

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

Agosto 1996

110

Idas y venidas de la titulación

En uso de las facultades delegadas por el Congreso, el Gobierno promulgó este mes el Decreto Legislativo 838 facultando al Ministerio de Agricultura para adjudicar gratuitamente predios rurales en las zonas económicamente deprimidas de la sierra y de la selva. El decreto forma parte de las medidas dictadas para favorecer la reincorporación de la población desplazada por la violencia, pero indudablemente también contribuye a destrabar, legalmente, el proceso de titulación de las tierras de Comunidades Campesinas y Nativas y de miles de pequeños agricultores.

"Muchos antiguos poseedores de tierras tendrían que sanear el derecho sobre sus tierras por la vía judicial."

obstante que más de 4 millones de sus poseedores declaran ser propietarios. Igualmente, de las 5 mil Comunidades Campesinas reconocidas, sólo el 35 % cuenta con títulos sanados.

Con ese diagnóstico y de acuerdo a la legislación vigente, la gran mayoría de los actuales poseedores de la superficie agrícola del país tendría que pagar por la tierra, aunque sus posesiones sean muy antiguas, incluso si éstas fueron adjudicadas por la Reforma Agraria. Y es que la ley sólo reconoce los de-

rechos de esos beneficiarios cuando cuentan con resoluciones que los califican como tales.

Funcionarios del PETT del Cusco, y el Director de la Región Agraria de Arequipa, Ing. Olgier Vázquez, reconocen que la mayor parte de los adjudicatarios de la reforma agraria carece de documentos que acredite su propiedad. En el Cusco, ante esa situación, las autoridades han optado por sustituir las resoluciones de calificación mediante certificados de la autoridad local en los que se acredite que se

trata de posesiones antiguas. Este procedimiento, probablemente se inspira en las disposiciones del Decreto Legislativo 667, del Registro de Predios Rurales, y su norma reglamentaria, que hacen posible inscribir los derechos de posesión.

En Arequipa, en cambio, el Ministerio no reconoce la validez de los certificados de posesión. El asunto, entonces, se resuelve por la engorrosa vía judicial, un camino que sin duda dilata el proceso de titulación de la tierra en el que está embarcado el gobierno.

Mediante ese dispositivo se ha suspendido, hasta el 31 de diciembre de 1996, la aplicación de las normas vigentes desde la promulgación del Decreto Legislativo 653, por las que toda adjudicación de tierras debe efectuarse a título oneroso, mediante contrato de compraventa. También dispone que la expedición de títulos y la inscripción registral no irrogará pagos.

Un Reglamento que deberá dictarse en un plazo de treinta días determinará los requisitos y las zonas geográficas de su aplicación. Al respecto, el dispositivo habla de zonas de economía deprimida (entre las que puede figurar prácticamente toda la sierra del país) tanto como de áreas de población desplazada, que se circunscriben más bien a los territorios azotados por la violencia.

Así, la excepción decretada para adjudicar y titular gratuitamente las tierras bien puede extenderse a numerosas zonas del territorio nacional. Según del III Censo Nacional Agropecuario, de más de 5 millones de parcelas existentes, sólo 978 mil están tituladas y registradas, no



Por ahora, y mientras el Reglamento de la Ley de Tierras todavía no aprobado no aclare los procedimientos, el proceso de titulación seguirá encontrando trabas e, incluso, generando conflictos, como ocurre en muchos lugares donde algunos ex-hacendados insisten en que se les restituya sus antiguos dominios.

Probablemente a esa situación se refería el Ministro de Agricultura, Rodolfo Muñante cuando, en reciente reunión con la Comisión de Asuntos Agrarios del Congreso, dijo que el asunto de la titulación era "delicado". Sin dar mayores detalles, el Ministro informó que se estaban preparando nuevos dispositivos para acelerar un proceso que, sin lugar a dudas, es complejo y que la confusa legislación vigente no ayuda a resolver.

Medidas como el recién promulgado Decreto Legislativo 838 pueden hacerlo. Pero definitivamente es necesario producir un reordenamiento legal que permita dar seguridad jurídica a las Comunidades y pequeños agricultores poseedores de la mayor parte de la superficie agrícola del país.

Importante programa Para recuperar cultivos andinos

Con el llamado presidencial a consumir menos pollo y más quinua, el gobierno inició este mes de agosto un ambicioso programa orientado a promover la producción de cultivos andinos en la nueva campaña agrícola. El proyecto, denominado "de seguridad alimentaria", tiene como uno de sus principales ámbitos de ejecución al Cusco, donde su lanzamiento ya ha despertado interés entre los campesinos.

El programa se propone incrementar la producción y la productividad de haba, kiwicha, maíz amiláceo, trigo, cñoca, arroz, maiz y, especialmente, quinua, en las provincias cusqueñas cuyas tierras tienen aptitud para estos cultivos.

Se trata de instalar más de 7 mil há, 3 mil de las cuales deberán ser quinua, meta realmente ambiciosa que representa multiplicar en más de seis veces el área dedicada al cultivo del grano andino durante la pasada campaña en los campos cusqueños. De acuerdo a cifras oficiales, la superficie con quinua ni siquiera llegó a las 500 há en el periodo agrícola 95/96 ("ver nota").

La meta, siendo audaz, no es sin embargo imposible de cumplir, a condición que se le asegure al productor financiamiento, adecuada asistencia técnica y un mercado medianamente rentable. Para lograrla, el Ministerio de Agricultura, entregará a los agricultores préstamos en semillas, fertilizantes, si es necesario pesticidas y asistencia técnica. La devolución de los préstamos será en dinero en efectivo, con un interés de 10% por campaña, en el momento de la entrega de la cosecha al PRONAA.

Para efectos de los préstamos y la venta de las cosechas el agricultor suscribirá un contrato privado con el Ministerio de Agricultura, el INIA y el PRONAA. Previamente, los campesinos de las ocho provincias cusqueñas seleccionadas han sido empadronados por las Agencias Agrarias -ahora fusionadas con las del PRONAA- indicando la ubicación de la parcela, y el área que cada agricultor desea sembrar con el proyecto.

La Ing. Nelly Jilava, Jefa de la OIA-Cusco y encargada de la coordinación del programa, nos informó que ya se adquirió la semilla de quinua amarilla producida en el distrito Marangani, de Canchis, la cual es procesada, desinfectada y embolsada en la planta acopiadora y procesadora de quinua que existe en el mismo distrito. Dicha planta, instalada hace tres años por la Asociación de Comunidades Campesinas de Marangani, con financiamiento del FONCODES y la asesoría de organismos de promoción (ver "AA" No.75), constituye un importante capital para garanti-



zar la continuidad del proyecto.

En lo que a quinua se refiere, la inversión por parte del Ministerio de Agricultura ha sido presupuestada en 1'024.800,soles, y el costo total para los ocho cultivos y la asistencia técnica es de 3'111.020 soles.

Para el PRONAA, compromete en adquirir el total de las cosechas a precios ya pactados con el agricultor, además de dotarse de capacidad operativa, la provisión de partidas presupuestales tendrá que ser mayor para evitar situaciones como las que se produjeron con las adquisiciones de papa y arroz en pasadas campañas. Sólo para las compras de quinua en el Cusco, donde se estima obtener una producción de 6 mil toneladas métricas, el

PRONAA deberá disponer de S/. 14'400 mil soles para el. Al finalizar la campaña -entre febrero y mayo del próximo año- el productor puede recibir la paga por sus cosechas (S/. 2,40 por kilo) en forma oportuna.

De todos modos, las cifras son modestas considerando el impacto que puede tener el programa en la rentabilización de las economías campesinas y en la recuperación de cultivos alimenticios de comprobado valor nutricional y gran potencial exportador.

El éxito del programa dependerá, finalmente, de que el impulso estatal persista en el tiempo, hasta que se logre rentabilidad y capacidad de gestión campesina.

Compras a futuro

Dos importantes medidas dirigidas a ampliar y asegurar mercado para la producción nacional de alimentos fueron recientemente dictadas por el Gobierno. La primera, contenida en el Decreto Legislativo 841, dispone que todos los programas de apoyo alimentario y de compensación social, definirán sus requerimientos de productos alimenticios hasta el año 2000.

Dichos programas quedan autorizados a celebrar convenios o contratos a futuro directamente con los productores agrari-

os organizados, o con la participación de las empresas agroindustriales nacionales, hasta por el 100% de los requerimientos programados, y por periodos superiores a los ejercicios presupuestales anuales.

Con esta medida, queda pues superada una de las trabas que han impedido el cabal cumplimiento de la Ley 26357, que dispuso la compra directa de alimentos de producción nacional por parte de todos los programas de apoyo social dependientes del Estado.

La segunda medida, dictada por el Ministerio de Salud (DS 004-96-SA) establece que, en un plazo de 180 días, toda la harina de trigo (nacional, importada o donada) que se consume en el país, deberá ser fortificada con un nivel de 30 mg. de hierro por kilo de harina. El dispositivo señala que el enriquecimiento de alimentos es un mecanismo factible, de bajo costo y eficiencia comprobada para disminuir la prevalencia de anemia por deficiencia de nutrientes. La mejor manera de hacerlo es mediante la mezcla con harinas de granos o cereales.

La Quinua en la historia

PRODUCCION DE QUINUA EN EL PERU:
1951 - 1995



Fuente: MinAg-Agricultura
Elaboración: AgroData-CEPES

IMPORTACIONES DE TRIGO: 1950 - 1995



Fuente: MinAg-OIA
Elaboración: AgroData-CEPES

El Gobierno se propone que el departamento del Cusco llegue al año 2 mil con una producción de 28 mil toneladas de quinua por campaña agrícola. Si se logra, sólo ese departamento del Sur Andino estaría duplicando el promedio de 15 mil toneladas anuales de producción obtenido en todo el país durante los últimos tres años.

Así planteadas las cosas, y dadas las condiciones de subsistencia en que se desarrolla la agricultura serrana, la meta aparece como irrealizable. Pero si echamos un vistazo histórico a las cifras de la quinua, encontramos que hasta mediados del presente siglo se producían alrededor de 50 mil toneladas del grano andino. El gráfico muestra que a partir de mediados de la década del cincuenta la producción empieza a decrecer hasta llegar a 25 mil toneladas en 1995; desde entonces no se volvería a alcanzar ni 20 mil toneladas de producción de quinua.

Una figura inversa muestra la evolución de las importaciones de trigo. En 1943 se adquirían 113 mil toneladas, menos de diez años

después, en 1950, la importación ya se había duplicado. A partir de ahí el incremento es progresivo y hoy estamos por encima del millón de toneladas métricas en las compras anuales de trigo extranjero.

Pero las estadísticas oficiales sólo computan las importaciones comerciales, más no los alimentos que ingresan al país como donaciones, las cuales se intensifican a partir de los años 60.

Paralelamente, en los últimos cincuenta años, se gesta y desarrolla una industria alimentaria que, alentada por políticas económicas y subsidios que discriminaron al agro nacional, se caracteriza por su débil articulación con la producción agropecuaria interna, y una dependencia creciente de materias primas importadas.

La pérdida de importancia de la quinua es sólo un ejemplo que puede entenderse a otros cultivos que alguna vez formaron parte de la dieta alimentaria nacional. Los intentos por revertir esta situación han fracasado por falta de políticas integrales de apoyo efectivo a la producción y comercialización.

A propósito de la veda forestal

Urge definir políticas

Otro sorprendente Decreto Supremo, dictado el 23 de agosto, declaró la veda forestal y suspendió los contratos y licencias en diez importantes cuencas amazónicas. Según la Cámara Nacional Forestal, con este dispositivo se paraliza más de la mitad de la actividad del sector, pues sólo de la cuenca del río Tamaya, en Ucayali, comprendida en la veda, procede el 60% de la madera que se consume industrialmente en el país.

El objetivo declarado de la medida, según el mismo decreto supremo, es defender los ecosistemas boscosos en áreas frágiles o sobreexplotadas, evaluando el cumplimiento de los planes de manejo y de reposición forestal. Para ello se dispone la conformación de comisiones regionales, integradas por el INRENA, las Direcciones Regionales de agricultura y el Consejo Nacional del Ambiente, las cuales deberán emitir sus informes en un plazo de 90 días.

También se establece un plazo, esta vez de 60 días, para que las regiones agrarias determinen las áreas que serán subastadas en concesión para la próxima zafra, y se prohíbe la exportación en bruto de madera aserrada de cedro y caoba "cuando no tengan mayor grado de elaboración". Para controlar la veda se dispone la instalación de puestos de control en lugares estratégicos que contarán con apoyo de la Policía y las Fuerzas Armadas.

LA RESPONSABILIDAD
ESTATAL

Para Fernando Razetto, Presidente de la Cámara Nacional Forestal (CNF), las razones de la medida gubernamental no están claras. Se cuestiona el cumplimiento de los planes de manejo, pero señala que las empresas no están legalmente obligadas a ello asegurando que el aprovechamiento forestal se realiza de acuerdo a la normatividad vigente.

Por otra parte, el dispositivo inculca que hay incumplimiento en los programas de reforestación, pero esa es una responsabilidad que recae sobre el propio Estado, toda vez que desde la vigencia del Decreto Legislativo 02, dictado en 1980, existe el canon forestal que abonan obligatoriamente los extractores de madera en bosques naturales, precisamente para financiar, exclusivamente, programas de reforestación a cargo del Estado.

Según Razetto, por canon forestal y valor de la madera en pie de los bosques manejados, el Estado



recauda anualmente entre 7 y 8 millones de dólares. ¿A dónde va ese dinero? Por Resolución Ministerial No. 0362, dictada el último 11 de mayo, se sabe que entre 1991 y 1995 los Comités de Reforestación, encargados de administrar esos fondos, no entregaron los correspondientes balances generales. La citada resolución les dió un plazo de 30 días para que lo hagan, estableciendo que el incumplimiento sería notificado a la Inspectoría General del Ministerio para la correspondiente investigación y determinación de responsabilidades. No se conocen los resultados.

LA PROHIBICION NO
SOLUCIONA EL PROBLEMA

No obstante lo señalado, tanto el directive de la Cámara Forestal, como el Dr. Gustavo Suárez de Freitas de la Fundación Pro Naturaleza, reconocen que la mayor parte de las explotaciones forestales puedan estar siendo ineficientemente manejadas. Consideran, sin embargo, que esa situación no se resuelve con prohibiciones. "Incluso pueden agravar el problema -dice Razetto- porque fomentan la informalidad, la ilegalidad y la corrupción, a través de las coimas que algunas industrias deben pagar para asegurarse el abastecimiento de madera".

Razetto sostiene, además, que no es la actividad extractiva la que más daña los ecosistemas boscosos, sino la tala y quema que cada año destruye más de 200 mil hectáreas de bosques con el

objetivo de dejar áreas libres para el desarrollo de actividades agrícolas o ganaderas.

La solución pasaría por establecer un marco legal y administrativo adecuado que determine los criterios de un manejo sostenible de los bosques y produzca un ordenamiento del uso del espacio forestal. Es decir, delimitar las áreas que pueden ser de aptitud agropecuaria, y aquellas que deben ser conservadas como bosques de explotación o de reserva.

En ese sentido, el directive de la Cámara Forestal expresa sus temores por las propuestas que pudieran contener la anunciada nueva Ley Forestal si se persiste en la decisión de eliminar toda restricción al cambio de uso de la tierra, tal como lo establece la Ley 26505 para todas las áreas no consideradas como Zonas de Protección Ecológica. Razetto señala que fuera de esas zonas de protección quedan alrededor de 45 millones de hectáreas de bosques, las cuales bajo el amparo de la Ley de Tierras podrían ser destruidas por la vía de su conversión en áreas de explotación agrícola o ganadera.

En resumidas cuentas, las sucesivas marchas y contramarchas en lo que a directives sobre la vigencia de contratos y licencias se refiere, y la indefinición de una política forestal acorde con los principios de sostenibilidad en el manejo de los bosques, exigen abrir un debate que redunde en una futura legislación forestal concertada y, por lo tanto, estable.

"La tumba y quema es la causante de la destrucción de más de 200 mil háts. de bosques al año."

Referéndum
en Catacaos

Por decisión de su Asamblea de Delegados, la Comunidad San Juan Bautista de Catacaos, Piura, acordó convocar a un referéndum comunal para decidir si mantiene la propiedad comunal de sus tierras, o la transfieren a sus miembros tal como lo sugiere la Ley de Tierras 26505.

El procedimiento elegido por Catacaos es diametralmente distinto al camino planteado por la Ley de Tierras para que las Comunidades de la Costa decidan sobre el destino de la propiedad de sus tierras. La ley dispone que esa decisión sea tomada por una asamblea de comuneros poseedores de parcelas con el voto de la mitad de ellos. Para Catacaos, con un aproximado de 15 mil comuneros poseedores, ese es un mecanismo, no sólo anti democrático, sino también imposible de ejecutar.

Por otro lado, la Comunidad de Catacaos, con su decisión de ir a referéndum, hace uso al derecho de autonomía que la Constitución le otorga. De esa manera, busca definir democráticamente un largo debate y no pocos enfrentamientos entre quienes plantean la titulación parcelaria de las tierras comunales y, por otro lado, quienes proponen mantener la titulación comunal con la garantía de conducción y usufructo familiar combinado con formas de organización empresarial de los servicios.



Concertación alpaquera

Con el objetivo de ponerse de acuerdo en temas básicos para el desarrollo de la ganadería alpaquera, se reunieron en Arequipa, del 22 al 24 de agosto, cerca de 120 representantes de Criadores, Comunidades Campesinas, SAIS, Industriales, Exportadores, Investigadores y Funcionarios del Gobierno.

Lo importante de este Seminario-Taller de Concertación del Sector Alpaquero, fue la gran cantidad de propuestas que se hicieron con el fin de superar los problemas que sufre el sector. Por ejemplo, para mejorar la comercialización de la fibra, materia prima muy apreciada en el mundo entero, se acordó formar un Comité de Comercialización que estaría formado por productores, industriales, y el Estado que actuaría como mediador.

Como alternativa de comercialización, se planteó la necesidad de que e adelante la venta de la fibra que debe ser por su finura (calidad), y no simplemente al peso. A este acuerdo se sumó la propuesta, planteada por la prensa local, de venta directa de la fibra pre-clasificada, en remates que se realicen durante las ferias de las localidades en las más importantes zonas de producción alpaquera.

Desde si no hubo acuerdo es en el precio. Mientras los criadores sostienen que está muy bajo y reclaman una intervención estatal más decidida, los empresarios se oponen a ella arguyendo que lo pagado en la última campaña de esquila es el precio del mercado. Lo concreto es que los precios en la última campaña bajaron hasta colocarse entre 2 y 2.50 soles la fibra. Las compras del PRONAA, que pagó \$1.50 por libra de fibra, permitieron un nivel de recuperación de los precios, situación que fue criticada por los industriales, y defendida por el ministro Muñante, quien anunció que el PRONAA venderá la fibra aprobada en los primeros días de setiembre.

Para Alfonso Martínez, Presidente del Consejo Nacional de Caméidos Sudamericanos, CONACS, la intervención estatal en el mercado de la fibra de alpaca es "una cuestión absolutamente social y coyuntural debido a la situación crítica del sector. Las compras del PRONAA han tenido el objetivo de empujar el precio y si el problema continúa se seguirá comprando", afirmó el funcionario público.

Sobre la comercialización de la carne de alpaca, se acordó pedir la modificación de normas reglamentarias que la obstaculizan, y hacer esfuerzos para que los



ganaderos se adecúen al sistema formal de comercialización de carnes. Por parte del Estado, el presidente del CONACS anunció la puesta en ejecución de una campaña de promoción del consumo de carne de alpaca.

Otro de los temas intensamente debatidos fue la exportación de animales en pie. Mientras unos piden mayores restricciones para conservar valioso material genético, otros reclaman que se amplíe la cuota de exportación, que para este año se ha establecido en no más de mil 700 ejemplares.

Lo cierto es que, debido a la libertad de exportación concedida a

partir de la vigencia del Decreto Legislativo 653, en Estados Unidos ya se creó un registro de alpacas, en base, precisamente, a los finísimos ejemplares que salieron del país en las primeras exportaciones. La información la proporcionó el industrial textil Alonso Burgos, quien responsabilizó de la situación a la ausencia de planificación en la exportación de alpacas.

Lo concreto para el sector es concertar organizadamente programas dirigidos al mejoramiento genético de la especie, lo cual daría como resultado mejores fibras y ejemplares más finos y también, por ende, mejores precios para los criadores alpaqueros.

Prorrogan mandato de Juntas de Usuarios

Por dos años más, hasta diciembre de 1992, fue prorrogado el mandato de las actuales directivas de las Juntas de Usuarios y Comisiones de Regantes del país. Así lo dispone el Decreto Supremo 014-96, por considerar que se han efectuado mejoras en la gestión de las organizaciones de usuarios de aguas.

Sin embargo, el decreto supremo también facultó a la Dirección General de Aguas a convocar a elecciones en aquellas organizaciones que incumplan con la legislación vigente. Principalmente en lo referente a las disposiciones que obligan al pago puntual o cobro eficiente de las tarifas de agua, al significativo aumento de las mismas, a la presentación de presupuestos y balances, y al adecuado mantenimiento de la infraestructura de riego y drenaje.

Según señala el decreto, la medida se toma "en vía de excepción". Sin embargo, no es ésta la primera vez que por disposición gubernamental se dispone ampliar un mandato o reorganizar las directivas de los usuarios de aguas. En 1994, un dispositivo similar prorrogó el mandato de por lo menos tres juntas del país, no obstante que paralelamente se prohibía la reelección de dirigentes.

Queda fuera de discusión si la gestión en las organizaciones de usuarios de aguas mejoró o empeoró, pero los llamados a decidir qué dirigentes pueden ser ratificados y cuáles deben ser removidos son los mismos asociados, representados en las directivas de juntas y comisiones de regantes.

Nuevas normas a la venta de acciones en las Azucareras

Mediante el Decreto Supremo 041-96-PCM, el gobierno dictó nuevas precisiones sobre las normas que rigen la venta de acciones de las empresas azucareras. En primer lugar, se dispone que en toda oferta pública de adquisición para la compra de acciones es exigible la presentación de la información económico-financiera de las empresas.

Se señala también que no se inscribirán la transferencia de acciones cuyo pago no se efectúe al contado, mientras el comprador no lo garantice mediante carta fianza bancaria, depósito o certificado en moneda extranjera otorgado a favor del vendedor. Para las transferencias efectuadas con anterioridad se da un plazo de diez días para que se otorguen las garantías de pago. Con esta medida, dice el decreto, se busca garantizar el pago oportuno del precio pactado a los trabajadores y jubilados que hayan decidido vender las acciones que poseen en las ex-cooperativas azucareras.

Por otra parte, el dispositivo da un plazo preteritorio de 30 días para que el CONASEV dicte las medidas que garanticen la transparencia y publicidad de las operaciones de venta de las acciones azucareras. De acuerdo a lo estipulado anteriormente, toda adquisición de acciones que busque alcanzar capacidad decisoria en los directorios de las empresas azucareras, deberá efectuarse bajo la modalidad de oferta pública de adquisiciones.

Según anunció el Ministro Alberto Pandolfi, el proceso de privatización de las acciones que el Estado posee en las azucareras por efecto de la capitalización de las deudas tributarias, se iniciará el próximo mes de octubre. De acuerdo a ley, los trabajadores socios de las empresas tienen un plazo de 30 días para ejercer su derecho de preferencia en la adquisición de dichas acciones estatales. Dada la situación crítica de la mayor parte de empresas, sólo podrían hacer uso de ese derecho los trabajadores de Tumbay y Andahuasi.