

ALERTA AGRARIA



Directora: Bertha Consiglieri N.

Publicación mensual del Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES

Las opiniones vertidas en este informativo son de exclusiva responsabilidad del CEPES Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú Telf. 4336610 E-Mail: ALERTA@CEPES.ORG.PE

Mayo 1995

La "nueva democracia" en acción

96

Arbitrariedad para legislar

En declaraciones inmediatamente posteriores a las elecciones del 9 de abril, el reelecto Presidente Alberto Fujimori proclamaba que su triunfo electoral significaba la consolidación de la "nueva democracia" peruana, una democracia directa sin partidos en la que la población se relaciona directamente con el presidente.

HoY día, vemos como de manera acelerada y sorprendente se aprueban importantes dispositivos legales, en discusiones hechas entregallos y media noche, y sin dar oportunidad a que la sociedad - y en muchos casos ni siquiera los propios parlamentarios - se enteren previamente ni menos accedan a canales para su discusión. Se constata así la naturaleza profundamente autoritaria de esta "democracia directa" que - en aras de la eficiencia y la modernidad - elimina toda forma de debate democrático de temas que son sustanciales al país.

En esta lógica de aprobación de leyes sin mayor trámite ni debate, la mayoría oficialista se propone incluir ahora la sanción de dos proyectos de ley de singular importancia para el sector agrario y que comentamos en dos notas aparte. Uno, sobre el derecho de propiedad de la tierra; el otro, sobre el aprovechamiento de los recursos naturales. Más grave aún es insinuar la posibilidad de otorgar al ejecutivo facultades legislativas para promulgar nuevas leyes de aguas, bosques, tierras, comunidades campesinas y régimen agrario.

HasTa hace pocos días, circulaban rumores pero se tenía poca información sobre el contenido de estas propuestas de ley. Inclusive, parlamentarios de la banca-



*Sin debate
no hay
democracia*

da oficialista desconocían el contenido específico de los textos que se pondrían en discusión. Sorpresivamente, el miércoles 25 de mayo, los dos proyectos aparecieron en la Comisión de Agricultura que preside el congresista César Larraure. Al día siguiente, en sesión que contó con la participación del Ministro Absalón Vázquez, se debatieron, elaboraron y aprobaron, los dictámenes correspondientes. Así, quedaron listos para ingresar a la agenda del pleno del CCD en su última sesión del 31 de mayo, o en otra de carácter extraordinaria que pudiera convocarse en estos días.

¿Por qué tanta celeridad? ¿Por qué un gobierno, que iniciará un segundo periodo con holgada mayoría parlamentaria, se apresura en promulgar estas normas?

¿Se trata quizás de algún temor a que, después del 28 de julio, el nuevo parlamento cuestione o no admita dichos proyectos? Difícil, pues el oficialismo contará entonces con una mayoría aún más fuerte, y probablemente igual de dócil que la actual.

¿O se trata, más bien, de evitar un debate democrático de posiciones, de cara al país y a los sectores directamente interesados en estas leyes? Recordemos que el año pasado el ejecutivo postergó el debate sobre la ley de aguas reconociendo que era impopular entre los agricultores y que podría restarle apoyo electoral en el medio rural. En ese sentido parecen apuntar las declaraciones del congresista Larraure, quien nos dijo la semana pasada que "hay que hacer las cosas aunque sean impopulares".

¿O se busca, más bien, dar nuevos incentivos a la gran inversión privada nacional y extranjera en la agricultura y tener nuevas cartas para las negociaciones con las agencias financieras internacionales? Puede ser. Desde hace un buen tiempo se pretende explicar la inexistencia de un "boom agroexportador" a la chilena por la existencia de límites a la propiedad. Estos límites, argumentan líderes del empresariado y analistas neoliberales, explican la timidez de los capitales para orientarse a la agricultura.

Si no parece posible una eventual pérdida de control sobre el nuevo congreso, las razones de la premura y del secreto parecerían ser una combinación de la necesidad de asegurar mejores condiciones a la gran inversión privada y presentar ante las agencias financieras nuevos avances en las reformas liberales con una mezcla de temor y orgullo al debate abierto y plural.

Esta coexistencia de incentivos a la gran inversión y resistencia al debate abierto y plural de posiciones, no es una coincidencia. En efecto, en el agro peruano de hoy, los pequeños productores constituyen la inmensa mayoría de los agricultores, y sus intereses no siempre coinciden con aquellas medidas que unilateralmente se preocupan sólo de crear condiciones atractivas para la gran inversión. Mas aún, en las pocas oportunidades en que se han creado canales de diálogo y discusión - como el reciente congreso de regantes - (ver nota aparte) los agricultores han terminado demandando medidas y políticas que responden a sus propios intereses y cuestionando propuestas de ley como la de aguas.

Sin los "peligros" que emergen de la difusión oportuna de la información y de la creación de canales adecuados de participación para el tratamiento abierto y plural de temas sustanciales al país, la "nueva democracia" y la modernidad que engorriellen al gobierno se reducen a la capacidad de dar respuesta rápida y eficiente a las demandas del capital y de las agencias financieras internacionales, sin ningún interés ni respeto por las demandas que se articulan desde sectores mayoritarios de la sociedad.

Límites a la propiedad y Comunidades Campesinas

La modernidad excluyente

Al cierre de esta edición estaba listo para su discusión en el pleno del CCD el proyecto de ley que establece garantías para el derecho de propiedad de las tierras agrarias. Una medida fundamental para quienes perciben los límites a la propiedad y la existencia de Comunidades Campesinas, y Nativas como un freno a la modernización del agro.

LÍMITES Y AFECTACIONES

El documento se plantea como objetivo brindar garantías jurídicas para promover la inversión en la actividad agraria y contempla, en primer término, establecer los límites a los cuales está sujeta la propiedad agraria en el país. Así, reiterando los límites ya conocidos en el Decreto Legislativo 653, se establece para las personas naturales en la costa un límite máximo de 250 Has., en la sierra de 60 Has., y en la selva el límite para tierras agrícolas es de 350 Has., y para ganaderas de 1,500 Has.

Añade el proyecto que en caso de sociedades podrán acumularse las propiedades individuales, pero así que la porción de cada asociado o accionista pueda superar el equivalente a los límites individuales arriba expresados. Se reitera que los mencionados límites no son de aplicación para las tierras eriazas habilitadas por particulares ni las dedicadas a reforestación, así como tampoco se aplican estos límites a las tierras de comunidades campesinas y nativas ni a las empresas formadas por reforma agraria (aún cuando cambien de modelo empresarial o de propietario).

Conviene precisar, sin embargo, que respecto a los límites a la extensión de la tierra, este proyecto no representa ninguna modificación a la legislación vigente. Por el contrario, se estaría ratificando lo establecido en el Decreto Legislativo 653, de agosto de 1991. Lo que sí se modifica es la sanción en caso de excederse de los límites aludidos, pues ahora el Ministerio de Agricultura requerirá al propietario a vender o enajenar el área en exceso; de no hacerlo en el plazo de 6 meses el Ministerio elegirá el área excedente y la subastará, deduciendo por concepto de gastos hasta un 10% de la venta.

¿LO GRANDE ES HERMOSO?

Sin embargo, no hay que descartar la posibilidad de que el Pleno del CCD incorpore modificaciones. Por lo pronto, el congresista Larraburre ha anunciado que planteará duplicar los límites, de

modo que en la costa la propiedad individual se pueda extender hasta las 500 has. Mientras que de otro lado, sectores del empresariado simplemente plantean que no haya límites a la propiedad para incentivar la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

La filosofía que hay detrás de estas invocaciones a la "modernización" de la agricultura, no es otra que la de que sólo lo "grande es hermoso". Así, modernidad sería sinónimo de gran extensión. Más de 1'500,000 de pequeñas unidades agropecuarias del país quedan fuera de esta percepción.

La discusión sobre los límites no debe hacernos olvidar que en nuestro país la tierra agrícola es escasa y que el problema del minifundismo no ha sido resuelto. En ese contexto incrementar los límites de la propiedad agraria sólo puede hacerse sobre la base de acrecentar el número de minifundistas o, lo que es peor, de convertir en asalariados a los pe-

queños propietarios (muchos de los cuales lo son precisamente por la aplicación de la reforma agraria), sobre todo en la costa.

TAMBIÉN SOBRE COMUNIDADES

Recogiendo el nuevo tratamiento constitucional sobre este punto, el proyecto de ley expresa que las comunidades podrán disponer libremente de sus tierras, ya sea transfiriéndolas, arrendándolas o hipotecándolas. Pero lo realmente preocupante es lo consignado en el artículo 15 del proyecto facultando a los comuneros de la costa, y a otras personas, a inscribir en Registros Públicos a su propio nombre, como individuos, las tierras que ocupan.

Para esta inscripción, dice el proyecto, "constituyen título suficiente de dominio" los contratos, los certificados, permisos o "cualquier otro documento" que las comunidades campesinas de la costa hubieran extendido, no necesariamente a sus miembros, sin siquiera considerar el requisito de

decisión previa tomado por la asamblea comunal. De esta manera, el proyecto desconoce la autonomía y el derecho de propiedad de la Comunidad Campesina que la Constitución garantiza.

Incentivar a los comuneros de la costa a inscribir sus parcelas como propiedad, sin siquiera consultar a la comunidad, atenta contra la integridad de estas organizaciones, y, peor aún, puede dar lugar a graves conflictos entre comuneros, y entre la Comunidad y terceros. Por ejemplo, dos comuneros puede pretender inscribir o reclamar propiedad de una misma parcela, sobre la base de documentos similares de fecha distinta. De la misma manera, un arrendatario, sin ser comunero puede reclamar e inscribir la parcela que ocupa.

FIN DE LA REFORMA AGRARIA

El proyecto igualmente pone punto final a las acciones administrativas y judiciales sobre tierras que estuvieran tramitándose al amparo de la ley de reforma agraria. Como una forma de cubrir el vacío que ello dejaría se garantizan los derechos de los actuales poseedores sobre las tierras que fueron afectadas, derechos que prevalecerán sobre cualquier otro, pudiéndose inscribir en los Registros Públicos; se añade que no procederán acciones de reivindicación sobre los predios que fueron afectados por reforma agraria.

Sin embargo, esta abrupta finalización de los procedimientos pendientes de solución, puede generar mayor inseguridad jurídica que la que se pretende obtener. No son pocos los casos de afectaciones y expropiaciones que aún se encuentran ventilándose en instancias administrativas o judiciales, como tampoco los reclamos de ex-hacendados quienes, en virtud de la ambigüedad de las normas vigentes, pretenden la restitución de lo que fueron sus haciendas, amparados precisamente en que las afectaciones o expropiaciones no culminaron.

La intención de "acelerar" el mercado en el agro no puede justificarse el apuro para aprobar leyes que no sólo involucran directamente a los productores, sino que van a contracorriente de sus expectativas más sentidas. En otras palabras, no se trata de legislar para unos cuantos grandes empresarios agrícolas, actuales o potenciales, sino para la totalidad de los que hacen producir los campos en nuestro país.

Comunidad campesina y desarrollo no son incompatibles



Comuneros del norte se pronuncian

En un ambiente de incertidumbre y preocupación ante la inminente promulgación de leyes controvertidas para el sector agrario, se realizó entre el 27 y 28 de mayo en la ciudad de Chiclayo, el III Congreso de la Federación de Comunidades Campesinas de Lambayeque.

Los asistentes a este Congreso (alrededor de 150 delegados de 20 comunidades) dedicaron parte importante de su tiempo a discutir los proyectos de leyes de tierras y de recursos naturales, frente a los cuales expresaron su malestar por constituir normas que tienden a facilitar la dispersión y disolución de la institución comunal, antes que contener dispositivos que permitan atender los múltiples requerimientos de estas organizaciones para lograr su desarrollo.

Común denominador a la gran mayoría de estas comunidades de la costa norte es el poseer amplias zonas eriazas dentro de sus territorios, las cuales no pueden explotarse adecuadamente por falta de recursos para implementar necesarias obras de infraestructura de riego.

Las conclusiones principales del evento se ubicaron en la línea del Encuentro Nacional de Comunidades Campesinas y Nativas, realizado en Lima en octubre de 1993. Así, se acordó reiterar el rechazo al capítulo sobre Régimen Agrario y de Comunidades Campesinas de la Constitución de 1993, plantearlo su modificación, para lo cual se acordó adicionalmente coordinar con otras organizaciones agrarias una campaña nacional de recolección de firmas.

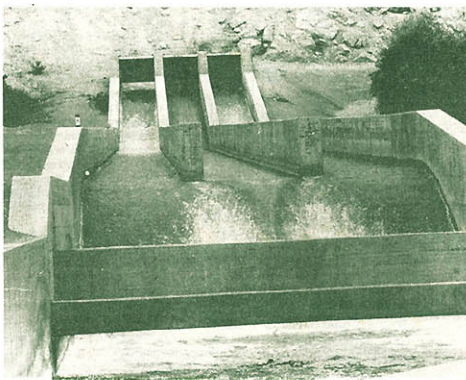
Ley de Recursos Naturales

Privatizando el patrimonio de la Nación

Varios meses de debate alrededor de la polémica propuesta de privatización y creación de un mercado de aguas en el país caerán en saco roto con la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de Aprovechamiento de los Recursos Naturales por el pleno del CCD. El Proyecto, recién conocido hace una semana, busca crear una situación de hecho consumada respecto a los llamados "derechos reales" que los particulares ejercen sobre los recursos naturales (principalmente, aguas y bosques).

En efecto, el proyecto se dirige a legislar sobre el artículo 66 de la Constitución estableciendo que el derecho de uso "otorga a su titular un derecho real de propiedad sobre el", y que "las Leyes Generales de cada uno de estos recursos naturales no podrá contravenir el principio antes enunciado...". Precisa, además, que "la propiedad de derechos de uso (...) constituye un patrimonio para su titular, el cual estará sujeto al pago de un tributo".

Pero como el derecho de uso, o de aprovechamiento, es indefinible del recurso (as aguas por ejemplo), el titular del derecho adquiere también libre disponibilidad y perpetuidad de dominio sobre él. Y cabe recordar también que la Constitución, en el capítulo correspondiente, establece que los derechos de propiedad son inviolables, y que la expropiación sólo se puede producir por razones de seguridad nacional declarada por ley. Con ese contexto, ¿qué papel le correspondería desempeñar al Estado para regular el



aprovechamiento privado de recursos que, en lo fundamental, son también bienes públicos?

El tema, largamente debatido alrededor del proyecto de nueva Ley de Aguas, merece por ello mayor análisis. Más aún, si estos derechos reales entendidos también como de propiedad, se contradicen con lo que la misma Constitución establece sobre los recursos naturales: "...son patrimonio de la Nación" y "el Estado es soberano en su aprovechamiento".

No se discute la necesidad de fomentar la inversión privada

para una explotación racional de nuestros recursos naturales, y ello implica, ciertamente ofrecer garantías de estabilidad y rentabilidad. Pero es imprescindible contar con marcos reguladores, no sólo por consideraciones ambientales, sino también para evitar acaparamiento que a la larga pueden conducir a la existencia de monopolios naturales perjudiciales para el país y la agricultura nacional. La Ley Orgánica del Aprovechamiento de los Recursos Naturales, al igual que la propuesta de nueva ley de aguas hasta hoy conocida, no lo hacen.

Congreso de regantes

Consenso contra la privatización

"Las aguas como recurso vital e insustituible no debe ser objeto de privatización". Este acuerdo tomado por el IV Congreso de la Junta Nacional Usuarios de Distritos de Riego, realizado a principios de mayo en Huancayo, resume la posición que prevalece entre los regantes del país respecto al proyecto de nueva Ley de Aguas que propone el Ejecutivo.

Sobre la base de esa premisa, el congreso de los usuarios reclamó al gobierno abrir un período de estudio y debate participativo para la elaboración de una legislación orientada a un manejo más eficiente y racional del recurso hídrico y la infraestructura de riego.

El debate se desarrolló con la participación de funcionarios del Ministerio de Agricultura, autores del proyecto de ley, y del consultor del Banco Mundial, el pakistaní Mateen Thobani, quien sustentó las ventajas de establecer derechos de propiedad comercializables sobre el agua para aumentar la productividad del uso del recurso y estimular la inversión privada para mejorar la infraestructura de riego.

No obstante que buena parte de esta defensa del mercado de aguas se sustenta en el hecho de que se reconocerá, y asignará sin pago alguno, la propiedad de derechos de agua a los actuales usuarios, éstos últimos expresaron

abiertamente su preocupación ante el riesgo real de que se produzca un acaparamiento del recurso hídrico, y a partir de ello, también de la tierra. Esta preocupación de alguna manera se alimentó por el hecho de que, habiéndose informado de la existencia de una última versión del proyecto de Ley, las autoridades del Ministerio de Agricultura se negaron a presentarla, pese a los reiterados reclamos planteados.

Para continuar con este debate y renovar su Junta Directiva, la Asamblea de la Junta Nacional de Usuarios de Distritos de Riego, se volverá a reunir en Lima el próximo 9 de junio.

Precisiones tributarias

El próximo 30 de junio vence el plazo para que los productores agrarios se acogen a la exoneración de pago del impuesto general a las ventas, impuesto a la renta e impuesto de promoción municipal. Dicho plazo fue establecido por el Decreto Supremo N.º 90-95-EF dictado el 27 mayo para reglamentar la Ley 25413 que autorizó dicha exoneración y creó el Programa Especial de Regularización Tributaria (PERT).

De acuerdo al Reglamento, los productores cuyas ventas brutas anuales no superen los cien mil nuevos soles, deberán presentar ante la SUNAT el formulario "de acogimiento" que dicha institución "dice-pondrá a su disposición. Se establece también que los agricultores exonerados deberán presentar hasta el 31 de enero de 1996 una declaración jurada del valor bruto de sus ventas durante 1995, e informar sobre los comprobantes de pago que acrediten sus compras de insumos, demás bienes y servicios efectuadas durante el mismo año y equivalente al 15% de su venta anual.

De no cumplirse con lo establecido, el Reglamento señala que se entenderá que los agricultores no se acogen a la exoneración tributaria.

Todo lo anterior implica, sin embargo, que los pequeños agricultores estén debidamente inscritos en el Registro Unificado de Contribuyentes (RUC). ¿Cuántos pequeños agricultores estarán registrados? Se puede presumir que muy pocos debido a la falta de difusión y simplicidad del mecanismo de recaudación en el agro por parte de la SUNAT.

Lo más probable es que antes de fin de año nos encontremos ante una nueva edición del viejo debate sobre la aplicabilidad del impuesto general a las ventas y del IUS en el sector agropecuario.

Papa ¿Para qué producir más?

El problema de siempre: la campaña papera terminará, otra vez, arrojando pérdidas económicas para los productores, aunque los incrementos productivos alcanzados servirán para mostrar que el PBI agropecuario sigue creciendo, y sus bajos precios para felicitarnos porque la inflación sigue controlada.

No obstante que la situación era previsible desde el pasado setiembre, cuando los precios de la papa costera descendieron hasta entre 10 y 12 céntimos el kilo, poco o nada se hizo entonces y se hace ahora, para organizar un efectivo poder comprador que permita regular los precios en beneficio de los productores. PRONAA aparece como alternativa pero, como ya ocurrió en el caso del arroz, esta institución carece de capacidad y estrategias para organizar compras significativas



que permitan cumplir con ese objetivo.

En ese contexto, el Ministerio de Agricultura y el INIA han anunciado la puesta en marcha de un programa papero con me-

das de corto, mediano y largo plazo, dirigidas a especializar a zonas de la sierra en la producción de papa amarilla con fines de exportación, e instalar plantas procesadoras para la producción de papa seca y almidón de papa. Esto último, que empezaría a concretarse el próximo mes de junio, podría representar una alternativa si es que el Estado se propone serio ingresar al mercado para regularlo, pues en lo que a papa seca se refiere, los precios están igualmente bajos: 1 sol por cada kilo que contiene no menos de 5 kilos de papa fresca.

En cuanto a la producción de almidón resulta discutible que se trate de un proyecto rentable. El objetivo sería sustituir las importaciones anuales de este producto. Según estadísticas de Aduanas, en 1998 se adquirieron algo más de 4,600 toneladas métricas

de almidón a un costo de importación de 2 millones de dólares, lo cual representa que el precio de importación de una tonelada se aproxima a los 1,500 nuevos soles y a sólo 1,50 el kilogramo. Actualmente el almidón inglés se vende en el mercado local a S/1,50 el cuarto de kilo. ¿Estamos en capacidad de competir con estos precios?

Si bien es cierto que el procesamiento de productos agrícolas es una opción para incrementar el valor agregado generado en el campo y permitir enfrentar algunas restricciones inherentes al proceso de comercialización (como perecibilidad, estacionalidad de producción y precios y dificultades de transporte), no es menos cierto que hacen falta estudios de mercado que garanticen la colocación de los productos procesados con márgenes razonables de rentabilidad.

Otros aspectos de este plan papero ya empezaron a caminar con la instalación de invernaderos para la producción de semilla libre de virus y la promoción de las asociaciones zonales de multiplicadores de semilla (ASOSEP), que operaron con relativo éxito desde el año pasado. Incluso, algunos adjudicaron los buenos rendimientos obtenidos en esta campaña papera a la utilización de una buena semilla. Este esfuerzo podría verse sin embargo frustrado si es que el Estado y los productores, tanto semilleros como de papa-consumo, no concertan la brevedad la manera de planificar las siembras de la próxima campaña, ya iniciada en la costa, estableciendo mecanismos para que quienes carecen de capital de trabajo puedan adquirirlo, y que quienes poseen en la actualidad una oferta de papa-semilla o de consumo no lo pierdan.

Crédito para riego

Antes del próximo 28 de julio se concretará la firma del crédito sectorial que otorgarán el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, para mejoramiento de la infraestructura de riego en la costa, entre otros rubros. Los detalles y condiciones se ultimarán a lo largo de este mes con la presencia de misiones especiales de los dos organismos multilaterales.

Ha trascendido que en esta fase de la negociación (al parecer la última) las multilaterales, especialmente el BID, habrían acordado no seguir insistiendo en la previa promulgación de la nueva Ley de Aguas para aprobar los préstamos. El gobierno, sin embargo, se habría comprometido a la promulgación inmediata de una ley marco sobre Recursos Naturales por la cual quedaría asegurada la asignación de derechos de propiedad, con libre disponibilidad, de las aguas del país.

El monto total de estos créditos asciende a unos 400 millones de dólares, que serán destinados a financiar el Proyecto Especial de Titulación y Catastro Rural, a la ejecución de caminos rurales, y al mejoramiento de la infraestructura de riego, que incluye un componente para la capacitación de organizaciones de regantes. A este último rubro se asignarían alrededor de 150 millones de dólares.

En lo que a infraestructura de

riego se refiere, en la negociación con las multilaterales ha prevalecido el criterio de que los beneficiarios de los préstamos sean directamente las organizaciones de usuarios, y no empresas privadas como venía siendo planeado por el MEF, y que el organismo administrador de los fondos sea COFIDE.

Al respecto, el Ing. Jorge Ezcurra, integrante del equipo de asesores del Ministro de Agricultura, informó ante el Congreso de la Junta de Usuarios que ya existe un paquete de 16 proyectos, todos en costa, que se encuentran listos para su ejecución. En la mayoría de los casos los estudios de factibilidad fueron diseñados y financiados por las mismas Juntas de Usuarios. Sus costos de ejecución van desde los 800 mil dólares hasta los 6 ó 7 millones de dólares, según la magnitud de la obra y la capacidad de pago que puedan asumir las organizaciones de regantes. En unos casos los costos por hectárea de los proyectos no representan más de 500 dólares, en otros éstos se elevan hasta los 2,500 dólares por hectárea.

Por otras fuentes se sabe que estos préstamos serán contra garantías, de modo que los usuarios hipotecarán sus tierras en la parte proporcional del crédito que les corresponde, y posteriormente sus derechos de agua cuando éstos hayan sido asignados. Con un periodo de

gracia y periodo de pago aún no precisados, a estos préstamos se les aplicará las tasas de interés comercial.

Otra línea de crédito, todavía en proceso de negociación con el Banco Mundial, será orientada a mejorar la infraestructura de riego en la sierra. De acuerdo a lo informado, los proyectos ya se encuentran en proceso de elaboración. En estos casos los fondos serán canalizados a través de FONCODES, comprometiéndose las comunidades beneficiarias a aportar su mano de obra.

21

DEBATE AGRARIO

La Innovación en las tecnologías agrícolas

Javier Alvarado.

Mercados de derechos de aguas

Miguel Solanes y Axel Doujojeanni

Políticas de apoyo al agro en el Grupo Andino

Ana Cárdenas y Walter Ramírez

Migración de retorno y modernización

Arturo Chávez

INTERNACIONAL

La agroindustria láctea pampeana y los cambios tecnológicos

Marcelo Fosada

La Industria azucarera mexicana

Jorge Chullón

DOCUMENTOS

Relaciones laborales del Seminario Financial Services and the Poor

Javier Alvarado

Pedidos y giros a nombre de CEPES, Av. Salaverry 818, Jesús María,

Lima 11, teléfono 433-6610. fax. 433-1744