DS 105-2007-EF) como respuesta al incremento en los precios del pan y las harinas; hasta el último recorte arancelario que reconstruye la estructura arancelaria peruana (DS 038-2008-EF), es mucho lo que ha cambiado en los resultados de este acuerdo.

Este cambio unilateral ha ocasionado que productos que tenían plazos de desgravación amplios tengan incluso ya acceso libre al país. De igual manera, al asignársele un arancel de 0% a productos que se habían negociado incluso con modalidades de contingentes arancelarios, no hacen sino invalidar dicho tratamiento debido a que no se puede restringir por montos el nivel de importaciones de un producto cuando este está completamente liberalizado.

5.3. Posibles impactos del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos en la agricultura peruana

Distintas instituciones gubernamentales, académicas, gremiales y de investigación han evaluado los posibles impactos que se generarían a partir de la liberalización preferencial de aranceles a favor de Estados Unidos sobre la economía peruana, y en particular sobre los productos agropecuarios considerados sensibles.²⁶ Se han llevado a cabo diversos estudios a lo largo del proceso de negociación, con distinta profundidad y metodología, y de acuerdo con intereses específicos, información estadística y supuestos, todo lo cual condiciona los resultados de dichos análisis.

Los estudios se pueden separar en varios tipos, en función de su cobertura global, sectorial o por producto, o de su metodología de análisis. Gran

parte se basan en análisis cualitativo, con la ayuda de series estadísticas seleccionadas a partir de las cuales se derivan conclusiones razonadas. Otro grupo de estudios tienen un carácter más cuantitativo y descansan en la utilización de modelos econométricos o contables que resultan en una valoración absoluta o porcentual de costos y beneficios para sectores o productos específicos de la economía nacional o para la economía en su conjunto.

5.3.1. Estudios sectoriales de evaluación de impactos

A. Estudio elaborado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)

El estudio elaborado por el MINCETUR tienen como propósito estimar el impacto económico de las concesiones arancelarias que el Perú y Estados Unidos se otorgarán mutuamente, reflejando una ganancia del comercio a partir de una asignación más eficiente de recursos y por el incremento de las posibilidades de consumo ante la aplicación del acuerdo comercial con Estados Unidos.

El sector agrícola se analiza desde la perspectiva de las áreas cosechadas, el valor bruto de producción y el empleo. El documento muestra que las áreas posiblemente afectadas serían las que cultivan arroz, maíz amarillo, cebada, trigo, algodón, manzanas, pera y melocotón, que para el momento de la investigación ascendían a 972 mil hectáreas (41% del total), las mismas que en términos de empleo representaban el 42% del empleo agrícola.

Las áreas ganadoras serían las dedicadas al cultivo de productos de exportación, como café, caña de azúcar, frejoles, naranjas, espárragos, cebollas, mangos, palta, uvas, páprika, olivo, ajos y alcachofas, en conjunto aproximadamente unas 548 mil hectáreas (23% del total), que en términos de empleo representan el 24% del empleo agrícola.

B. Estudio elaborado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

El estudio del IICA busca estimar el impacto sobre el sector agropecuario de manera desagregada, por producto. Muestra incrementos en las importaciones peruanas de productos originarios de Estados Unidos, sobre los niveles de importa-

²⁶ Entiéndase como productos sensibles aquellos en los que existe un riesgo importante de desaparición o reducción significativa de la producción nacional como consecuencia de la liberalización comercial.

ciones registrados de ese origen en el año 2002. Es un resultado coherente considerando el inicio de la apertura preferencial otorgada por Estados Unidos, así como por los bajos niveles de importación desde dicho país prevalecientes en el año base de sus cálculos.

En términos de efectos sobre la producción, muestra un efecto negativo que se circunscribe principalmente a cuatro productos: trigo, algodón, maíz y arroz, situación que se originaría a partir del incremento neto de las importaciones para estos productos específicos. En cuanto a los cambios en el valor bruto de la producción (VBP), los sectores más perjudicados serían el maíz amarillo duro y el trigo, ya que experimentarían una reducción en el VBP como respuesta a una caída de la producción doméstica y de los precios domésticos como producto de un incremento marginal de las importaciones totales (1,85% para el maíz y 2% para el trigo).

La investigación muestra también que se alcanzarían resultados positivos en los demás productos. Destaca el relacionado con la carne de pollo, lo que se explicaría por el incremento de la demanda intermedia (industria de alimentos) y el incremento en el consumo de los hogares, que permitiría un cambio de aproximadamente 22,6 millones de soles en el valor bruto de la producción.

C. Estudio elaborado por Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

La investigación de GRADE no tiene como objetivo un análisis macroeconómico; sin embargo, brinda alcances sobre el efecto que tendría el APC sobre los hogares urbanos y rurales.

A nivel nacional, los resultados de la liberalización comercial resultan positivos. Se traducirían en un incremento en el bienestar de entre 215 millones y 417 millones de dólares (0,32% a 0,61% del PBI). Sin embargo, mientras que en el sector urbano las ganancias en bienestar de los productores oscilarían entre 315 millones y 575 millones de dólares, en el sector rural se registrarían pérdidas de bienestar en el rango de 100 millones a 158 millones de dólares. Esto se explica a partir de la reducción arancelaria que experimentarían el maíz y el arroz en la selva, y los lácteos y las carnes en la sierra. Esto último motivó la posición contraria de GRADE al monto destinado al Programa de Compensaciones para el sector agricultura que pretendía implementar el Gobierno.

D. Observaciones formuladas por el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)

Las observaciones formuladas por diversos gremios a través de CEPES, muchas y diversas, se centran en los siguientes aspectos:

- a) El APC con Estados Unidos generará dependencia de los productos agrícolas importados desde este país.
- b) Los subsidios deprimen los precios mundiales y perjudican a los productores de países en desarrollo; de aplicarse el APC, los principales productos agropecuarios se verán expuestos a un «shock arancelario» (los más perjudicados serían el algodón y el maíz amarillo duro).
- c) Las ventajas otorgadas a Estados Unidos serán reclamadas por otros socios comerciales. El artículo 40 del ACE 58 con MERCOSUR obligaría a renegociar condiciones cuando se dan mayores beneficios a un tercero.
- d) El probable resultado final de la aplicación del acuerdo comercial sería una reconcentración de la propiedad de la tierra: «los pobres rurales terminarán convertidos en simples proveedores de mano de obra o en migrantes».

E. Estudio del Ministerio de Trabajo sobre el empleo

Este estudio desagrega el impacto sobre el empleo del APC por sectores productivos, mostrando un impacto neto sobre el empleo del APC de 18.148 puestos de trabajo; no se observa en los sectores principales (desagregación en 11 sectores) un resultado neto negativo. En agricultura se observa un resultado neto de 9.801 puestos de empleo, efecto que se explicaría por el incremento de la agroexportación. No obstante, este resultado no implica que ciertos subsectores puedan verse perjudicados.

5.3.2. Posibles impactos del APC según tipo de agricultura

A. Agricultura de exportación no tradicional

La apertura comercial con Estados Unidos generaría un impacto positivo en este ámbito. La actividad agroexportadora tiene condiciones de partida sumamente atractivas para un nuevo boom de inversiones. Las perspectivas del sector son muy atractivas dado el creciente interés por los

productos agrícolas no tradicionales que exporta el Perú, en línea con nuevos hábitos de consumo más saludables y orientados hacia productos de mayor valor agregado.

B. Agricultura extensiva

Este tipo de agricultura esta conformada principalmente por aquellos agricultores dedicados al cultivo de productos de explotación extensiva y tradicional (mayor parte constituido por pequeñas propiedades de los «herederos» de la reforma agraria). Este sector es el más importante de la agricultura peruana, en extremo fragmentada. Requiere mejorar su productividad resolviendo entre otros, la organización de los productores, la comercialización, la provisión de servicios como información, investigación y transferencia tecnológica, etc. El APC con Estados Unidos generaría un efecto poco significativo. La apertura comercial incidirá, principalmente, en una mayor competencia entre productos provenientes de Estados Unidos y de terceros países. Aspectos como la calidad constituirán una ventaja para los productos nacionales. No obstante, cualquier efecto sobre los productos nacionales estará estrechamente ligado al desarrollo de las cadenas productivas.

C. Agricultura de mercado interno

Este tipo de agricultura esta conformado por pequeños agricultores tradicionales que atienden al mercado interno, enfocados preferentemente en productos hortofrutícolas. Esta actividad requiere apoyo para mejorar la eficiencia del mercado interno, en particular la comercialización y mercadeo. En cuanto al APC habría que esperar un impacto poco significativo; no obstante, el APC constituye una buena oportunidad para su articulación con los principales mercados del ámbito nacional y su posterior inserción en el mercado internacional.

D. Agricultura de subsistencia

Este tipo de agricultura está conformado por agricultores en extrema pobreza. Se ubica en tierras marginales de la costa, sierra y selva, ocupadas por comunidades y minifundistas. Comprende en su mayoría a unidades agrarias de menos de 0,5 hectáreas, dedicadas sobre todo a cultivos andinos y nativos, básicamente para el autoconsumo. En este ámbito, resulta prioritaria la implementación de programas de lucha contra la pobreza, con un enfoque multisectorial de desarrollo productivo rural y de seguridad alimentaria. No se es-

peraría un impacto negativo a partir de la entrada en vigencia del APC con Estados Unidos.

E. Crianzas intensivas y semiintensivas

Los pobladores rurales dedicados a las crianzas intensivas y semiintensivas son principalmente grandes propietarios, localizados sobre todo en zonas de la costa. La producción pecuaria presenta una visión empresarial, aspecto que le ha permitido asumir diversos retos tecnológicos y responder por el desarrollo del sector. No obstante su significativo desarrollo, requiere apoyo para consolidar su posicionamiento en el mercado interno y lograr acceso a los mercados externos.

5.4. Alcances de los decretos legislativos expedidos por el Poder Ejecutivo

La mayor parte de los decretos legislativos se analizaron en el capítulo anterior. En el presente capítulo se añadirá la mención a otros que tienen un impacto específico sobre las condiciones de competitividad del país y que inciden en el TLC.

5.4.1. Sobre sanidad e inocuidad

A. Decreto Legislativo 1059: Ley General de Sanidad Agraria

Con el DL 1059 se procura reforzar la labor del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA). Se establecen medidas fitosanitarias para prevenir, controlar y erradicar plagas y enfermedades (vegetales y animales) que atenten contra la vida y la salud de las personas, procurando la preservación de los productos.

El propósito de esta norma es fortalecer los servicios fito y zoonosanitarios a fin de facilitar y favorecer el comercio internacional, incrementar la productividad agropecuaria, prevenir la introducción de enfermedades y plagas exóticas y contribuir a la seguridad alimentaria. Esto permitirá establecer medidas cada vez más estrictas y exigentes en materia de calidad, sanidad e inocuidad de alimentos; y proteger al consumidor y lograr una demanda local cada vez más exigente. La dación de esta norma es positiva, toda vez que se otorga mayor importancia a la sanidad agraria e incluye, además, cambios procedimentales para adecuarse a la aplicación del acuerdo comercial con Estados Unidos.

Cuadro 18
Efectos esperados del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos según tipo de agricultura

Tipo de agricultura o ganadería	Principales productos	Características del producto	Efecto esperado del APC con Estados Unidos	Propuesta de estrategia de política
Agricultura no tradicional Medianos propietarios y empresas agroindustriales, básicamente ubicados en la costa. Agricultura con visión empresarial, gran inversión. Viene asumiendo retos tecnológicos y responde por la exportación sectorial. Requiere apoyo para consolidar su acceso a mercados externos (apertura comercial, protocolos de sanidad, inocuidad y otros).	Alcachofa	<ul style="list-style-type: none"> • La producción se concentra en Junín, Ica, Ayacucho, La Libertad, Huánuco y Tacna. • Se estiman 3.517 hectáreas de área cosechada y 2.321 puestos de empleo. • Desgravación inmediata. 	<ul style="list-style-type: none"> • La agricultura de productos de exportación no tradicional cubre actualmente 80.714 hectáreas. Representa el 9% del PBI sectorial, el 3% del área cultivada y el 3% de los productores. • No se esperan efectos negativos con la apertura comercial. El comercio agropecuario consolidará su mayor dinamismo y crecimiento, iniciados con el ATPA-Atpdea. • El desarrollo de las agroexportaciones tendrá un efecto directo al incrementar empleo, los ingresos y el bienestar de la población. Para ello, se requiere: <ul style="list-style-type: none"> • identificación de nichos con alta rentabilidad; • importante inversión; • requerimientos agronómicos (tierra, clima, etc.); y • requerimientos tecnológicos (riego, etc.) 	Para obtener beneficios del entorno internacional favorable, la agricultura no tradicional requiere un trabajo conjunto del sector privado y público, el mismo que debería estar orientado a priorizar las siguientes líneas de acción: <ul style="list-style-type: none"> • Continuar con la agenda de apertura comercial internacional que se viene desarrollando. • Superar barreras fitosanitarias existentes en la actualidad, replicando las experiencias exitosas como el acceso de cítricos peruanos a Estados Unidos. Así, se espera que en los próximos dos años se logre el ingreso de la palta al mercado estadounidense, de mangos al mercado japonés y de cítricos a China. • Potenciar los programas de reconversión desde cultivos tradicionales hacia los de agroexportación en zonas como Arequipa, Tumbes y Lambayeque. Destacan el proyecto del MINAG para que en los años 2008 y 2009, un total de 8.000 hectáreas de arroz sean reconvertidas a cultivos para la agroexportación a un costo de 35 millones de dólares. • Este tipo de proyectos deben contar con la participación directa de los gobiernos regionales implicados y, de ser necesario, con financiamiento externo a través del gobierno central en materia de ampliación de los proyectos de irrigación.
	Uva	<ul style="list-style-type: none"> • La producción se concentra en Lambayegue, La Libertad, Cajamarca, Áncash, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna y San Martín. • Se estiman 11.292 hectáreas de área cosechada y 5.081 puestos de empleo. • Desgravación inmediata. 		
	Páprika	<ul style="list-style-type: none"> • La producción se concentra en Lima, Ica, Tacna, Arequipa, La Libertad, Lambayegue, Áncash y Moquegua. • Se estiman 9.602 hectáreas de área cosechada y 4.993 puestos de empleo. • Desgravación inmediata. 		
	Espárragos	<ul style="list-style-type: none"> • La producción se concentra en La Libertad, Ica, Lima y Áncash. • Se estiman 18.000 hectáreas de área cosechada y 11.772 puestos de empleo. • Desgravación inmediata. 		
	Mango	<ul style="list-style-type: none"> • La producción se concentra en La Libertad, Piura y Lambayegue • Se estiman 15.448 hectáreas de área cosechada y 4.027 puestos de empleo. • Desgravación inmediata. 		
	Palta	<ul style="list-style-type: none"> • La producción se concentra en Junín, Arequipa, Piura, Cusco, Ica, Chiclayo, Cajamarca y Moquegua. • Se estiman 11.568 hectáreas de área cosechada y 4.014 puestos de empleo. • Desgravación inmediata. 		
	Cítricos	<ul style="list-style-type: none"> • La producción se concentra en Junín, Piura, Ica, Chiclayo, Tumbes, Ayacucho, Loreto y Cajamarca • Los principales cítricos producidos en el Perú son naranja, mandarina, limón y toronja. • Desde mayo del 2006 los cítricos peruanos pueden ingresar al mercado de Estados Unidos sin restricciones fitosanitarias. 		
	Olivo / Aceituna	<ul style="list-style-type: none"> • La producción se concentra en Lima, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna y La Libertad. • Se estiman unas 8.339 hectáreas de área cosechada y 2.893 puestos de empleo. 		
	Oleaginosas	<ul style="list-style-type: none"> • Aceites crudos: desgravación inmediata. • Torta de soya: desgravación inmediata. • Aceites refinados: desgravación a 10 años. • Cuota de refinado de soya: 7 mil TM. 		

Tipo de agricultura o ganadería	Principales productos	Características del producto	Efecto esperado del APC con Estados Unidos	Propuesta de estrategia de política
<p>Agricultura extensiva</p> <p>Principalmente cultivos tradicionales de explotación extensiva y tradicional. Constituida sobre todo por pequeñas propiedades de los «herederos» de la reforma agraria. Es el sector más importante de la agricultura peruana, en extremo fragmentada. Requiere mejorar su productividad resolviendo, entre otros problemas, la organización de los productores, la comercialización y la provisión de servicios como información, investigación y transferencia tecnológica.</p>	<p>Maíz amarillo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se otorgará una cuota de 500 mil TM anuales, que crecerá al 6% desgravación anual y tendrá un período de desgravación de 12 años. • 16% de las importaciones provienen de Estados Unidos. • Principal insumo de la industria de alimentos balanceados. • Solo 20% de la demanda por MAD se abastece con importaciones. • Ingreso del maíz amarillo duro norteamericano desplazará las importaciones argentinas. • Da empleo a 70.000 personas (directa e indirectamente). • Aporta con el 2,2% de la producción agropecuaria nacional. • Siembras: 280.000 hectáreas. • La producción se concentra en San Martín, Loreto, Lima, La Libertad, Cajamarca, Ancash, Piura, Lambayeque, Huánuco y Ucayali. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desplazamiento de importaciones de maíz amarillo de origen argentino. • Reducción del precio a nivel interno en una magnitud menor al arancel actual de 12%. 	<p>A fin de atenuar los posibles efectos que implicaría la apertura comercial se recomiendan las siguientes líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientación al productor: sistema para orientar a los productores de productos sensibles como arroz y papa. Esta acción debe ser liderada por el Ministerio de Agricultura. • Cadenas productivas: alianzas productivas para articular la producción al mercado mediante contratos de compra a futuro. Considerando la estructura organizativa de las asociaciones agrarias, esta acción debe ser liderada por las gerencias de desarrollo productivo de cada región, con el apoyo de los gremios agrarios. • Institucionalidad agraria: creación de consejos nacionales por producto (algodón y café) para concertar las principales medidas en apoyo a estos productos. • Investigación: programas de investigación sobre maíz amarillo duro, arroz, papa, etcétera; así como proyectos de innovación tecnológica. Esta acción debe ser liderada por el Ministerio de Agricultura a través de las oficinas descentralizadas del INIA. <p>No obstante, dado que los gobiernos regionales son la institución del Estado más próxima a los agricultores, deben constituirse en el brazo articulador de operaciones financieras que permitan el financiamiento de proyectos de investigación con participación de agricultores agrupados en cadenas productivas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manejo del recurso hídrico: capacitación de Juntas de Usuarios en el manejo racional del agua en los principales valles de la Costa optimizando este recurso. <p>Al igual que en el caso anterior los gobiernos regionales deberían procurar implementar líneas de acción destinadas al financiamiento de proyectos de irrigación con participación de agricultores agrupados en cadenas productivas.</p>
	<p>Algodón</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tendrá desgravación inmediata • 75% de las importaciones provienen de Estados Unidos. • Principal insumo de la industria textil-confecciones. • Progresiva reducción del área cosechada (hoy es la cuarta parte de lo que era en la década de 1960). • La oferta algodонера nacional es insuficiente para abastecer a la industria textil-confecciones. • Da empleo a 37.000 personas (directa e indirectamente). • Aporta con el 2,7% a la producción agropecuaria nacional. • Siembras: 92.000 hectáreas. • La producción se concentra en Ica, Piura, Lima, Lambayeque, Ucayali, San Martín y Ancash. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posible reducción del precio nacional en aproximadamente 10%. • Importaciones norteamericanas de algodón tipo Upland y Pima Americano competirían con las originarias de Brasil, Bolivia y Argentina. 	
	<p>Arroz</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene un arancel de 20% y una sobretasa de 5%; se negoció un arancel base de 52% para el inicio de la desgravación. • Se otorgará una cuota de 74.000 TM anuales, que crecerá a 6% anual y tendrá un período de desgravación de 17 años con 4 años de gracia. • 25% de las importaciones provienen de Estados Unidos. • Principal producto alimenticio de la dieta peruana, junto con la papa. • Da empleo a 160.000 personas (directa e indirectamente). • Aporta con el 5% de la producción agropecuaria nacional. • Siembras: 350.000 hectáreas. • La producción se concentra en San Martín, Loreto, Piura, Amazonas, La Libertad, Cajamarca, Arequipa y Lambayeque. • Se aplicará una salvaguardia especial por volumen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de las importaciones, desplazando en principio las originarias de Uruguay (arroz de alta calidad). • La liberalización inmediata de la cuota correspondiente al 4% del consumo aparente podría permitir la importación de arroz norteamericano a precio 2,4% menor que el arroz nacional de similar calidad. • La desgravación arancelaria recién tendría efecto sobre las importaciones extra cuotas luego del período de gracia (4 años) entre el 9no y 11vo, dependiendo de la evolución de los precios internacionales. • El arroz norteamericano es de alta calidad y alto precio en relación con los arroces del mercado internacional; la competencia se daría con el arroz extra nacional. 	
	<p>Café</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La producción se concentra en Piura, Cajamarca, Amazonas, San Martín, Huánuco, Pasco, Junín, Ayacucho, Apurímac, Cusco y Puno. 	<ul style="list-style-type: none"> • No habría mayor impacto. 	

Tipo de agricultura o ganadería	Principales productos	Características del producto	Efecto esperado del APC con Estados Unidos	Propuesta de estrategia de política
Agricultura de mercado interno Pequeños agricultores tradicionales que atienden el mercado interno, enfocados preferentemente en productos hortofrutícolas. Esta actividad requiere apoyo para mejorar la eficiencia del mercado interno, en particular la comercialización y el mercadeo.	Cebolla	<ul style="list-style-type: none"> • La producción se concentra en Arequipa, Junín, Lima, Tacna, Ica, La Libertad, Áncash, Puno, Cusco, Huánuco y Lambayeque. 	<ul style="list-style-type: none"> • No habría mayor impacto. 	Se proponen las siguientes líneas de acción: <ul style="list-style-type: none"> • Información de mercado y comercialización: información de precios diarios de las frutas y hortalizas que se comercializan en los mercados de Lima Metropolitana. Apoyo a la comercialización. • Cadenas productivas: Alianzas productivas para articular la producción al mercado mediante contratos de compra a futuro. • Sanidad agraria: capacitación al productor en el manejo de determinadas plagas y enfermedades para mejorar la productividad de los cultivos, y tener un producto inocuo.
	Tomate	<ul style="list-style-type: none"> • La producción se concentra en Ica, Lima, Arequipa, La Libertad, Tacna, San Martín, Lambayeque, Áncash, Cusco, Ayacucho, Loreto y Piura. 	<ul style="list-style-type: none"> • No habría mayor impacto. 	
	Plátano	<ul style="list-style-type: none"> • La producción se concentra en Tumbes, Piura, Loreto, San Martín, Ucayali, Junín, Huánuco y Amazonas. 	<ul style="list-style-type: none"> • No habría mayor impacto. 	
	Maíz amiláceo	<ul style="list-style-type: none"> • Arancel: 25%. Desgravación: 10 años. • El maíz amiláceo incluye maíces como el Blanco Gigante del Cusco, maíces para cancha. Cuando se cosecha verde o fresco es denominado maíz choclo. • La producción se concentra en los departamentos de la sierra del Perú (Cusco, Apurímac, Huancavelica y Huánuco). • Del total de producción nacional 97,4% se destina al consumo nacional y 2,6% a las exportaciones en las variedades de Maíz Gigante del Cusco en forma de grano como cancha (snack), grano precocido pelado (mote) y fresco, como choclo. • Las exportaciones se destinan a España, Japón y Estados Unidos. • No se registran importaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ningún efecto negativo. • Se espera el incremento de las exportaciones de maíz gigante del Cusco y mote, lo que promovería el aumento del área destinada a su cultivo. • Fortalecimiento de las cadenas de comercialización del maíz para exportación. 	

Tipo de agricultura o ganadería	Principales productos	Características del producto	Efecto esperado del APC con Estados Unidos	Propuesta de estrategia de política
<p>Agricultura de subsistencia</p> <p>De extrema pobreza, se ubica en tierras marginales de costa, sierra y selva ocupadas por comunidades y minifundistas. Unidades agrarias de menos de 0,5 hectáreas. Producción de cultivos andinos y nativos básicamente para autoconsumo. Demanda programas de lucha contra la pobreza con enfoque multisectorial de desarrollo productivo rural y de seguridad alimentaria.</p>	Trigo	<ul style="list-style-type: none"> Desgravación inmediata. 32% de las importaciones provienen de Estados Unidos. Principal insumo de la industria farinácea. Perú no cuenta con las condiciones geográficas para producir trigo duro. La oferta de trigo duro es insuficiente para la industria farinácea. Da empleo a 24.000 personas (directa e indirectamente). Aporta con el 0,6% de la producción agropecuaria nacional. Siembras: 135.000 hectáreas. La producción se concentra en La Libertad, Cajamarca, Áncash, Cusco, Junín, Huánuco, Ayacucho, Apurímac y Piura. 	<ul style="list-style-type: none"> Las importaciones abastecen la industria de pastas; no compiten con el trigo nacional. La reducción del arancel originará un desvío de comercio; es decir, las importaciones que provienen de Argentina (17%) y Canadá (21%) podrían ser desplazadas por las de Estados Unidos. Dado el nivel arancelario, se estima que las importaciones de trigo libres del pago de aranceles favorecerían una rebaja de 5% en el precio de los fideos en planta. Posibles mejoras en los precios al consumidor y en la competitividad de la cadena productiva. Posible reducción del costo de alimentos balanceados en la ganadería, avicultura y porcicultura, porque el afrecho (subproducto del trigo) es un insumo importante de éstos. 	<p>Se proponen las siguientes líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> Cadenas productivas: alianzas productivas con empresas productoras de alimentos enriquecidos (hojuelas, galletas y otros). Articulación con organizaciones no gubernamentales para mejorar la comercialización y promoción de nuevos mercados. Manejo de recurso hídrico: construcción de infraestructura de riego menor y capacitación a productores para la conservación de suelos y uso eficiente del recurso hídrico. Desarrollo rural: capacitación a productores en el manejo eficiente de los recursos vinculados a la producción agropecuaria para mejorar la calidad de vida en las zonas de sierra.
	Cebada	<ul style="list-style-type: none"> La desgravación inmediata no afectará la producción nacional puesto que solo se cosecha cebada forrajera. Las importaciones de cebada, específicamente cebada maltera, se destinan a la industria cervecera. 	<ul style="list-style-type: none"> No se deberían producir efectos de sustitución debido a las diferenciaciones de uso del producto. A pesar de que la cebada maltera puede ser utilizada para el consumo humano, es improbable que se realicen importaciones de cebada de precio mayor cuando la que se produce en el mercado doméstico tiene un precio menor. La apertura garantiza una industria cervecera de alta calidad y competitiva, sin perjuicio de progresar en la producción de cebada para el consumo directo. 	
	Arvejas / Habas	<ul style="list-style-type: none"> La producción se concentra en Cajamarca, La Libertad, Huancavelica, Junín, Ayacucho, Cusco, Piura, Huánuco, Apurímac, Lambayeque, Puno, Áncash, Amazonas, Lima, Arequipa y Pasco. 	<ul style="list-style-type: none"> El diferencial de precios y de uso evitará la sustitución de la producción nacional. 	
	Frejoles	<ul style="list-style-type: none"> La producción se concentra en Cajamarca, Arequipa, La Libertad, Loreto, Amazonas, Apurímac, Huánuco, San Martín, Lima, Junín, Ucayali, Lambayeque, Piura, Áncash, Cusco, Ayacucho, Madre de Dios, Huancavelica, Ica, Pasco y Moquegua. 	<ul style="list-style-type: none"> El diferencial de precios y de uso evitará sustitución de la producción nacional. 	

Tipo de agricultura o ganadería	Principales productos	Características del producto	Efecto esperado del APC con Estados Unidos	Propuesta de estrategia de política
<p>Crianza intensiva</p> <p>Grandes propietarios, principalmente en la costa. Producción pecuaria con visión empresarial y gran inversión. Vienen asumiendo retos tecnológicos y responden por el desarrollo del sector.</p>	Carne de ave	<ul style="list-style-type: none"> • La producción se concentra en Lima, La Libertad y Ancash. • Se importa principalmente de Estados Unidos y Brasil. • Se espera un impacto reducido porque, aun sin incluir aranceles, el precio de la carne de ave de Estados Unidos es muy alto. • Desgravación arancelaria con plazos de 17 años (8 de gracia) para los cuartos traseros con cuota de 12.000 TM (8% de crecimiento anual) y una salvaguardia especial agropecuaria por volumen. • Desgravación arancelaria entre inmediata y 8 años para productos que no compiten con los nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de los cotos de producción por cuota de maíz amarillo duro ofrecida. • La preferencia del consumidor peruano por el pollo fresco evitaría el incremento de las importaciones de pollo congelado. 	<p>Requiere apoyo para consolidar su posicionamiento en el mercado interno y acceder a mercados externos.</p>
<p>Crianzas extensivas</p> <p>Medianos propietarios, básicamente colonos procedentes de la sierra instalados en tierras de selva, con predios medianos y grandes. Su articulación al mercado es frágil. Limitados por la infraestructura de transporte y almacenaje.</p>	Carne bovina	<ul style="list-style-type: none"> • La producción se concentra en las cuencas lecheras de toda la sierra y selva alta. • Se importa principalmente del MERCOSUR. • Desgravación arancelaria inmediata para la carne premium que no compite con producción nacional. • Desgravación arancelaria en un plazo de 10 años con cuota de 10.000 TM que crecerá 6% anual para menudencias (lenguas, hígados, estómago, etcétera). • Desgravación arancelaria a 15 años para las carcasas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las importaciones son mínimas y, dados los altos precios de los cortes comunes de carne bovina en Estados Unidos, no se espera un incremento sustancial de las importaciones. • Asimismo, dados los altos precios de los cortes de bovino de alta calidad, las posibles importaciones de los mismos estarían orientados a pequeños segmentos del mercado nacional. • El ingreso de despojos bovinos podría generar una caída de los precios al consumidor y de los ingresos de los ganaderos. 	<p>Requiere mejorar su productividad resolviendo problemas como la organización de los productores, la comercialización, la provisión de servicios como información, investigación y transferencia tecnológica, capacitación, etc.</p> <p>En este contexto, se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • implementación del Plan Nacional Ganadero; • conformación del Consejo Nacional de la Carne y Leche; • programa de pastos y forrajes; • programa de mejoramiento genético. • desarrollo de la pequeña industria de derivados lácteos. • plan estratégico de camélidos sudamericanos. <p>Esta acción debe estar liderada por los gobiernos regionales en estrecha coordinación con las oficinas descentralizadas de las OPD del Ministerio de Agricultura.</p>
<p>Crianza familiar</p> <p>Principalmente crianzas tradicionales de explotación extensiva y tradicional. La mayor parte, pequeñas propiedades. Es el sector más importante de la ganadería peruana, en extremo fragmentada. Requiere mejorar su productividad resolviendo problemas como la organización de los productores, la comercialización, y la provisión de servicios como información, investigación y transferencia tecnológica, capacitación, etc.</p>	Carne de porcino	<ul style="list-style-type: none"> • Productos con aranceles de 12% a 25%. • Plazo de desgravación inmediata para el tocino; 2 años para el tocino ahumado; 5 años para jamones, carcasas y despojos; 7 años para las preparaciones de carne; y 10 años para la grasa. • 0,05% de las importaciones provienen de Estados Unidos. • Principal insumo de la industria de embutidos. • Precios de productos norteamericanos son dos veces más altos que los nacionales (sin incluir aranceles). • Aporta con el 3,6% de la producción agropecuaria nacional. • La producción se concentra en Lima, Huánuco, La Libertad y Piura. • Se aplicará una salvaguardia especial por volumen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferencial de precios evitaría incremento de las importaciones. • Mayor competencia entre las importaciones chilenas y norteamericanas. • Trimming (despojos comestibles) chileno es de mejor calidad y tiene un precio inferior al norteamericano. • Los precios de la carcasa nacional son menores que los de la carcasa importada, por lo que no se esperan importaciones de este producto. • Los precios de trimming de Estados Unidos no son competitivos respecto a los de Chile, lo que se verifica en la inexistencia de importaciones de carne de cerdo de ese país. • Existen razones técnicas relacionadas con la calidad, por las que la industria de embutidos no reemplazaría totalmente la carne de cerdo nacional por trimming. 	<p>Mejorar la calidad de los productos. Aspectos como la producción informal se deben tratar entre el Ministerio de Agricultura y diversas entidades del Sector Público (MEF, SUNAT, etc.) Asimismo, se debe procurar el incremento de la exportación, preferentemente a países vecinos. Es recomendable que los ministerios de Agricultura y de Comercio Exterior coadyuven al desarrollo de la industria nacional de carne porcina en el mercado externo.</p>

B. Decreto Legislativo 1062: Ley de Inocuidad de los Alimentos

El DL 1062 busca garantizar la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano, para proteger la vida y la salud de las personas. En ese contexto, establece el derecho de los consumidores, las obligaciones de los proveedores y las autoridades competentes, así como las infracciones y sanciones relacionadas con la inocuidad de los alimentos.

La promulgación de esta norma es de vital importancia en la medida en que responde a las exigencias de modernización del Estado para buscar la rentabilidad y competitividad de nuestros alimentos. Más aún en el marco de una economía globalizada, pues busca enfrentar los retos de la inserción de la agricultura, pesca e industria alimentaria en el contexto internacional, en concordancia con los Objetivos del Milenio y los acuerdos comerciales que negocia el país.

La precisión de los ámbitos de competencia y el establecimiento de esta normativa contribuirá a mejorar la capacidad del Estado en la gestión de la vigilancia y el control de los productos destinados al consumo humano, así como a promover el establecimiento de buenas prácticas agrícolas (BPA), buenas prácticas pecuarias (BPP), trazabilidad, y un mejor análisis de peligros y control de puntos críticos en la cadena de producción alimentaria.

Asimismo, con esta norma se contribuirá a reducir los riesgos de contaminación biológica, química y física de los alimentos de origen agropecuario de producción y procesamiento primario; así como a evitar el rechazo de las mercancías, con la consiguiente pérdida de ingresos y descapitalización del sector agropecuario.

C. Decreto Legislativo 1074: Protección de Información en Autorización para Comercializar Plaguicidas

El objetivo del DL 1074 es regular los procedimientos de autorización de comercialización de plaguicidas químicos de uso agrícola. Establece disposiciones para la protección de información, seguridad y eficacia en el procedimiento de autorización de comercialización de plaguicidas químicos de uso agrícola.

En principio, esta norma protegería la inversión de las empresas comercializadoras de plaguici-

das, en la medida en que mantiene en reserva la información utilizada para probar la inocuidad de dichos productos; esto, durante un período de diez años. No obstante, este tipo de medidas podría entorpecer las actuales importaciones directas de algunos pequeños agricultores (usuarios), beneficiando con ello directamente a grandes empresas químicas.

D. Decreto Legislativo 1080: Modifican Ley General de Semillas

Con el DL 1080 se busca promocionar, supervisar y regular las actividades relativas a la investigación, producción, certificación y comercialización de semillas. Se modifica la Ley 27262, Ley General de Semillas, en lo referente a la Autoridad en Semillas (permite la delegación de funciones), la Comisión Nacional de Semillas, la producción de semillas y la certificación, entre otros aspectos.

Es una norma necesaria para ordenar la producción y comercialización de semillas. En la medida en que el MINAG asume la autoridad nacional y es capaz de delegar sus funciones en entes del sector público o privado con mayor capacidad operativa, habrá más eficacia en la acción de control de campo. Contribuye a mejorar la productividad en el agro: atenuará los efectos negativos sobre pequeños agricultores desorganizados y desinformados que adquieren productos sin certificación ni control posterior. La certificación de semillas, además, podría abrir la posibilidad de que en un tiempo relativamente corto podamos convertirnos en exportadores de semillas.

E. Decreto Legislativo 995: Relanzamiento del Banco Agropecuario (AGROBANCO)

El DL 995 tiene como objetivo facilitar el acceso al crédito a pequeños y medianos agricultores. Para tal fin se ha incrementado el capital del Banco Agropecuario (AGROBANCO) de 260 millones a 338 millones de soles; disponiéndose además que AGROBANCO pueda establecer un seguro agropecuario, así como otorgar préstamos especiales (no mayores de 2 UIT) para pequeños agricultores de zonas de pobreza extrema.

Al respecto, debemos tener presente que la agricultura representa aproximadamente 12% del PBI y que la tercera parte de la PEA trabaja en el campo; es decir, vive del ingreso rural. También cabe recordar que en el campo esta la mayor concentración de pobreza. Todos los indicadores de pobreza y extrema pobreza se hallan muy por

debajo del promedio nacional en el sector rural. Las tasas de mortalidad infantil, escolaridad y analfabetismo son mayores en el campo que en la ciudad. Allí también las desigualdades aumentan vertiginosamente.

El ingreso por persona en el agro, en promedio, ha tenido un retroceso dramático: hoy es el mismo de hace 20 años. Y el consumo por persona rural ha tenido un descenso que lo ubica en el mismo nivel de hace 25 años. Por eso, todo esfuerzo dirigido a la reactivación y el fortalecimiento de la agricultura es prioritario, y sin duda el crédito debe cumplir un papel fundamental. Si no hay crédito e inversiones, no es posible el crecimiento agrario.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos mencionar también que hasta ahora se ha llevado a cabo un manejo relativamente acertado de los préstamos a los agricultores organizados mediante contratos prepagados de compra, minimizando el riesgo de recuperación. Igualmente, ha sido positiva la constitución del Fondo de Garantía que permite brindar tasas relativamente aceptables para los pequeños productores. No obstante, mostramos nuestras dudas sobre la pertinencia de establecer un seguro agrario. La experiencia internacional no es concluyente respecto al éxito de este instrumento; por el contrario, se han observado inconvenientes en cuanto al concurso del sector privado.

F. Decreto Legislativo 1060: Sistema Nacional de Innovación Agraria

El objetivo del DL 1060 es promover el desarrollo de la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia tecnológica, para impulsar la modernización y la competitividad del sector agrario. Ordena el espectro institucional en materia de innovación agraria, dándole al INIA la dirección de este sistema.

La norma mejorará los canales de comunicación entre las instancias vinculadas a la innovación agraria. No obstante, se debe procurar una articulación a nivel nacional para integrar una red de instituciones que responda a políticas de innovación sobre todo a nivel regional y local. Esto, en virtud de que las metas de competitividad más optimistas solo podrán ser alcanzadas sobre una base tecnológica adecuada que permita incrementar sistemáticamente productividad, calidad, valor agregado y márgenes de utilidad.

En ese contexto, el modelo desarrollado por el Programa INCAGRO ha venido ejerciendo con cierto éxito su labor de investigación y extensión agraria; no obstante, sus alcances resultan limitados en tanto que tiende a apoyar proyectos de relativamente corta duración. Se requieren esfuerzos de larga duración, con una mayor participación de los productores. Valdría la pena revisar experiencias de investigación participativa, la cual involucra a productores, investigadores, extensionistas y/o facilitadores, trabajando conjuntamente.

Asimismo, consideramos pertinente que, en el marco de esta norma, se implementen líneas de acción orientadas a forjar e institucionalizar capacidades en el sector público agrario, para formular, concertar con el sector privado e implementar políticas de fomento y calidad de los procesos, servicios y productos para la innovación agraria. Todo ello, con los siguientes objetivos:

- a) Promover la máxima eficiencia y eficacia en las acciones y los actores del sistema de ciencia, tecnología e innovación agraria mediante un sistema de seguimiento y evaluación que identifique, genere y valide estándares de calidad de manera continua (acreditación en servicios a la innovación, metodologías de extensión, diseños de investigación, reconocimiento y premiación).
- b) Mejorar la disponibilidad y el uso de información científica y tecnológica para las acciones y decisiones de innovación, en un sistema moderno de ciencia, tecnología e innovación que sea plural y descentralizado, y que esté orientado por la demanda.
- c) Definir prioridades y proponer planes, orientaciones de política e instrumentos para la promoción del sistema de ciencia, tecnología e innovación agraria, concertando los sectores público y privado mediante procesos de consulta y discusión en foros, redes y plataformas temáticas, metodológicas y regionales.

G. Decreto Legislativo 1082: Crean Sistema Integrado de Estadística Agraria

Mediante el DL 1082 se crea el Sistema Integrado de Estadística Agraria como parte del Sistema Estadístico Nacional. Se encarga al MINAG la dirección, consolidación y recopilación de la información estadística del sector agrario. Se dispone,

además, que dicho Ministerio deberá comunicar al INEI cualquier tipo de incumplimiento de entrega de información estadística para que éste aplique las sanciones que correspondan.

Esta norma resulta positiva, toda vez que permitirá generar información agropecuaria confiable, mejorando permanentemente la calidad, y fortaleciendo las metodologías de acopio y procesamiento de datos. Además, contribuirá a sistematizar los datos estadísticos nacionales, lo que permitirá tener información integrada sobre el sector agrario. Esto atenuará los efectos de posibles prácticas especulativas o de posición de dominio de acopiadores, entre otros efectos positivos.

5.4.2 Sobre las compensaciones frente al APC con Estados Unidos

Si bien se ha podido establecer que existirían ganadores y perdedores, es preferible desarrollar los programas que llegan a todos los productores. Esto, en la medida en que lo importante no está, única y exclusivamente, en reconocer daños, sino también en aprovechar oportunidades. No obstante, se podría establecer algún tipo de bonificación especial dentro de estos programas masivos, para cultivos y crianzas sensibles o para la reconversión de estos productos hacia la agroexportación.

Al respecto, se ha promulgado el DL 1077, que crea el Programa de Compensaciones para la Competitividad. Con esta norma se busca elevar la competitividad de la producción agraria de los medianos y pequeños productores mediante el fomento de la asociatividad y la adopción de tecnologías agropecuarias adecuadas. Se establecen incentivos o apoyos directos para absorber tecnología, contratar gestión y formalizar asociaciones; se derogan las leyes referidas a compensación directa para los cultivos de maíz amarillo duro, algodón y trigo, así como los programas de formalización del algodón y de la cadena de maíz amarillo duro-avicultura-porcicultura.

La emisión de esta norma es positiva; sin perjuicio de ello, todo proyecto de compensación a los productores se debe componer —tal como se ve en los mecanismos de ayuda de los países desarrollados— de otras medidas, como la provisión de servicios productivos, insumos, tecnología, infraestructura rural, entre otras, que forman parte de cualquier programa de apoyo a la competitividad del sector agropecuario.

Consideramos que este Programa de Compensaciones debe ir acompañado de una adecuada estrategia de intervención del Estado, diferenciada por ámbito geográfico.

5.4.3. Sobre la promoción de inversiones

Con el DL 994 (Promueven Inversión Privada en Frontera Agrícola) se busca promover la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola. En tal contexto, y a partir de esta norma, el Estado promoverá la inversión privada para la ejecución de proyectos de irrigación en tierras eriazas, mediante la transferencia de la propiedad de las tierras a cambio del pago de una contraprestación del inversionista.

Esta norma no aporta grandes novedades. Si bien se propone que el sector privado asuma la inversión (y el riesgo) de incorporar las tierras erizas a la producción, el Estado debería continuar prestando los servicios de asistencia técnica en agricultura de riego e información agraria actualizada a los beneficiarios de estas tierras cedidas por el Estado. Esto permitiría que se concreten inversiones en el menor plazo y evitaría posibles conflictos (agente privado-beneficiarios) que pueden desincentivar las futuras inversiones.

En líneas generales, los decretos legislativos emitidos en el marco de delegación de facultades legislativas constituyen, en conjunto, uno de los mayores esfuerzos de reforma de los últimos años para proveer un sólido marco legal que cree las condiciones para el mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales, reforzando la competitividad de los sectores productivos, en particular el referido al sector agricultura.

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos pertinente una precisión de las normas vinculadas principalmente a la reformulación del régimen de tierras, agua, manejo de bosques, derechos de las comunidades campesinas y pueblos indígenas. Con ellas, el gobierno ha impuesto modificaciones altamente cuestionadas, que constituyen temas de altísima conflictividad social. Creemos que los respectivos reglamentos que se deben implementar son cruciales para el mejor aprovechamiento de la apertura comercial.

En todo caso, es conveniente proponer un amplio debate a nivel regional sobre los alcances de las normas controversiales, una vez conocidos los re-

glamentos correspondientes, para determinar si las fallas persisten o se superan.

5.5. Propuestas al MINAG para el desarrollo de la competitividad del sector agropecuario

Si bien la promulgación de las normas descritas permitirá darle un nuevo impulso al sector en el marco del inicio del acuerdo comercial con Estados Unidos, es necesario que este primer esfuerzo, que busca dinamizar las actividades económicas de la agricultura, se complemente con otras líneas de acción que contribuyan a un mayor empleo de los recursos productivos y a un mejor intercambio comercial, así como a la generación de mayores ingresos. Esto, sobre todo en los sectores poco integrados a la actividad económica, para contribuir, en un contexto de profundización comercial, a mejorar la competitividad y el nivel de vida de los habitantes del medio rural.

Es importante señalar que cualquier propuesta orientada a lograr la competitividad de la agricultura debe tomar en cuenta el proceso de descentralización iniciado en el país, asignando roles bien definidos a los diferentes actores, en su respectivo ámbito de acción: gobierno central, gobiernos regionales y municipalidades. Cada cual tiene una responsabilidad en el proceso de ejecución de esta propuesta. Al respecto, se propone el siguiente orden de acciones:

- a) *Gobierno nacional.* Diseña programas y asesora a los otros niveles de gobierno. Puede manejar y distribuir algunos recursos.
- b) *Gobierno regional.* Identifica potencialidades y prioriza líneas de inversión. Evalúa, aprueba y ejecuta proyectos.
- c) *Gobierno local.* Apoya la identificación, preparación y presentación de proyectos, así como su seguimiento. Ejecuta proyectos.

5.5.1. Sobre la promoción de mecanismos de asociatividad

En esta línea de acción, el énfasis estaría en la promoción y el fortalecimiento de cadenas agroexportadoras del segundo nivel; esto es, en aquellos rubros de aparición más reciente, distintos a los ya consolidados. Se propone un esquema en

el cual cada cadena, con la participación de actores actuales y potenciales, disponga de un gerente de cadena subsidiado por el programa y cuya primera tarea sea elaborar un diagnóstico de sus necesidades. En este contexto, los lineamientos de política deberían estar orientados a:

- a) Promover el desarrollo de alianzas productivas mediante la articulación de las organizaciones de productores con empresas compradoras e inversionistas.
- b) Promover la formación de incubadoras de negocios orientadas al desarrollo de empresas agrarias de productos de exportación.
- c) Implementar fondos concursables para el desarrollo de negocios por parte de agricultores organizados de manera empresarial.
- d) Promover instrumentos de integración vertical, horizontal y alianzas público privado.
- e) Implementar un Fondo Agrícola para la Capacitación Empresarial (FACE), que opere con bonos de capacitación y otros mecanismos para la formación de capital humano en la agricultura.
- f) Generar capacidades empresariales mediante programas de capacitación y asistencia técnica para fortalecer las organizaciones de agricultores y consolidar las asociaciones agroproductivas. Pasantías nacionales e internacionales para aprender de experiencias exitosas.

5.5.2. Desarrollo de sistemas de sanidad agraria e inocuidad agroalimentaria

La propuesta se orienta a:

- a) Consolidar las acciones para prevenir, controlar y erradicar plagas y enfermedades de control obligatorio y que, por su peligrosidad o magnitud, pueden incidir significativamente en la economía nacional.
- b) Ampliar la cobertura de servicios de sanidad agraria a nivel nacional, asegurando los recursos para implementar acciones de asistencia técnica y control en los cultivos y crianzas destinados al mercado interno.
- c) Participar en los sistemas de fiscalización de la comercialización de agroquímicos, fertilizantes y semillas, y fortalecerlos.

- d) Implementar estrategias de intervención local involucrando a los beneficiarios y a otros agentes en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de sanidad.

5.5.3. Sobre la reorganización institucional del sector agrario

Los esfuerzos deben orientarse a:

- a) Fortalecer el sistema de planificación estratégica pública con objetivos comunes y adecuaciones organizacionales institucionales.
- b) Promover el establecimiento de compromisos público-privados para implementar los sistemas de planificación estratégica y sus adecuaciones.
- c) Incrementar gradualmente la certificación del aseguramiento de la calidad de las instituciones públicas (sistemas ISO).
- d) Implementar tecnologías de información en las instituciones públicas, nacional, regional y local (e-government, e-procurement).
- e) Implementar la plataforma de servicios agrarios mediante la ventanilla única.

5.5.4. Desarrollo de investigación e innovación tecnológica agraria

Los esfuerzos deben orientarse al desarrollo de las siguientes líneas de acción:

- a) Fortalecer el sistema nacional de innovación y transferencia tecnológica agraria para promover la intervención de la iniciativa privada, en una alianza estratégica que asuma los retos de la investigación básica, aplicada y adaptativa, coherente con la demanda y las potencialidades del mercado.
- b) Fortalecer el desarrollo de servicios tecnológicos y la formación de agentes especializados para transferencia tecnológica.
- c) Favorecer la investigación y extensión agraria descentralizada tendiendo a la formación de redes de cooperación interinstitucional.
- d) Canalizar fondos hacia la investigación, en asociación público-privada, sea por parte de demandantes que requieren innovaciones o de oferentes que encuentran oportunidades de

negocios en la venta de servicios. Asimismo, usar fondos concursables para financiar iniciativas de investigación, innovación y transferencia tecnológica, aplicando mecanismos de transparencia en la asignación de recursos.

- e) Difundir las nuevas tecnologías mediante la implementación de un sistema de transferencia tecnológica y extensión agraria.
- f) Desarrollar programas orientados a intensificar la investigación agraria vinculada a los cambios climáticos por efecto del calentamiento global.

5.5.5. Desarrollo de la infraestructura rural

A. Financiamiento de pequeñas obras de irrigación

Impulsar un fondo tanto para el sector privado como para el sector público o para ambos simultáneamente. Es decir, priorizar las obras pequeñas de irrigación que pudieran tener mayores cofinanciamiento del sector privado o de los gobiernos regionales. Queda claro que los recursos serán asignados a los proyectos que cumplan con las especificaciones técnico-económicas que aseguren su rentabilidad y sostenibilidad.

B. Fomento de la tecnificación del riego

La tecnificación del riego es una herramienta central para lograr ganancias en competitividad, en especial cuando hay escasez del recurso hídrico. Con una gestión adecuada del agua es posible aumentar el rendimiento en campo e inclusive aumentar las hectáreas bajo riego con la misma dotación de agua actual.

Es importante aclarar que no debe entenderse como riego tecnificado, única y exclusivamente, las modalidades de riego por aspersión o por goteo. De hecho, también el riego por gravedad es susceptible de tecnificarse; y para ello se han desarrollado metodologías que ha venido utilizando el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI) en la costa del país.

Sobre la base de lo logrado por el PSI se deben ampliar los fondos concursables para cubrir más hectáreas. El enfoque ya no sería por módulos demostrativos, sino por extensiones mayores. Este concurso abarcaría desde los recursos necesarios para la instalación de equipos o pequeñas obras de acondicionamiento, hasta la asistencia técnica necesaria.

C. Sistema de priorización de proyectos carreteros, puertos y aeropuertos

Lo importante en este ámbito es lograr que los sectores productivos tengan más peso en la toma de decisiones de inversión pública en proyectos de infraestructura de base. Así, sosteniéndose en un análisis de las zonas claves de cada región en términos de potencial productivo, llevar a cabo proyectos complementarios de infraestructura de comunicaciones.

D. Mejoramiento de la comercialización agrícola

- a) Diseño y generación de normas y estándares de calidad y registro de las denominaciones de origen

Este instrumento apunta a lanzar un programa permanente de calidad del sector público en asociación con el sector privado, para generar conciencia entre los productores agrarios sobre las normas y los estándares de calidad de sus productos, capacitarlos en aspectos técnicos, emitir sellos de determinados tipos (orgánicos y origen) y promover productos peruanos de alta calidad en el exterior.

- b) Promoción de las buenas prácticas agrícolas y de poscosecha

Este componente se relaciona con el anterior, pero con énfasis en la capacitación y transferencia de capacidades para manejar procesos integrales que propicien la ganancia en calidad de los productos, tanto para mercado interno como externo (siembra directa, buenas prácticas agrícolas, empaque, entre otros).

- c) Promoción de exportaciones

Este fondo tiene como objeto incrementar la participación de los productos de cada región en las ferias internacionales con productos agropecuarios de alta calidad. Se desarrollaría como complemento de las labores realizadas por el MINCETUR, PROMPERÚ y Sierra Exportadora, con énfasis en la promoción de cultivos y crianzas nativos o andinos.

E. Securitización forestal en la selva

Se propone, como mecanismo funcional a la reconversión del cultivo de arroz en la selva, implementar un sistema de *securitización* (titularización) forestal, de modo similar a como ha fun-

cionado en Chile. El problema principal con la reconversión desde cultivos anuales a plantaciones forestales es el financiamiento de la transición; esto es, el financiamiento del productor durante el período que media de la plantación a la explotación del bosque. Se propone replicar el sistema que está siendo implementado con éxito en Chile: un fondo o fideicomiso, actuando en conjunto con operadores forestales reputados, compra «derechos de vuelo» (derechos de explotación futura del bosque) a productores que planten con la asesoría y gestión directa de operadores forestales seleccionados. Este fondo o fideicomiso se financia con capital y deuda, emitidas en el mercado de capitales local, y debidamente *securitizada* con los derechos de vuelo.

El sistema podría funcionar tanto para productores que se reconviertan como para pequeños productores forestales que deseen expandirse. En el caso de los productores que se reconviertan, puede actuar de modo complementario con mecanismos de subsidio desacoplados de la producción, permitiendo disminuir la carga financiera de los mismos en el largo plazo.

La implementación de este esquema se puede apoyar de manera particular en FONDEBOSQUE como ejecutor, entidad que cuenta con la solidez institucional y experiencia como para llevar a cabo dicha tarea. En todo caso, los gobiernos regionales que cuenten con este recurso (sierra y selva, principalmente), podrían tener su propia institucionalidad al respecto, pero deberían aprovechar la experiencia ganada a nivel central.

F. Fondo de garantía para el financiamiento agrícola

Se propone crear un fondo de garantía para la agricultura que sirva como soporte de los créditos otorgados por la banca comercial y, con ello, ampliar la cobertura. La modalidad sería muy parecida a la que usa el Fondo de Garantías para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI), que ha permitido «palanquear» recursos hasta por siete veces el capital de su constitución. Este esquema se podría usar en cualquier región del país.

G. Gestión del riesgo agrario

Las acciones en esta línea implican:

- a) Institucionalizar la gestión de riesgos, como estrategia clave en la prevención y mitigación de desastres.

- b) Redireccionar la cooperación técnica internacional hacia las acciones de fortalecimiento institucional para la prevención y mitigación de desastres, de acuerdo con los Planes de Contingencia y Desarrollo Integral para la Rehabilitación.
- c) Disminuir la vulnerabilidad de las cuencas hidrográficas, aumentando la cobertura vegetal y mejorando los procesos de intervención con prácticas agrícolas adecuadas.
- d) Impulsar la implementación de redes de conocimiento y trabajo coordinado para lograr semillas de cultivos de corto período de maduración o resistentes a la abundancia de agua, las sequías y las heladas.
- e) Concertar con los actores públicos y privados para disminuir la vulnerabilidad de la infraestructura de riego y drenaje.
- f) Orientar el ordenamiento territorial de las áreas agrícolas, los sistemas de riego, etc, para disminuir vulnerabilidades asociadas a las explotaciones, frente a riesgos de desastres y cambios climáticos y a lograr capacidad de respuesta para adecuarse a los cambios.

H. Sobre la gestión y el uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad

La propuesta sobre esta línea de acción se orienta a buscar el desarrollo del ordenamiento territorial y el desarrollo de una zonificación ecológica y económica (ZEE) a escala nacional, regional y distrital, para el uso adecuado de los recursos y la ocupación ordenada del espacio, con un enfoque territorial, en concordancia con los avances referidos al calentamiento global. Al respecto, se propone lo siguiente:

a) Recursos hídricos

- Propender a la eficiencia del riego, principalmente mediante la aplicación del riego tecnificado.

- Explotar en forma racional las aguas subterráneas.
- Fortalecer la institucionalidad de las autoridades del agua para una administración y manejo del recurso en las cuencas, en coordinación con las organizaciones de usuarios.
- Fortalecer los sistemas de información para medir el balance hídrico de las fuentes superficiales y subterráneas.
- Diseñar e implementar mecanismos que faciliten el adecuado control del uso eficiente del recurso hídrico.
- Promover mecanismos para la preservación, el almacenamiento, el acceso y el manejo eficiente del recurso hídrico, acorde a las necesidades agropecuarias y forestales del sector, y a los efectos del calentamiento global.

b) Recursos forestales y biodiversidad

- Promover el incremento de las plantaciones forestales y la agroforestería, con la participación de la inversión privada.
- Aprovechar de manera sostenible los bosques en la región amazónica, especialmente los de producción permanente.
- Fortalecer la institucionalidad de la supervisión de la explotación de los bosques, tanto a nivel nacional como en las regiones, así como de la instalación de plantaciones reforestadas.
- Fortalecer la institucionalidad en materia de conservación de recursos genéticos.
- Fortalecer e implementar normativa adecuada para el desarrollo sostenible de los bosques.
- Diseñar y aplicar sistemas eficientes de monitoreo y evaluación del uso sostenible de los bosques en la región amazónica, de la extracción de especies de flora y fauna, y de la degradación de los ecosistemas.

6

**Recomendaciones de
políticas y líneas de
acción para la ANGR y
los gobiernos regionales**

6. Recomendaciones de políticas y líneas de acción para la ANGR y los gobiernos regionales

En este acápite se anotan algunas líneas de acción que la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales puede asumir en respuesta al complejo escenario nacional actual, en el que convergen: (i) los grandes problemas estructurales y retos planteados por las tendencias que en estos últimos años se han agudizado en el planeta; (ii) los desafíos derivados de la firma del TLC y el paquete de decretos legislativos emitido por el gobierno en uso de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso; y (iii) las urgencias planteadas al país y al agro nacional por la coyuntura de crisis financiera y recesiva a nivel internacional.

Estas propuestas y recomendaciones a la ANGR se organizan en las siguientes áreas temáticas y de políticas:

- a) políticas y acciones en respuesta a al cambio climático y la crisis alimentaria;
- b) acciones de carácter inmediato para hacer frente a la crisis recesiva y su impacto en las regiones; y
- c) políticas y acciones sobre reformas institucionales en el sector público agrario y en los gobiernos regionales;

6.1. Políticas y acciones en respuesta al cambio climático y la crisis alimentaria

Los gobiernos regionales asumen el *liderazgo en la estrategia de desarrollo agrario y rural de sus ámbitos*, considerando que el agro es la actividad de mayor importancia económica y social, y que involucra los principales recursos naturales de las regiones. Los ejes de esa estrategia son:

- a) Seguridad y soberanía alimentaria.
- b) Promoción de la pequeña agricultura y comunidades campesinas.
- c) Adecuación al cambio climático y gestión de recursos críticos.

El liderazgo de esta estrategia por parte de los gobiernos regionales implica:

- a) Impulsar la articulación de las políticas agrarias y los proyectos del sector con estrategias de desarrollo rural de enfoque territorial.
- b) Impulsar la coordinación de políticas, planes y proyectos del sector agrario, entre:

- el gobierno nacional y los gobiernos regionales;
 - los gobiernos regionales entre sí; y
 - los gobiernos regionales y las organizaciones de la sociedad civil.
- c) Realizar un mapeo de instituciones públicas y privadas vinculadas al agro y que operan en el ámbito regional. Liderar espacios de coordinación de estos actores.
- d) Establecer, en particular, un espacio permanente y formal para la coordinación intergubernamental de la política nacional agraria y su expresión en los ámbitos regionales.
- e) Impulsar y formular alianzas con los gremios agrarios: en el ámbito nacional, la ANGR con CONVEAGRO y la Junta Nacional de Usuarios de Distritos de Riego del Perú; en el ámbito regional, cada gobierno regional con los gremios locales.
- f) Impulsar la creación y el funcionamiento regular de *Comisiones Regionales de Seguridad Alimentaria y Cambio Climático* para acciones coordinadas con el gobierno nacional, los gobiernos locales y los actores del ámbito regional.
- g) Incorporar a los planes y presupuestos de los gobiernos regionales el apoyo a las iniciativas de los productores y de la sociedad civil tipo Sierra Productora. Concertación y apoyo a las propuestas de capitalización de la pequeña agricultura impulsadas por la Mesa de concertación de Lucha contra la Pobreza.
- h) En coordinación con los gobiernos locales, desarrollar programas de pequeñas y medianas irrigaciones, junto a proyectos de riego tecnificado de apoyo a la pequeña agricultura y las comunidades campesinas.
- i) Desarrollar acciones de protección de la biodiversidad, así como de apoyo a la regulación estatal y el control social del ingreso de transgénicos al agro nacional y regional.
- j) Impulsar y coordinar, con el Congreso de la república, la revisión y corrección de los aspectos más perjudiciales contenidos en los decretos legislativos vinculados con el uso de tierras, aguas y bosques, apoyando la formulación de propuestas alternativas. En los casos en que se

justifique, impulsar acciones de inconstitucionalidad contra aspectos específicos de dichos decretos.

- k) Promover la asociación entre inversionistas y comunidades campesinas y nativas, con fórmulas económicas, institucionales y jurídicas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones recíprocas de ambas partes. Esto supone, además, la creación de una oficina especial para atender la promoción de las comunidades, brindándoles información y orientación, y sirviendo de puente entre la inversión privada y estas organizaciones.
- l) Impulsar la revisión de la legislación comunal y su adecuación a las nuevas circunstancias, allí donde se necesite responder al reto de las relaciones con la minería, la protección del patrimonio natural y una inserción ventajosa frente a los mercados. Todo esto, en el marco del ejercicio garantizado de la autonomía comunal reconocida por la tradición constitucional en el Perú, así como para la expresión de las diversas tradiciones regionales.

6.2. Acciones inmediatas para hacer frente a la crisis recesiva y su impacto en las regiones

- a) Poner en funcionamiento *comisiones especiales de análisis y seguimiento de la crisis y sus impactos regionales*. En particular, se trata de hacer el monitoreo y seguimiento de (i) los impactos fiscales (principalmente los derivados de la reducción del canon); (ii) los impactos productivos y sobre el empleo originados en la reducción de las exportaciones y las actividades que se eslabonan con las actividades exportadoras; (iii) los impactos sociales referidos a pérdida de empleos e incremento de los niveles de pobreza; y (iv) los fenómenos climáticos con impacto en la producción y comercialización.
- b) Formular, en coordinación con el gobierno nacional y los gobiernos locales, un *programa de empleo temporal para la rehabilitación y construcción de nueva infraestructura de captación de agua en espacios altoandinos* (andenes, terrazas, zanjas de infiltración). De esta manera se enfrentará la necesidad de generar ingresos para la población rural más pobre y se mejora-

rá el manejo del agua en el contexto de cambio climático, sentando las bases para una gestión institucional eficiente y participativa del recurso. Recuperar y utilizar para este programa el estudio de factibilidad elaborado por FAO.

- c) Formular complementariamente un *programa de empleo temporal para la forestación de las partes altas de las cuencas y laderas* con alta capacidad para operar como elementos de captación de las aguas de origen pluvial y las derivadas del retroceso de los glaciares.
- d) Aplicar modalidades del *presupuesto por resultados* en algunos programas sectoriales agrarios considerados prioritarios y de carácter estratégico, para garantizar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos y generar impactos que contribuyan a paliar los efectos de la crisis.
- e) Mejorar sustantivamente el ciclo de preinversión a fin de asegurar la calidad de los proyectos. Ello supone destinar recursos para fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales en formulación y evaluación de proyectos.
- f) Revisar la cartera de proyectos de inversión para establecer los proyectos prioritarios para enfrentar la crisis, e identificar los cuellos de botella para su eficiente y pronta ejecución. Conformar equipos técnicos calificados y específicamente dedicados a la ejecución de dichos proyectos prioritarios. Además de los estudios de preinversión y expedientes técnicos, se requieren equipos especializados en la ejecución tercerizada de proyectos: convocatoria y manejo de procesos de licitación, administración de contratos y supervisión de los mismos.
- g) Crear las condiciones técnicas e institucionales para el uso eficiente e inmediato del FONIPREL. Se trata de superar las actuales restricciones y la distorsión introducida en el funcionamiento del FONIPREL, de modo que efectivamente contribuya a dinamizar la inversión pública con calidad y sentido compensatorio.
- h) Impulsar, en coordinación con el gobierno nacional y los gobiernos locales, los *planes de zonificación ecológica y económica*,²⁷ como ins-

trumentos dirigidos a establecer una racionalidad en la ocupación y uso del territorio, así como prevenir conflictos socioambientales

6.3. Políticas y acciones sobre reformas institucionales en el sector público agrario y en los gobiernos regionales

Impulsar la creación y puesta en funcionamiento de los *Centros Regionales de Planeamiento Estratégico*, como instancias encargadas de la exploración prospectiva nacional y regional y la formulación de políticas y proyectos estratégicos con visión de largo plazo.

- a) Fortalecer las actuales direcciones regionales agrarias, promoviendo su conversión en gerencias de desarrollo agrario para mejorar la gestión del desarrollo agrario y rural con enfoque territorial.
- b) Retomar el proyecto de fortalecimiento de las agencias agrarias, a fin de convertirlas en efectivas plataformas integradas de servicios al productor. Impulsar la *fusión de las agencias agrarias con las agencias provinciales de PRONAMACHCS*, para hacer efectiva la descentralización de este organismo, hoy convertido en AGRORURAL.
- c) Fortalecer las funciones de planificación e información agraria como parte de los sistemas nacionales conducidos por el MINAG. Impulsar la modernización de los sistemas de información agraria aplicando las técnicas de georreferenciación.

a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. Dicha Zonificación se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales».

Por su parte, la Ley General del Ambiente, 28611, en el artículo 19.2, dispone que: «El ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio». El artículo 22.1 dispone que «El ordenamiento territorial ambiental es un objetivo de la descentralización en materia de gestión ambiental. En el proceso de descentralización se prioriza la incorporación de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial de las regiones y en las áreas de jurisdicción local, como parte de sus respectivas estrategias de desarrollo sostenible».

²⁷ El artículo 11 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, 26821, señala: «La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba

- d) A nivel de la ANGR, formar una comisión técnica encargada de coordinar con el MINAG la elaboración de la matriz de competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, establecida por el DL 997 (Segunda Disposición Complementaria Transitoria). Asimismo, actualizar la estimación de costos que suponen estas competencias y funciones, de modo que la transferencia se acompañe de los recursos correspondientes.
- e) Coordinar con el MINAG, a nivel de la ANGR, la formulación y ejecución del plan de capacitación que este Ministerio está obligado a implementar.
- f) Utilizar a fondo las ofertas de cooperación y acción conjunta provenientes de MINAG, especialmente las relacionadas con:
 - INCAGRO: gestión conjunta y cofinanciamiento de proyectos de innovación, implementación del sistema de información AGRORED PERÚ;
 - PROSAAMER: acciones de capacitación en planeamiento estratégico y gestión de proyectos.
 - Programa ALIADOS y Sierra Norte: acción conjunta con gobiernos regionales.

Referencias bibliográficas

Altimir, O. (1978):

La dimensión de la pobreza en América Latina. (Cuadernos de la CEPAL N° 27, Santiago).

Eguiguren, Francisco (2008):

Análisis de la conformidad constitucional del uso de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 29157 (Oxfam América, Lima, agosto de 2008).

Eguren, Fernando (2004):

"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. 30.

Instituto Cuánto (2004):

Perú en Números 2003. (Lima).

Instituto Cuánto (Varios años):

Encuesta Nacional de Niveles de Vida. (Lima).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2008):

La Pobreza en el Perú en el Año 2007. (Página WEB del INEI).

Massaro, Alberto (2008):

Alza de precios y costos de producción. Presentación en la XI Convención Nacional del Agro Peruano 2008.

MINAG-INEI (1996):

III Censo Nacional Agropecuario. Resultados definitivos (Lima).

Ministerio de Economía y Finanzas (2008):

Marco Macroeconómico Multianual 2008-2011. (Página WEB del MEF).

Perry, Guillermo y otros (2005):

Más allá de la ciudad: la contribución rural al desarrollo, Banco Mundial, Washington DC.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008 a):

Cifras para la Descentralización. Versión temática (Cuadernos PNUD, Lima).

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008b):

Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008.

Santa Cruz, Francisco (2006):

Competitividad en el sector agropecuario. Una visión integradora. (PNUD-SEPIA XI, Mesa Especial, Trujillo).

Santa Cruz, Francisco (2007):

La regionalización y el fortalecimiento de las juntas de coordinación interregional (Cuadernos Descentralistas N° 21, Propuesta Ciudadana, Lima).

Secretaría General de la Comunidad Andina (2008):

El cambio climático no tiene fronteras (Lima).

Web, Ricardo y Figueroa Adolfo (1975):

Distribución del ingreso en el Perú. (IEP, Lima).

***La Gestión del Desarrollo Agrario
y los Gobiernos Regionales***

Se terminó de imprimir en marzo de 2008
en los talleres gráficos de SINCO editores
Jr. Huaraz 449 - Breña • Teléfono 433-5974
• sincoeditores@yahoo.com



La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales fue fundada el 21 de marzo de 2007, en la ciudad de Huánuco, con la participación de 18 de 25 gobiernos regionales. Su principal tarea es “impulsar, desarrollar, profundizar y defender el proceso de descentralización para consolidar el liderazgo de los gobiernos regionales del país”.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se asume como un espacio para construir y proyectar a la sociedad una agenda nacional desde las regiones. Está pensada como una instancia de diálogo y propuesta sobre la reforma política y administrativa del Estado.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se orienta, asimismo, a poner en debate políticas y estrategias que permitan a los diversos territorios que conforman nuestro país construir mejores condiciones para su desarrollo.