

ALERTA AGRARIO



Director: 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

Setiembre 1996

Ley de Tierras

111

Un debate todavía inconcluso

En recientes declaraciones el Ministro de Agricultura, Rodolfo Muñante, ha reiterado que la reglamentación de la Ley de Tierras, 26505, se irá dando por partes, explicando que la demora se debe a lo complicado de los asuntos a reglamentar. Efectivamente, la realidad siempre es más compleja que las leyes, sobre todo cuando pueden resultar iraplicables, e incluso contraproducentes.

Muestra de ello, son las varias modificaciones efectuadas a la Ley de Tierras desde su promulgación hace casi veinte meses. Primero fue el polémico artículo 7, sustituido a solicitud del empresariado minero en enero pasado mediante la Ley 26570 (ver nota en esta edición).

Poco después el gobierno hizo pública la presión de ex-propietarios de tierras que, alentados por la nueva normatividad, buscaban la restitución de sus antiguas haciendas, y en otros casos pretendían millonarias compensaciones económicas por las expropiaciones de la Reforma Agraria. Esto motivó la dación de otra ley modificatoria, la 26597, promulgada en abril de este año.

A través de ella se dispuso que los procesos administrativos y judiciales derivados de la aplicación de la ley de Reforma Agraria que se encontraran pendientes, continuaran hasta su culminación conforme a las normas con las que se iniciaron.

La misma Ley precisó que los bonos de la deuda agraria entregados a los ex-hacendados tenían valor cancelatorio, derogó la Primera Disposición Final de la Ley de Tierras y eliminó el segundo párrafo de la Segunda Disposición Final, por el cual se permitía a los ex-propietarios reclamar el pago de las expropiaciones mediante el otorgamiento de tierras eriazas.

En agosto último, el Gobierno promulgó el Decreto Legislativo 838, por el cual se adjudicará y titulará gratuitamente predios rurales a comunidades y personas naturales de las zonas de economía deprimida en la sierra y selva. La medida, de carácter excepcional, suspende la vigencia de NPMs, como la Ley de Tierras, que establecen que toda adjudicación debe hacerse a través de subasta pública.

Estas últimas modificaciones si bien ayudan a resolver el problema de muchos miles de poseedores sin títulos saneados, no terminan de solucionar el laberinto generado.

Pretender corregir los excesos u omisiones a través de normas reglamentarias, como es la intención de las propuestas de Reglamento hasta ahora conocidas, no es el camino correcto. Eso explica que la dación del Reglamento se venga dilatando, sin descartarse que el gobierno proponga nuevas

modificaciones a la Ley, como sugieren algunos funcionarios.

Por lo pronto, el Ministro Muñante anunció que se ha coordinado con la Comisión de Agricultura del Congreso para elaborar un nuevo dispositivo que viabilice la titulación de aquellos antiguos poseedores que carecen de los documentos que exige la Ley.

Se sabe también que habrían iniciativas de modificar la forma como la Ley de Tierras interpreta la figura del abandono regulado en la Constitución. Según la Ley, el abandono se aplica a las tierras entregadas en concesión por el Estado. Pero en las propuestas de reglamento se pretende extender la figura a las eriazas adjudicadas en propiedad vía subasta pública, cuando no se hayan hecho las obras comprometidas. Se presentaría, entonces, una abierta contradicción entre la Ley y su reglamento.

El tema de las comunidades campesinas y nativas es otro asunto que merece la pena revisarse. La Ley establece que las comunidades de la sierra y las nativas de la selva tienen las mismas alternativas para disponer de sus tierras, que les reconocidas a las comunidades campesinas de la costa. Pero los proyectos de reglamento omiten toda mención a las primeras, lo cual puede generar más problemas de los que, al parecer, se está queriendo evitar.

Se ha criticado también la forma arbitraria (nada liberal) en que se pretende imponer procedimientos para la titulación individual de las comunidades de costa. En el proyecto de reglamento del artículo 10 de la Ley, que se conoció a fines de agosto, además de lo señalado en otros proyectos, se da mayores facultades de intervención al Ministerio de Agricultura.

Si las comunidades, de cualquier rango, son autónomas, lo único que cabe es dejar que ellas establezcan cómo tomar sus decisiones. Al Estado le compete establecer los mecanismos que faciliten la formalización de dichas decisiones.

Aparte de ello, está pendiente la determinación del impuesto para las propiedades que excedan las tres mil hectáreas. Otro aspecto es el referido a los conflictos que está generando la anulación de laintangibilidad de las tierras de uso agrícola en la periferia de ciudades, como Lima, Cajamarca o Huancayo, que vienen siendo tituladas con fines de urbanización.

Frente a este panorama, más que exigir celeridad en la dación de las normas pendientes, lo que habría que pedir es enfoques coherentes y un proceso amplio de participación en la elaboración de las normas que permitan dotar al país de un marco jurídico estable para desarrollar la agricultura.

"Muchos parceleros que carecen de la documentación exigida, no podrían titular sus tierras"



Reglamentando privilegios

El 19 de setiembre se publicó el Proyecto de Reglamento de la Ley 25570, referido al procedimiento de la servidumbre para concesiones mineras sobre tierras agrícolas. Dicha Ley, promulgada en enero de este año, sustituyó el artículo 7 de la Ley de Tierras 26505, en respuesta a las presiones ejercidas por el empresariado minero por considerar que la versión original atentaba contra sus inversiones.

La norma originalmente establecía que "sin acuerdo previo con el propietario de las tierras no procede el establecimiento de explotación minera". Si el Consejo de Ministros declaraba el yacimiento de interés nacional, el propietario debía ser compensado por el minero con el justiprecio y una indemnización.

La Ley sustitutoria mantiene la necesidad del acuerdo previo con el agricultor propietario, pero ofrece la alternativa de que el inversionista minero culmine el procedimiento de servidumbre, conforme lo precisa el reglamento.

La modificación implicó pues, un retroceso en el intento de restituir un equilibrio roto desde hace décadas por el enorme poder de la minería en el país. La propuesta de Reglamento publicada sigue, en lo fundamental, el mismo camino de privilegiar los intereses mineros.

Según el Proyecto, el otorgamiento de la servidumbre para la actividad minera de exploración o explotación de hidrocarburos se registrará por la Ley General de Minería y



Las tierras de las comunidades campesinas son las más afectadas por la actividad minera.

de Hidrocarburos y sus respectivos reglamentos. Es decir, con las mismas reglas de juego vigentes que han perjudicado a gran número de comunidades y agricultores durante décadas.

La novedad que incorpora la propuesta es que el peaje requerido para establecer el monto indemnizatorio que se pagará al agricultor, será hecho por un profesional de la "especialidad agronómica" designado por el Ministerio de Agricultura. Esta indemnización incluirá, de acuerdo a Ley, una compensación por el eventual perjuicio.

Cabe recordar que, no obstante las ganancias que obtienen los titu-

lares de concesiones mineras, la indemnización por la servidumbre se abona una sola vez aunque el perjuicio para el propietario pueda durar muchos años. Por esa razón, a través de "AA" (ver No. 101) se planteó como una de las posibilidades de acuerdo entre las partes, el establecimiento de pagos anuales compensatorios.

La alternativa no es desproporcionada, toda vez que por concepto de derecho de vigencia, los denuncios mineros le reportan al Estado un ingreso anual de aproximadamente 25 millones de dólares. La figura bien puede extenderse en beneficio de los propietarios de los predios directamente afectados.

Inician compras de fibra de Alpaca

A través de 33 centros de acopio instalados en lugares estratégicos de la sierra, el cinco de octubre se inicia la compra estatal de fibra de alpaca, esta vez a cargo del Ministerio de Agricultura, al precio de S/ 4.50 la libra.

Alfonso Martínez, Presidente del Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS), estimó que las compras estatales llegarían a las 2 mil toneladas de fibra de alpaca. Pero el funcionario indicó que el volumen de compras dependerá, finalmente, de que las adquisiciones se vayan monetizando, es decir vendiendo. Lo ocurrido el año pasado con las compras efectuadas por el PRONAA no son, al respecto, muy alentadoras: se adquirieron 500 toneladas que aún no han sido vendidas.

El Jefe del CONACS informó que se ha buscado concertar con la industria consumidora de fibra de alpaca para que se considere el monto establecido (S/4.50 la libra), como una especie de precio de refugio para los criadores alpaqueros. Hasta el momento los esfuerzos no dan fruto por la depresión en que se encuentra el mercado internacional de fibras.

Desalojo en Cajabamba

Cerca de cien familias campesinas integran la Comunidad Campesina Chorobamba, del distrito Cachachi, en Cajabamba, Cajamarca, que a fines del pasado julio fue desalojada de las tierras que la Reforma Agraria le entregó hace veinte años y que, incluso, el Ministerio de Agricultura terminó de titular a su favor en junio de 1994.

El desalojo fue ejecutado en respuesta a la demanda de Celso Pantalón Contreras Tirado, antiguo dueño del predio, para que se le restituya una posesión que abandonó más de dos décadas atrás. Para el efecto Contreras se ampara en resoluciones del Ministerio de Agricultura que, acogiendo su petición, anulaban el título de propiedad extendido a favor de la Comunidad de Chorobamba.



En Lima, los comuneros de Chorobamba buscaron justicia

El hecho es que Contreras consigue la anulación de los derechos adquiridos por la Comunidad Campesina en base a una escritura pública de 1966, e invocando la aplicación del Decreto Supremo 005. Esta norma, dictada en 1991, garantiza el derecho de los propietarios de tierras que abandonaron temporalmente sus predios a causa de la violencia subversiva, estableciendo, en consecuencia la impagabilidad de la figura del abandono.

Pero las tierras en cuestión fueron declaradas en abandono en 1976, conforme lo establecido por la legislación entonces vigente, tal como lo admiten las mismas resoluciones ministeriales que ahora invalidan los derechos de la Comunidad.

Lo sorprendente del caso es que el Ministerio de Agricultura sustenta sus resoluciones en las certificaciones expedidas por el Jefe del Puesto Policial de Chaquicocha y el Sub Prefecto de Cajabamba, acreditando que dicha provincia cajamarquina "fue foco de terrorismo durante varios años". No se duda que así fue, efectivamente, pero esa no fue la situación que se vivía en la década del 70, cuando la reforma agraria afectó las tierras de Contreras bajo el principio de la conducción directa.

Los abogados consultados por la comunidad afectada señalan, además, que el Ministerio de Agricultura se está irrogando la facultad de anular actos administrativos que eran irrevocables y que, en todo caso, tendrían que resolverse en la vía judicial.

III Conveagro

Consenso para el desarrollo

La III Convención Nacional Agraria realizada los días 20 y 21 de setiembre terminó -como en sus tres ediciones anteriores- con la aprobación por consenso de sendas mociones que reiteran en la necesidad de medidas sectoriales para promover el desarrollo del sector.

Aunque declarativas en su mayor parte, las conclusiones del CONVEAGRO expresaron tanto malestar frente a una política que al cabo de seis años se muestra incapaz de sacar al agro del estancamiento en que se encuentra desde hace décadas, como la conciencia de que es necesario construir instituciones que doten al sector de la capacidad de influir en la toma de decisiones.

"El agro está sometido a las decisiones políticas del gobierno, y

éste no consulta con las organizaciones del campo", se afirmó en las conclusiones de uno de los grupos de trabajo que recibió la aclamación de los asistentes (integrada por aproximadamente 200 delegados). A partir de ello, la Convención acordó descentralizarse mediante la realización de foros regionales y solicitar a la Comisión de Asuntos Agrarios del Congreso y al Gobierno el establecimiento de espacios de diálogo y concertación permanente.

Pero la necesidad de avanzar en la creación de una nueva institucionalidad gremial también se expresó en la propuesta de convocar a un congreso nacional de comunidades y organizaciones de agricultores, con el fin de "cautelar los intereses del agro nacional". Promo-

tores principales de esta iniciativa son los integrantes del Frente Ecológico de Comunidades Campesinas de la Región Andrés Bello de Cáceres pero representantes de otros gremios también la hicieron suya al acordar constituirse en una coordinadora que dé impulso a la realización del congreso y a los acuerdos tomados.

De otro lado, el III Conveagro se reafirma en reclamar al Congreso la aprobación de la Ley de Sobretasas la cual, a pesar de contar con el respaldo mayoritario de congresistas, sigue encajonado en la Comisión de Constitución. Destacan también el pedido de derogatoria de la ley 26570, llamada de "conciliación de intereses agrario y minero" por considerarla perjudicial a la actividad agropecuaria.

Ley de aguas postergada

La aplicación simulada del Proyecto de Ley de Aguas en tres zonas piloto estaría mostrando su inaplicabilidad, sostuvo el Ministro Rodolfo Muñante ante los participantes del III CONVEAGRO. Según dijo, se ha comprobado que sólo el 5% de los regantes cuenta con derechos de propiedad saneados, y si no hay títulos tampoco hay derechos de administración de aguas.

Por ello, afirmó, primero hay que avanzar con la titulación y registro de los predios, para proceder luego a reconocer los derechos administrativos de aguas que les corresponde. Sólo después de concluido este proceso se aprobaría la nueva Ley de Aguas.

Se sabe que el Ministerio está planteando el cambio de denominación de los Distritos de Riego y del Administrador Técnico de Distritos de Riego por "Cuenca de Gestión" y "Administrador Técnico de Aguas". Así aparecen en las últimas versiones del proyecto de Ley de aguas y en "Agricultura", la revista institucional del Ministerio, en su número de Agosto de este año.

Estos cambios se enmarcarían en una estrategia de implementación escalonada a nivel de vertientes, empezándose por el Valle de Chancay-Huancabamba donde se constituiría un organismo encargado de administrar todos los factores que inciden en la producción. La idea es mejorar la gestión de los recursos hídricos y buscar que ella se haga en forma integral en cada cuenca.



Comuneros de la sierra central proponen crear nueva institucionalidad gremial

Investigación y extensión

Rol protagónico del Sector Público

Un elocuente "sin comentarios", fue la respuesta que dió el Ministro de Agricultura, Rodolfo Muñante, cuando se le preguntó por la situación de las cinco estaciones experimentales que poseía el INIA en la costa, luego de haber sido donadas hace dos años a la "Fundación Perú".

La pregunta le fue hecha al concluir su intervención durante la inauguración del III CONVEAGRO, donde el Ing. Muñante adelantó que se viene estudiando la manera de incorporar al sector privado al trabajo de investigación y extensión agraria. Al solicitarse mayores precisiones, sólo dijo que dada la gran necesidad que existe en este campo, se debe "motivar" la participación de los empresarios privados para que

trabajen "coordinadamente" con el sector público.

Es de esperar que el rol del sector público sea efectivamente protagónico en la dirección de un sistema nacional de investigación y extensión agraria, que involucre al sector privado y a las universidades. La realidad, a la fecha, es que el Estado abandona la investigación y privatiza las estaciones del INIA, con resultados negativos. Muestra de ello la viene dando la Fundación dirigida por la Asociación de Empresarios Agrarios, a la que se le transfirió gratuitamente las estaciones del INIA. El propio autor de la medida, el ex-Ministro Absalón Vásquez, llegó a admitir que esta donación fue un error de su gestión.



Prioridades de pequeños agricultores según encuesta

Créditos, apoyo técnico y asociación empresarial

El valle de Huaral, ubicado a menos de 100 kilómetros al norte de Lima, ha sido elegido por el Ministerio de Agricultura como zona piloto en la cual se aplicarán medidas de promoción a la agroexportación. Pero el desarrollo de Huaral no podrá ser encarado sin el concurso de la mayoritaria pequeña agricultura del valle (el tamaño promedio de la unidad agropecuaria es de 5 há), y sin políticas que alienen su organización empresarial.

Hacia ese gran objetivo de dotarse de capacidad para proponer e influir en la adopción de políticas que promuevan el desarrollo empresarial de la pequeña agricultura, y brindar servicios que contribuyan a su modernización tecnológica y de gestión, se dirigen los esfuerzos que actualmente realizan parceleros de los distintos sectores del valle Huaral-Chancay-Aucallama. Constituidos en Comisión Organizadora de una futura Asociación de Pequeños Empresarios Agrarios, etc esfuerzo se viene materializando en la realización de talleres de trabajo para definir las características de la futura organización y elaborar un diagnóstico de la situación de la pequeña agricultura en el valle.

Como parte de ese trabajo, los organizadores han levantado una encuesta entre cerca de cincuenta parceleros huaralinos que integran el núcleo inicial de la futura asociación. Los resultados de la encuesta ilustran sobre las percepciones que ellos tienen de los obstáculos existentes y las condiciones necesarias para desarrollarse empresarialmente.

El gráfico 1 muestra que la falta de crédito todavía es el principal problema que encuentra la pequeña agricultura de un valle como Huaral que puede considerarse privilegiado. No sólo por sus condiciones de productividad y rápido acceso al mercado, sino también por la presencia de diversas instituciones financieras y ONG que brindan servicios de acceso al crédito.

Y en este caso, tampoco puede esgrimirse la falta de títulos registrados como causa principal de la escasez crediticia, pues en Huaral el derecho de propiedad de las unidades agropecuarias se encuentra mayoritariamente saneado.

En el segundo lugar de la lista de problemas aparece la falta de asistencia técnica, servicio por el cual un alto porcentaje de los encuestados (58%) estaría dispuesto a pagar (cuadro 2). El

cuadro 3 indica, de un lado, la positiva valoración sobre el potencial del Centro Donoso, estación del INIA que funciona en el valle, y de otro, la muy baja consideración de la empresa privada como encargada de este servicio.

El nivel de conciencia de los parceleros huaralinos sobre la necesidad de crear formas de asociación empresarial queda evidenciado en el cuadro 4. Preguntados sobre cuál consideren que es la mejor manera de superar los bajos precios (tercer lugar en la relación de principales problemas), el 68% respondió que a través de una forma asociativa, y el 12% mediante la agrupación de productores; mientras que sólo un 20% prefiere continuar negociando su producción individualmente.

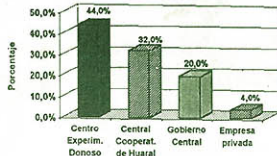


El valle del Huaral es la principal zona frutícola del país.

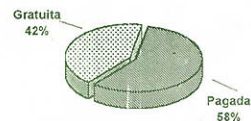
¿Cuáles son los principales problemas que tiene como pequeño agricultor?



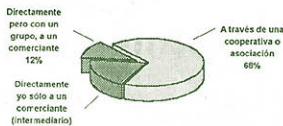
¿Cuál sería la mejor manera de recibir asistencia técnica?



¿La asistencia técnica debería ser pagada o gratuita?



¿Cuál es la manera de conseguir mejores precios al vender su producto?



Nueva ley de incentivos a la inversión

En el marco de las facultades legislativas delegadas por el Congreso, a fines de octubre el Gobierno estaría promulgando una nueva ley de fomento a la inversión agraria. El anuncio fue hecho por el Presidente Fujimori y reiterado luego por los ministros de Agricultura y Economía. Este último informó que se piensa

dar incentivos excepcionales a las inversiones en agroindustria, por ser éste un sector de gran potencial exportador.

De acuerdo a lo adelantado por el Presidente Fujimori, entre los incentivos se contemplan facilidades tributarias y rebajas arancelarias para

las importaciones de maquinarias y equipos de sistemas de riego.

Otra medida que estudia el Ejecutivo se orienta a brindar facilidades para la refinanciación de las deudas tributarias por parte de las empresas del sector, entre ellas las SAIS y cooperativas.