

ALERTA AGRARIO



Directora: Bertha Consiglieri N.

Las opiniones vertidas en este informativo son de exclusiva responsabilidad del CEPES

Publicación mensual del Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES

Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú Telf. 4336610 E-Mail: alerta@cepes.org.pe

Julio 1996

Reglamento de la Ley de Tierra

109

La nueva versión

Más de medio año después de conocida la primera propuesta oficial de reglamentación de la Ley de Tierras, 26505, el Ministerio de Agricultura presentó este mes una nueva versión que viene siendo estudiada en la Comisión de Agricultura y Medio Ambiente del Congreso. El documento, si bien mantiene la estructura y varias imprecisiones de la primera propuesta, también contiene algunos importantes modificaciones.

Respecto a los derechos de propiedad, el Proyecto de Reglamento declara que se encuentra libre de limitación en "su extensión o ejercicio", reiterando una formulación que ha despertado justificadas preocupaciones, principalmente por olvidar que la Constitución y el Código Civil establecen que la propiedad se ejerce en armonía con "el bien común y dentro de los límites de la Ley", el Código del Medio Ambiente, por ejemplo.

Pero a diferencia de la primera versión, el Proyecto precisa esta vez que sus normas no se aplican a las tierras de aptitud forestal y de protección, a las comprendidas en las Áreas Naturales Protegidas y a las que se ubican en las Zonas de Protección Ecológica, las cuales se regirán por la legislación que les es propia.

Sobre el discutido asunto de la intangibilidad de las áreas agrícolas periféricas a los centros poblados, que ha sido derogada por la Ley, se incorpora una disposición especial. Según ésta, en la elaboración de los planes reguladores y de crecimiento de los Consejos Provinciales será "requisito indispensable" la opinión favorable del Ministerio de Agricultura con relación a la utilización de las tierras agrícolas. Con esa propuesta se busca que los procesos de habilitación urbana se orienten a las tierras eriazas, improdativas o de menor valor agrológico.

"Las comunidades campesinas son autónomas para tomar sus decisiones."



De las tierras eriazas

Para la reglamentación del artículo de la Ley que dispone la venta en subasta pública de las tierras eriazas de propiedad Estatal, se propone que ésta sea efectuada por la Comisión de Promoción de la Inversión Privada. Y corrigiendo a la propuesta original, se establece que en la subasta se exigirá el compromiso de inversión o uso "para cualquier actividad productiva o de servicios". Su incumplimiento será causal de abandono, reversionando la tierra a dominio del Estado.

En la definición de eriazos se señala que éstos "son los no cultivados por falta o exceso de agua", precisando que son de dominio estatal, salvo aquellos sobre los que "exista título de propiedad privada o comunal inscrito en los registros públicos". Aunque el proyecto deja abierta la posibilidad de apelar por la vía administrativa, la medida podría afectar a centenares de agricultores y comunidades campesinas, poseedoras de extensas tierras de secano que aún no han sido tituladas, como lo ha mostrado el último Censo Agropecuario.

Tampoco queda claro, sin embargo, si dentro de la definición de

eriazos están comprendidas las tierras que forman parte de los proyectos de irrigación financiados con fondos públicos, ni si sobre ellas se aplica la causal de abandono por incumplimiento de contrato. La propuesta sólo precisa que su venta se realizará en subasta, y que quienes ya realizan alguna actividad productiva en ellas, podrán comprarlas directamente solicitando al Proyecto de Inversión correspondiente.

De las Comunidades Campesinas de la Costa.

No obstante el tiempo transcurrido, el nuevo proyecto reglamentario, incurre en lo que se puede considerar excesos, que fueron planeados en la primera versión para facilitar la individualización de la propiedad de las parcelas comunales.

En primer lugar, la propuesta olvida que de las 204 comunidades ubicadas hasta los 2 mil metros de altura, sólo 60 cuentan con títulos de propiedad ya inscritos en registros públicos. ¿Qué procedimientos y medidas se tomarán para proceder a su deslinde y titulación? El proyecto omite precisarlos, pero cualquier transferencia, arriendo o hipoteca de tierras, pasa necesariamente

por el saneamiento de la propiedad comunal.

En segundo lugar, aunque la nueva propuesta plantea la exigencia de un acuerdo de asamblea para proceder a la transferencia de la propiedad de parcelas, se mantiene la facultad del Ministerio de Agricultura de intervenir en la comunidad cuando lo soliciten un mínimo de diez comuneros poseedores.

Y en una confusa medida que puede generar conflictos internos, se plantea que aquellas comunidades de la costa que hayan acordado la parcelación "en forma integral y conjunta", con anterioridad a la vigencia de la Ley, no requerirán convocar a nueva asamblea para decidir "la adjudicación en propiedad de las parcelas resultantes". En esos casos, dice la propuesta, el presidente de la Comunidad que "presidió" dicha asamblea otorgará los respectivos títulos de transferencia de la propiedad.

Ocurre que la mayor parte de las comunidades, tanto en costa como en sierra, han tomado acuerdos internos de parcelación. A través de ellos la comunidad campesina transfirió posesión y usufructo de la parcela, más o su propiedad. La ambigüedad que se manifiesta en el articulado de la ley respectivo a este tema, ya ha provocado problemas internos en varias comunidades donde algunos de sus miembros pretendieron registrar derechos de propiedad al margen de las decisiones comunales.

Este nuevo proyecto de Reglamento nos sigue dejando varias interrogantes, ¿por qué sólo nombrar los procedimientos de individualización en las comunidades de costa?, ¿Qué sucederá con las de sierra y selva?, ¿Acaso las Comunidades Campesinas y Nativas de cualquier región no tienen su propia normatividad legal que les otorga autonomía en sus decisiones?.



Bahuaja-Sonene

En el límite del petróleo

En el límite de la concesión de explotación y explotación petrolera otorgada hace escasos meses a las compañías Mobil, Elf y Esso, acaba de nacer como Área Protegida por el Estado el Parque Nacional Bahuaja-Sonene. Fue declarado como tal por el Decreto Supremo 012 dictado el último 19 de julio.

Con más de 537 mil hectáreas el Parque recién creado, forma parte al igual que el área concedida a las petroleras, de la Zona Reservada de Tambopata-Candamo, entre los departamentos de Madre de Dios y Puno. El estudio y ordenamiento territorial de la Zona fue realizado desde 1992 con participación de las organizaciones gremiales campesinas, instituciones especializadas, principalmente de "Conservación Institucional" y el propio Estado a través del INRENA.

Como resultado de dicho trabajo, se recomendó constituir el Parque Bahuaja-Sonene por albergar a su interior uno de los ecosistemas más representativos y una alta diversidad biológica. Pero el área originalmente planeada, incluía buena parte de lo que hoy va en terreno de la concesión petrolífera.

El decreto, en su artículo 2, establece que las compañías titulares de la licencia están obligadas a "soltar" las áreas sobre las que hayan efectuado su trabajo, las mismas que se irán incorporando al Parque Nacional. El proceso puede demorar varios años y en ellos cualquier cosa puede ocurrir con los valiosos recursos existentes. Sin embargo, el hecho de saber que se tiene como vecino un área natural protegida de carácter intangible, obligará a las petroleras a realizar sus operaciones con sumo cuidado.

"¿En qué sitios los bosques pueden cambiar de uso?"



Zonas de protección ecológica

¿Islas de conservación?

Justo al cumplirse el primer año de vigencia de la Ley de Tierras, 26505, el Ministerio de Agricultura se decidió a promulgar el Decreto Supremo 011 determinando las Zonas de Protección Ecológica en la Selva que, de acuerdo a la ley, sólo serán materia de concesión sujetas a normas de protección del medio ambiente.

Las zonas de selva comprendidas en este régimen son las mismas que estuvieron planteadas en el proyecto difundido en consulta a mediados del pasado enero. Como se lee en el cuadro adjunto, se trata de más de 32 millones de hectáreas (más del 44% de la superficie total de la amazonia) que incluyen las áreas integrantes del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE) ubicadas en la selva.

Considerando que la Ley de Tie-

rras en su artículo 3 establece que dichas áreas protegidas "mantienen su intangibilidad", el decreto reglamentario precisa que ellas se rigen por sus propias normas legales. La novedad es que se excluye del SINANPE, y por lo tanto también de las zonas de protección ecológica, a los Bosques Nacionales por constituir zonas aptas para la explotación de madera o de otros productos forestales y de fauna, tal como los define la vigente Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Ambientalistas consultados por "AA" opinan que, por las consideraciones expuestas, la exclusión es conveniente. Sin embargo, ello no debe significar que dichos Bosques (el "Humboldt" de Huánuco-Ucayali o el "Mariscal Cáceres" de San Martín, por ejemplo) sean consideradas como "zona de no protec-

ción", dice Gustavo Suárez de Freitas de la Fundación Pro Naturaleza.

La inquietud también es compartida por Pedro Solano de la Secretaría Peruana de Derecho Ambiental, toda vez que la Ley de Tierras deroga todas las restricciones de uso sobre las tierras del territorio nacional que no forman parte de la Áreas Naturales Protegidas o de las Zonas de Protección Ecológica.

"Hay que recordar que fuera de estas zonas, en la selva quedan cerca de 40 millones de hectáreas con diversos usos posibles pero la mayor parte de ellos de aptitud forestal. ¿En qué sitios los bosques pueden ser convertidos a otros usos, y cuáles deben ser manejados como bosques?" se pregunta Suárez, confiando que la futura Ley Forestal, lo defina.

Por su parte, Solano, señala que se hace bien en crear figuras distintas a las de Áreas Protegidas, en las cuales deberán exigirse requisitos de uso y manejo para garantizar que sigan cumpliendo con las funciones ecológicas que tienen. Pero el profesional de la SPDA, llama a no menospreciar el valor ambiental de otras áreas ubicadas en la sierra y costa del país.

Finalmente, las Zonas de Protección Ecológica están señaladas, faltando aún definirles en el terreno y señalarlas en un mapa. La tarea, que Suárez de Freitas considera crucial, ha sido encargada al INRENA, pero todo dependerá del personal y el presupuesto que se le asigne. Por lo pronto, uno de los artículos eliminados del proyecto originalmente propuesto, es precisamente el que dispone que el MEF debe canalizar los recursos requeridos para esa tarea.

ZONAS DE PROTECCIÓN ECOLÓGICA EN SELVA (DS 011-96-Ag.)

	(háts)	
a.1. Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado ¹ :		
- Parques Nacionales (5)	2'356.5'	
- Reservas Nacionales (1)	2'080.0	
- Santuarios Nacionales (2)	131.6	
- Santuario Histórico (1)	10.5	
- Bosques de Protección (3)	385.7	
- Reservas Comunales (1)	34.7	
Sub total		4'999.0
a.2. Zonas Reservadas (3)	3'405.2	
a.3. Áreas Naturales Protegidas Regionales (6)	418.4	
Total "a"		8'822.6
b. Las tierras de protección en linderas establecidas en Reglamento de Clasificación de Tierras (DS 0062/75-Ag);		17'783.1
c. Áreas de pantanos, aguajales y cochas declaradas en el Mapa Forestal del Perú		5'621.6
d. Adyacencias a cauces de ríos según delimitación de Autoridad de Aguas (por determinar) ²		
Gran Total		32'227.3

¹ Estimados del INRENA.

² Sólo incluye las áreas ubicadas en la selva.

³ Incluye el recién creado Parque Nacional Bahuaja-Sonene.

La historia de los tractores chinos

Silencios que hablan

A lo largo del mes de julio, han sido planteadas numerosas interrogantes alrededor de la compra de tractores y demás maquinaria agrícola china efectuada, sin licitación pública, por el gobierno desde 1992. Hasta la fecha nadie se siente en la responsabilidad de responderlas no obstante existir serias evidencias de que la operación comercial, llamada a beneficiar al agro nacional, pudo haber terminado en un mal negocio para el sector y para el país.

De los tres mil tractores adquiridos entre 1992 y 1993, se han vendido menos de seiscientos. El resto se encuentra almacenado a la espera de compradores, o ha sido donado a diversas instituciones, de acuerdo a lo informado por el Jefe de la Comisión de Adquisiciones y Distribución de Maquinaria del Ministerio de Agricultura en declaraciones recogidas por el diario "El Comercio".

Ya en agosto de 1994, un decreto supremo daba cuenta de la donación o transferencia de mil treientos tractores a organizaciones que actuaban en labores de pacificación. Más recientemente, el pasado 23 de julio la Resolución Suprema No. 048 aprueba en "vías de regularización" donaciones por 2 millones 696 mil soles en tractores e implementos agrícolas efectuadas entre febrero del 95 y el 18 de junio del presente año.

Por otra parte, tanto los receptores de las donaciones como organizaciones de productores y empresas agrarias compradoras de la maquinaria china han expresado malestar por su deficiente rendimiento. En unos casos, como el de la Empresa Azucarera Chiclin, ya se trata de equipo inservible, en otros los



tractores no responden ni se adaptan a las condiciones de suelo y el tipo de faenas para los que son requeridos.

Estas experiencias y los continuos cambios en las condiciones de venta, tanto en precios como en plazos, no sólo muestra gran improvisación, sino que también explican el fracaso en la venta de una maquinaria que le ha costado al país buena cantidad de divisas (ver "AA" No. 79, 88 y 99).

El primer lote de tres mil tractores costó cerca de 70 millones de dólares, y el segundo realizado entre 1994 y 1995, cuando el lote anterior aún no se lograba colocar en el mercado, alrededor de 30 millones de dólares, según el reporte anual

de la Superintendencia de Aduanas correspondiente a 1995.

Las compras gubernamentales fueron autorizadas, primero, por el Decreto Ley 25711 dictado en setiembre de 1992, y posteriormente, por decretos supremos llamados de emergencia o de urgencia, en los que se alude a un convenio comercial con la República Popular China. Los términos del contrato suscrito con el exportador chino no han sido difundidos a la opinión pública. Hasta el momento, el silencio gubernamental cuenta con el aval del Congreso, donde el pedido de información presentado por un sector de congresistas ha sido rechazado.

Concertación alpaquera

Entre las potenciales alternativas de desarrollo económico que tienen las empobrecidas comunidades altoandinas, una de las más importantes es la ganadería alpaquera. Desarrollar ese potencial supone disponer de un plan, de mediano y largo plazo, articulador de esfuerzos que hoy se realizan de manera dispersa. Para empezar a tender puentes, un conjunto de instituciones, públicas y privadas, han tomado la iniciativa de convocar al Seminario-Taller de "Concertación del Sector Alpaquero".

La relación de convocantes la encabezó el Ministerio de Agricultura a través del Consejo Nacional de Camélidos Andinos (CONACAS) y el INIA, les sigue el Consejo Interinstitucional del Sector Alpaquero (CISA) que agrupa a ONG's que trabajan con las comunidades criadoras, y los centros de investigación de las Universidades de La Molina y de San Marcos.

Los organizadores esperan una participación representativa de los distintos sectores involucrados con el quechacar alpaquero, pues se trata de concertar líneas de acción relacionadas principalmente a los mercados de fibra, carne, cueros y animales en pie y al trabajo de investigación, transferencia de tecnología y capacitación del campesinado criador de los camélidos andinos.

El Taller de Concertación del Sector Alpaquero se reúne en la ciudad de Arequipa entre el 22 y el 24 del próximo agosto.

Merecido reconocimiento

En estos tiempos de reinado del mercado y de culto al individualismo, ser pequeño agricultor no es una empresa fácil. Marginado del acceso al crédito, desprovisto de alternativas de comercialización para colocar en condiciones mínimamente rentables su producción y enfrentando política macroeconómica que le restan competitividad en un mercado abierto a importaciones subsidiadas, su trabajo se queda muchas veces en el nivel de la sobrevivencia.

Por todo ello, resultan meritorios los esfuerzos desplegados por pequeños agricultores en diversos lugares del país, para crear mejores condiciones a través de las cuales

mostrar que ellos también son capaces de hacer empresa.

Un ejemplo lo viene dando Hector Salvador Canales. Parcelero conductor de 5 hectáreas en el Valle de Huaral, Héctor no escatima tiempo ni voluntad al trabajo por encontrar formas de asociación, sea para acceder a fuentes de financiamiento, como para dotarse de servicios de capacitación técnica, o para alcanzar condiciones de competitividad en un mercado que busca excluir a los pequeños productores.

Lo anima el convencimiento de que, para salir adelante y combatir a la pobreza, los pequeños no pueden mantenerse aislados. Un convencimiento

aprendido durante su larga experiencia gerencial, primero como miembro del Sindicato de Obreros y Braceros de la antigua hacienda Palpa, luego como socio cooperativista, más recientemente, como parcelero y en distintos momentos como regante o fruticultor de su sector y su provincia.

En mérito a ese ejemplo de solidaridad y perseverancia, Hector Salvador ha sido premiado como el Pequeño Agricultor del Año por el Centro Peruano de Estudios Sociales -CEPES-. Un merecido reconocimiento que se extiende a quienes como él siguen bregando por demostrar la viabilidad de la pequeña agricultura.



Hector Salvador Canales, parcelero de Huaral premiado por CEPES como el Pequeño Agricultor del año.

Papa costa

Las siembras en Lima

En los valles costeros de Lima, las siembras de papa ejecutadas entre marzo y junio alcanzaban las 1,497 hás., lo cual representa un avance de 47.5% respecto a la meta de 3,149 hás programadas para la presente campaña.

Frente a las 2,221 hectáreas sembradas durante el mismo periodo de 1995, la superficie instalada este año se reduce en cerca de 55%. Sin embargo, hay indicios de que las siembras se intensificaron sorpresivamente durante las últimas semanas de julio, situación que podría prolongarse hasta agosto.

Agricultores y técnicos que trabajan en estas zonas indican

que las menores siembras de los meses anteriores se explican en buena medida por la ausencia de financiamiento de parte de la banca comercial para este cultivo. Las actuales siembras son cubiertas en buena parte por los mismos sembreristas de la sierra central, a través del sistema al partir, la entrega de semilla a consignación, o directamente mediante el alquiler de tierras a los parceleros.

No debe descartarse, entonces, que hacia fines de año, cuando también empiezan las cosechas en los campos paperos de la sierra central, se produzca una sobreoferta estacional de papa que deprima los precios.

En el norte

Pérdidas en los arrozales

El intenso frío que alcanza también a los tradicionalmente cálidos valles de la costa norte ha afectado seriamente las plantaciones de arroz en Lambayeque. El Comité Departamental de Productores estima que ya se perdieron alrededor de 40 mil toneladas, lo que equivale, aproximadamente, a un 30% de la producción total que se esperaba obtener en la zona.

En los valles lambayecanos se han sembrado 41,100 mil hás, superficie que supera largamente la meta programada a inicios de la campaña en vista de la escasa agua que entonces almacenaba el reservorio de Tinajones. Por esa situación un alto porcentaje de las siembras se efectuaron con atraso, pero ello significa, que la oleada de

frío llegue a los arrozales justo en los momentos de maduración del grano.

Contra lo que podía esperarse, la pérdida de cosechas no ha representado una significativa elevación de precios, los que hasta el momento se mantienen estabilizados a un promedio de 70 centavos por kilo de arroz cáscara. Ello se explica, por el notable crecimiento de las importaciones. Hasta mayo ya habían ingresado al país más de 167 mil toneladas de arroz, volumen que representa el 90% del total importado durante 1995. Dada las pérdidas producidas en la costa norte, es previsible que en lo que resta de año las compras de arroz de extranjero sigan incrementándose.

VOLUMEN DE IMPORTACION DE ARROZ (Toneladas)

	IMPORTACION ANUAL			PERIODO: Enero-Mayo
	1994	1995	1996	
TOTAL	246,246	185,192	78,421	167,744
Arroz Cascara	17,328	12,362	9,855	5,570
Arroz Blanqueado	216,903	169,579	69,856	159,649
Arroz Desacascarado	8,800	3,251	--	2,480
Arroz Partido	3,214	--	--	16

Fuente: Minag-OIA.

Elaboración: AgroData-CEPES

SIEMBRAS DE ARROZ EN COSTA Y SELVA: AGOSTO-MAYO

DEPARTAMENTOS	CAMPANA		VARIAC %
	1995/96	1994/95	
TOTAL NAC.	1,123,050	1,078,092	4.2%
Tumbes	7,829	5,583	40.2%
Piura	17,845	22,844	-21.9%
Lambayeque	41,108	41,853	-1.8%
La Libertad	24,044	25,228	-4.7%
Arequipa	13,965	13,718	1.8%
San Martín	31,523	27,902	13.0%
Jaén (Caj-Amaz)	28,469	23,728	20.0%

Fuente: Minag-OIA.

Elaboración: AgroData-CEPES.

AVANCE DE SIEMBRAS MENSUALES DE PAPA COSTA POR VALLES EN LA UNIDAD AGRARIA DEPARTAMENTAL LIMA-CALLAO: 1996 (HÁS)

VALLES	META	MAR-JUN	% AVANCE
TOTAL	3,149.0	1,497.2	47.5%
Barranca	550.0	291.0	52.9%
Huacho	300.0	104.9	35.0%
Huaral	500.0	118.0	23.6%
Pte. Piedra	200.0	121.8	60.9%
Lima	90.0	46.6	51.8%
Lurin	19.0	1.8	9.2%
Mala	140.0	34.0	24.3%
Cañete	1,350.0	779.2	57.7%

Fuente: Administ. técnica distritos de riego.

Elaboración AgroData-CEPES.

SIEMBRAS DE PAPA COSTA EN LOS VALLES DEL DEPARTAMENTO DE LIMA (Hectáreas)

MESES \ AÑOS	1994	1995	1996
Marzo	28	24	40
Abril	141	244	479
Mayo	532	621	649
Junio	932	1,332	328
TOTAL: Mar-Jun	1,633	2,221	1,487

Fuente: UADLC.

Elaboración: AgroData-CEPES



24

DEBATE AGRARIO

La agricultura del Cusco en tiempos del ajuste

Epifanio Baca

La situación de las Cajas Rurales de ahorro y crédito

José Lazarte

Evaluación Económica de la inversión en investigación y asistencia técnica en la papa

Geoffrey Cannock

Notas para un balance de la regionalización

en el Perú

Francisco Santa Cruz

Relaciones laborales, empleo agrícola y sociedad rural en Cajamarca

Jaime Urutua

El financiamiento de la pequeña agricultura chilena

Nelson Aguilera

Pedidos y giros a nombre de CEPES, Av. Salaverry 818, Jesús María, Lima 11, Teléfono 433-6610, Fax 433-1744, E-mail: cepes@cepes.org.pe