

# **PARTIDO UNIFICADO MARIATEGUISTA**

-

## **PUM**



**Documentos de trabajo  
1990-1993**

GREMIOS AGRARIOS Y NUEVOS ESCENARIOS EN LA SOCIEDAD RURAL  
(Documento de discusión)<sup>1</sup>

Victor Caballero - IAA  
Carlos Monge - CEPES  
Carlos Salazar - DESCO

## I PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL CONTEXTO

El contexto en el que han surgido y actuado los gremios campesinos en el Perú está caracterizado por:

### 1.1 La transición capitalista de la agricultura peruana

A lo largo de las últimas tres décadas, el agro peruano ha experimentado una transformación sustancial que se resume en la conformación de una estructura agraria en la que la pequeña propiedad es predominante, en la orientación al mercado de la mayor parte de su producción, y en la monetización de las relaciones sociales establecidas en el proceso productivo.

En buena parte de América Latina, la transición capitalista se ha dado desde la modernización de la gran propiedad, hoy día convertida en mediana propiedad altamente capitalizada y tecnificada (Ecuador, Brasil, por ejemplo). Pero en otros países, entre ellos Bolivia y el Perú, este proceso ha significado -en cuanto a tenencia de tierra y volumen de la producción- la predominancia de la pequeña producción campesina y parcelaria.

En suma, los campesinos peruanos, a través de sus movilizaciones y desarrollando sus organizaciones, han logrado definir en su favor la disputa en torno a si esta transición capitalista se daba como modernización desde la gran propiedad o como ruptura de la gran propiedad y afirmación de la pequeña producción.

### 1.2 La democratización de la sociedad rural

Junto con la transición capitalista, la sociedad rural ha experimentado una democratización sustancial expresada en la desaparición del monopolio histórico que los poderes locales asentados en la propiedad de la tierra y el control del comercio tuvieron sobre el derecho a la organización y movilización social

---

<sup>1</sup> Este documento recoge las exposiciones y discusiones que sobre el tema han tenido lugar al interior del Grupo de Trabajo sobre Gremios Agrarios conformado por CBC, CCP, CEAS, CEDEP, CEPES, CNA, DESCO, IAA, OXFAM, PROCADERA, SER.

y la expresión y participación políticas. Resultados de ese cuestionamiento han sido la adquisición del derecho al voto y la existencia de múltiples organizaciones de los diversos actores de la sociedad rural.

Por ello, las organizaciones campesinas son a la vez resultado y causa de dicha democratización: ésta resultó -entre otras cosas- de una fuerte movilización y organización campesina; y las características concretas de la movilización y organización campesinas están bastante condicionados por los avances y las limitaciones de dicha democratización.

### 1.3 El intervencionismo estatal

La transición capitalista de la agricultura y la democratización de la sociedad rural peruanas han tenido un actor importante en un Estado con fuerte tendencia hacia el intervencionismo político y económico. Ya desde la lucha campesina por la tierra de los años 50, el Estado intervencionista ha sido interlocutor principal de las movilizaciones y organizaciones campesinas. En un primer momento, el tema fue el del rol del estado frente a las confrontaciones directas entre campesinos y hacendados; más tarde, el de la profundidad de la reforma agraria y la autonomía organizativa de los campesinos en relación con el estado que se enfrentaba a los terratenientes; finalmente, el del rol económico del estado en el campo frente a las demandas productivas de las organizaciones campesinas.

En todos los casos, gran parte de la razón de ser de las organizaciones nacionales campesinas ha sido la presencia del estado y, sobre la base de asumir como un hecho esa presencia, la confrontación y la negociación se han dado sobre su rol, sobre la orientación de su presencia.

### 1.4 La existencia de un movimiento social campesino

Las organizaciones campesinas surgieron de un movimiento social claramente perfilado, con demandas claramente expresadas (tierras y derechos democráticos), con modalidades y dinámicas de acción comunes a lo largo y ancho del país, y teniendo al frente primero a los hacendados y después a un estado económica y políticamente intervencionista. En los años 70 -así como más tarde la ANAPA entre fines de los 80 e inicios de los 90-, la CCP y la CNA fueron la expresión organizativa de dinámicas sociales realmente existentes, que marcaban cursos de cambio en la agricultura y la sociedad rural peruanas.

### 1.5 La emergencia de nuevos partidos

El surgimiento de las organizaciones campesinas se dio también en un contexto en el que nuevas organizaciones políticas -actuando en el contexto general de democratización de la sociedad y la

política nacionales- buscaban dotarse de una base social en el campo articulándose a las movilizaciones campesinas en curso y definiendo estrategias y programas de cambio global de la sociedad desde esa base social campesina.

Los gremios se formaron como articulación directa de los liderazgos de movimientos sociales locales que eran la expresión de la manera como los campesinos del país jugaban un rol en la transición capitalista y la democratización rural en permanente relación de confrontación/negociación con los hacendados y el estado y con el apoyo y soporte organizativo e ideológico de nuevos actores políticos que buscaban hacer de los sectores populares su referente principal.

## II BALANCE DE LOS GREMIOS AGRARIOS Y DEL LIDERAZGO EN LA NUEVA ESCENA RURAL PERUANA

Es necesario partir reconociendo que son muy pocos los estudios hechos sobre la organización campesina. Los trabajos realizados mayormente se han referido a la historia de sus luchas, y a la naturaleza de los problemas orgánicos y políticos. La mayoría de ellos han sido artículos, documentos, informes de congresos que son las principales fuentes como para poder empezar un estudio sistemático de la organización campesina en el Perú y sobre el tipo de liderazgos que surgieron en las décadas del 60 al 90 como producto de las transformaciones que vivió la sociedad rural peruana.

La organización de los campesinos es muy antigua y no se explica sólo por la necesidad de reivindicar o conquistar nuevos derechos. La particularidad de la geografía peruana y la naturaleza de nuestra historia han configurado formas organizativas peculiares como las comunidades campesinas y han determinado también la existencia de pueblos rurales que son también expresión de procesos organizativos de campesinos.

### 2.1. La historia reciente de la organización campesina.

Tiene características muy particulares. Surgieron determinados por el proceso de transformaciones políticas y sociales que se efectuaron en la estructura agraria y en la sociedad rural.

El cambio más significativo fue, indudablemente, transferencia de la propiedad de la tierra del sistema de hacienda al asociativo y de éste a las comunidades y pequeños propietarios. En cifras absolutas fueron cerca de 9'400,000 Has. que se adjudicaron básicamente a comunidades campesinas y pequeñas propiedades. Se calcula que sólo queda en posesión de cooperativas, SAIS y ERPS un promedio de 1'000,000 de Has.

Pero dada la magnitud de la superficie agropecuaria transformada y el relativo poco tiempo en que se produjo, tal cambio trajo consigo problemas y retos organizativos nuevos: el problema de la tierra adquiriría nuevas connotaciones que en gran medida se definían como contradicciones al interior del campesinado (problemas de linderos, titulaciones; contradicciones entre quienes poseían más o menos extensiones, etc.) dentro de un nuevo proceso de diferenciación campesina.

En tal sentido, los gremios que en un momento fueron un instrumento importante en la lucha por la tierra, no necesariamente lo fueron para el período posterior de esta lucha. Se puede observar por eso la desaparición de federaciones caso de Huaura, Huaral, Fedecap (Piura), Fedecal (Lambayeque) y, recientemente, la ANAPA. Aquellos que si pudieron dar continuidad a la lucha por la tierra y entraron al tratamiento de los nuevos retos, si lograron mantener vigencia organizativa.

## 2.2. La violencia en el campo y los grupos de autodefensa

Aunque la violencia en el campo ha sido permanente, quizás el período del 80 ha sido única en la historia porque este proceso de violencia también generó organización campesina. Al inicio de los 80 las Rondas Campesinas que se formaron en la sierra norte del Perú (Cajamarca y Piura), pronto se extendió en todo el país y, cambió de carácter.

Se puede identificar hasta tres tipos de rondas por el origen que tuvieron. **Las primeras**, que surgieron como reacción ante el creciente abigeato y abuso de los poderes locales que dieron lugar al surgimiento de las Rondas Campesinas; **la segunda**, ligada al proceso de violencia e inseguridad que existía en las zonas cocaleras y que fueron Rondas Armadas para protegerse de las bandas armadas de narcotraficantes y de los operativos policiales antinarcóticos; **la tercera** fueron las Rondas Civiles que fueron organizadas por el ejército para combatir a Sendero y al MRTA y que se extendieron en la sierra central, y la selva nor-oriental y selva central.

Estas tres formas de autodefensa coexisten en la actualidad pero es innegable que ya no se puede hablar de autodefensa campesina como una sola concepción. Quiénes en un momento pensamos en la autodefensa campesina como un valioso instrumento del poder popular y de la organización campesina, hoy tenemos que aceptar que el curso de la violencia ha modificado significativamente la organización de la autodefensa campesina.

Las Rondas Campesinas en Cajamarca se debilitaron y no ayudaron a la organización campesina. A excepción de Piura donde sí fortalecieron y reactivaron las Ligas Agrarias y la propia FRADEPT, existen muy pocos ejemplos donde las Rondas ayudaron al fortalecimiento de las federaciones campesinas. No existe un

balance sobre esta experiencia, y sin embargo sigue siendo uno de los argumentos centrales para la organización campesina.

El ejército si ha tenido relativo éxito en constituir sus rondas cívicas con una ideología sumamente peligrosa para la organización campesina autónoma e independiente. El hecho de que en la sierra central (Junín-Huancavelica-Ayacucho) y en la selva (sobre todo con las etnias Ashaninkas) el ejército haya armado a ronderos y subordinados al mando castrense tiene que ser adecuadamente analizado. El enfrentamiento a Sendero Luminoso - que por lo demás fue el factor determinante para que surgieran estas rondas- puede orientarse fácilmente hacia un rechazo a toda forma organizativa gremial clasista e independiente.

Es lo mismo que viene pasando con las Rondas Campesinas en las zonas cocaleras. Es una organización armada, con un tipo de reivindicación limitada únicamente al problema de la coca sin que ella permita apoyar otros productos u otras instancias gremiales.

El peligro es que ambas -tanto las rondas de autodefensa del ejército como las surgidas en las zonas cocaleras- terminen liquidando la posibilidad de reactivar los gremios campesinos y fortalecer la organización campesina autónoma. Lo cierto es que ahora el proceso de organización de las rondas campesinas ha salido fuera de las estructuras organizativas de las centrales nacionales y muy limitadamente tienen impacto en las federaciones departamentales. A excepción de Piura, de las provincias altas del Qosqo y con cierta debilidades en Cajamarca, son muy pocas las zonas donde rondas y federaciones departamentales tienen relación de trabajo o se integran ambas.

### 2.3 La organización campesina y la experiencia de los frentes agrarios

Si podemos resumir en forma breve las experiencias de los gremios por décadas, podemos señalar que la década del 70 fue de reconstitución y constitución de los gremios y la década del 80, de establecimiento de políticas de frente agrario.

La Confederación Campesina del Perú (CCP) se reconstruyó en 1974 y, en ese mismo año se fundó la Confederación Nacional Agraria (CNA). A mediados de la década del 80 se fundó la Asociación Nacional de Parceleros (ANAPA), sobre la base de los socios cooperativistas de los valles de la costa que querían transformar sus empresas en formas asociativas nuevas a partir de la legitimación de ellos como propietarios de sus parcelas: de allí el nombre de parceleros.

En la década del 80 también crecieron otras formas gremiales como los Comités Nacionales de Productores que posteriormente constituyeron la Organización Nacional Agraria (ONA), las centrales de comunidades nativas: AIDSESEP-CONAP; la Central de

Empresas Campesinas (CENECAMP); la Federación Nacional de Cooperativas Azucareras (FENDECAAP); Asociación de Fondos Ganaderos Lecheros (FONGAL); entre las más importantes.

Este conjunto de gremios, que en determinados momentos entraron en confrontación, se aliaron y buscaron consolidar acciones de frente agrario para alcanzar reivindicaciones que consideraban necesarias.

Así, de una política de confrontación, pasaron a una política de colaboración o cooperación, aunque sin abandonar la disputa por el liderazgo y hegemonía.

La década del 80, por eso, tuvo como una de sus características en el medio rural, la política de concertación agraria entre productores y constituyeron diversos organismos de frente agrario que daban cuenta de esos esfuerzos.

Primero fue el Frente Unitario de Defensa del Agro Nacional (FUDAN), de corta duración, luego el Consejo Unitario Nacional Agrario (CUNA) que duró más tiempo y la que mayor poder de convocatoria tuvo a nivel nacional, para luego ser sustituido por otros organismos de frente agrario como el Consejo Nacional de Concertación Agraria (promovido por el entonces Ministro de Agricultura, Remigio Morales) hasta culminar con la Coordinadora Nacional de Gremios Agrarios que tuvo también una duración muy corta.

Aunque no intentaré hacer un balance de las experiencias de frente agrario, sin embargo, es conveniente precisar algunos puntos de vista necesarios para este trabajo.

Una primera cuestión es preguntarnos por las razones de la existencia tan efimera de estos frentes y la respuesta es compleja y, hasta cierto punto, constituye hoy uno de los problemas en la evaluación de los diferentes gremios que la integraron. Pero trataré aquí de sintetizar mi punto de vista.

Las coincidencias en cuanto a demanda que se dieron a comienzos de la década del 80 y que dió lugar a la constitución del FUDAN primero y del CUNA después, fueron, por un lado, los desastres naturales que afectó a la mayoría del agro nacional y a gran parte de los campesinos y productores agrarios; pero, además de ello, hubo un cierto temor a una política de apertura del mercado, de liberalización de la economía y de desaparición paulatina del Estado en el manejo de instrumentos claves de política agraria como: créditos subsidiados, precios de garantía e importaciones de alimentos agro-industriales e insumos agropecuarios.

En torno a la defensa de la tierra y del agro asociativo se agrupó un sector de los gremios y, en torno a políticas de

protección para el agro se agrupó a la mayoría de los gremios; pero no todos de los que se integraron en torno al segundo problema coincidían con los que defendían las demandas de tierras o de defensa del agro asociativo.

Más aún, las contradicciones mayores se daban entre los que supuestamente tenían mayores coincidencias como la CCP-CNA-CENECAMP: el punto conflictivo fue la reestructuración de las empresas asociativas y la parcelación de las cooperativas de los valles de la costa. Esta contradicción se mantuvo activa durante toda la década del 80 incluso hasta después de que el CUNA fuera desactivada.

Mientras tanto, en torno a las políticas de protección para el agro y que, supuestamente, era el factor determinante para la cohesión de los gremios en una política de frente, el resultado fue distinto: los integrantes del CUNA pasaron a negociar sus demandas por separado y a obtener ventajas de su particular capacidad de negociación.

Así, la ONA y los Comités Nacionales de Productores por ejemplo, pasaron a negociar por separado los autogravámenes, créditos por líneas de producto, precios de garantía a determinados productos para beneficiar a productores de determinadas zonas.

Igual política adoptaron los FONGALES, las Federaciones de Cooperativas, y otros. Vale decir, obtuvieron ventaja de la presión que como CUNA realizaron, pero pasaron a negociar por separado sus demandas.

El problema fue para los que no tenían esa capacidad de negociación y que pensaban que la coincidencia en torno a políticas de protección para el agro era suficiente para alianzas y acuerdos de mayor durabilidad. Hasta se pensó en alianzas estratégicas y programáticas.

Una manera de explicar este proceso (a manera de balance 10 años después) es que hubo gremios que supieron adaptarse a los cambios que se estaban dando en la economía nacional. Y su adaptación fue paulatina, al ritmo que se daban dichos cambios.

Un caso típico fue el que pasó con los productores de arroz que en un momento defendieron los precios de garantía y la participación de ECASA en la comercialización, para luego aceptar el libre comercio del arroz, del cual obtuvieron ventajas los directivos que por ese entonces manejaban el Comité Nacional de Productores de Arroz y tenían intereses en la Asociación Peruana de Molineros de Arroz (APEMA).

Una segunda cuestión, es resaltar la evolución económica del sector y destacar en ella a los grupos empresariales que ciertamente progresaron, hicieron negocio y les fue bien

económicamente. Estos grupos empresariales o productores individuales estaban ligados a la agro-industria, la agricultura de exportación, la importación de insumos agropecuarios que se beneficiaron con el proceso de liberalización de la economía y la orientación hacia el mercado externo.

Fueron ellos los que propiciaban una nueva legislación que permita agilizar el mercado de tierras eliminando las limitaciones a la libre venta de tierras comunales; presionaban por una mayor liberalización del comercio interno de alimentos aunque exigían protección frente a la competencia externa en alimentos; mayores facilidades para acceder a las tierras eriazas de costa y los bosques de la selva y ceja de selva. Fueron estos sectores los que propiciaban la entrada de capitales privados a la actividad económica agrícola, una mayor participación de la banca privada en el financiamiento de la agricultura. En cierta medida defendían la gestión del Banco Agrario y pugnaban por mayores créditos, pero mientras tanto se fueron adaptando a una política de mayor participación de la banca privada en el financiamiento de las campañas agrícolas.

Obviamente, no defendían a todos sus asociados sino a sectores de ellos; es más, expresaban intereses de un sector de productores del agro, pero lo presentaban como intereses de los productores en general.

Mientras esto pasaba en un sector de los gremios agrarios más claramente vinculados al empresariado agrario representados en la ONA; en el otro, los gremios agrarios que no participaban del beneficio de estas políticas y que resultaban afectados con el proceso inflacionario, las importaciones de alimentos, la política de control de precios y el monopolio de la agroindustria molinera y de lácteos, fueron reagrupando sus demandas hasta tener la suficiente coherencia y adoptar la forma de propuesta agraria integral.

La mayor expresión de esta propuesta se alcanzó en 1985 cuando se elaboró el Acuerdo Nacional Agrario en torno al cual se agrupó un conjunto de gremios liderados por la CNA y la CCP. Este acuerdo fue firmado por el entonces candidato Alan García pero no lo cumplió cuando ya fue Presidente.

Alan García, diseñó una política que buscaba asegurar una rápida ganancia a grupos económicos, con la ilusión de que éstos iban a reinvertir luego en la reactivación económica del país, pero no lo hicieron.

Poco tiempo después, la prédica de Vargas Llosa en torno a una propuesta de economía de mercado libre, fue acogida por estos sectores de la ONA y de los Comités Nacionales de Productores. En conversaciones sostenidas con sus técnicos y de la lectura de sus principales documentos, se colige que el nuevo paquetes de leyes

que liberalizan la actividad agropecuaria fue implícitamente una propuesta de esos sectores.

Pero volviendo al sector de gremios que se agruparon en lo que quedaba del CUNA y que adoptaron como propuesta política el Acuerdo Nacional Agrario, vemos que su capacidad de lucha y sus propuestas se fueron agotando paulatinamente.

El Acuerdo Nacional Agrario, fue el esfuerzo de síntesis más grande de una propuesta de política económica que buscó una mayor participación de los productores en las decisiones de política agraria y una mayor protección del Estado a la agricultura básicamente serrana y de aquella orientada al mercado interno.

Pero era evidente que su capacidad de negociación no era tan grande ni fuerte como se suponía. Era obvio que los sucesivos Ministros de Agricultura y la orientación general del Gobierno de Alan García no correspondía a las propuestas de los que firmaban el Acuerdo Nacional, pero, al mismo tiempo, se sobrevaloró la capacidad de respuesta y minimizó la capacidad de negociación.

El cuadro fue, en este sentido, muy gráfico: mientras la capacidad de movilización y lucha fue disminuyendo tras las sucesivas paralizaciones y huelgas campesinas; fue aumentando la tendencia a la imposición de una política de liberalización de la economía. Mientras la capacidad de lucha fue disminuyendo, fue disminuyendo también su capacidad de negociación.

La década del 80 no fue, sin embargo, fácil ni limitada al aspecto meramente de propuesta de política agraria o de actividad gremial. Fue una década violenta, de asesinatos, desapariciones, liquidación de gremios y persecución de dirigentes. Los gremios como la CCP y CNA sufrieron más que nadie los efectos de la violencia y sus demandas expresaban estos problemas que afectaba mayormente a sus bases campesinas de la sierra sur y se fue extendiendo a las zonas de selva y ceja de selva del centro y el oriente peruano.

Era inevitable, por tanto, que sus demandas estuvieran marcadas por el signo de la violencia. Más aún, que en sus pliegos de reclamos y plataformas lo meramente agrario desaparecía o se subordinaba ante la exigencia de soluciones políticas a problemas de violencia, de abandono de servicios básicos como salud, educación, vivienda, transporte, etc. Evidentemente, este tipo de demanda iba más allá de la negociación con el Ministro de Agricultura o de Economía.

Contrariamente a lo que suponíamos, este tipo de plataformas amplias, que iban más allá de la demanda sectorial agropecuaria, que involucraba a no sólo a productores sino a pueblos rurales, tenían una debilidad básica: la negociación del pliego resultaba difícil, involucraba hasta tres a cuatro Ministerios, diversas

empresas públicas u organismos del Estado que terminaban en actas que rápidamente se firmaban y con la misma rapidez se incumplían.

Las acciones de huelgas campesinas, oleadas de huelgas que movilizaron sobre todo a campesinos de la sierra sur y del oriente peruano poco a poco fueron perdiendo contundencia. Es interesante constatar que a comienzos de la década del 80' las movilizaciones y huelgas involucraban hasta seis a más gremios nacionales y tenían una repercusión nacional; a finales de esa década, las acciones sólo involucraban hasta tres centrales y su radio de acción se encontraba focalizado en la sierra sur, algunos valles de costa y determinadas zonas de selva.

No podemos concluir diciendo que ya las acciones de movilización y lucha dejaron de tener sentido o actualidad; pero sí podemos destacar que lo que perdía actualidad eran las acciones de frente agrario.

A comienzos de la década del 90' ya era poco probable realizar paros nacionales convocados por frentes o coordinadoras agrarias (y las que se hicieron no tuvieron éxito ni repercusión). Las movilizaciones se daban a nivel regional, en algunos casos, involucrando algunas provincias; claro que siempre buscando integrar dos o más gremios en estas luchas, buscando revivir los frentes agrarios, pero sus resultados fueron siempre modestos.

#### 2.4. La Confederación Campesina del Perú.

La CCP, realizó su VII Congreso Nacional en 1987. Fue uno de los congresos de mayor participación de delegados y cubrió la mayor parte de las regiones y departamentos del país. Se eligió una nueva Junta Directiva y se trató de dar una nueva estructura dirigencial ubicando a estos por regiones, a fin de dar pasos hacia una regionalización del gremio y de su dirección nacional.

El conjunto de planteamientos que se aprobó en este certamen respondía a la preocupación de un importante sector del campesinado peruano que se veía afectado tanto por las políticas que beneficiaban a los agro-exportadores y agro-industriales, como por el proceso hiperinflacionario que venía destruyendo las economías campesinas.

La exigencia de mayor cobertura del crédito del BAP, ampliación de precios de garantía para productos básicamente campesinos, participación en la comercialización de insumos vía ENCI y ECASA, defensa de las tierras comunales, de las tierras eriazas, bosques y reservas naturales, contra la libre importación de alimentos, etc. correspondían a una capa de campesinos cuya capacidad de lucha y organización eran cada vez más débiles.

Era obvio que sus demandas buscaban mayor protección y preocupación del Estado para este sector de la agricultura

nacional. Las demandas eran justas y correspondían a una realidad, pero las alternativas que surgieron y que daban pie a una propuesta de política agraria no tenían fuerza ante las propuestas de mayor liberalización de la economía que venía imponiéndose en el espacio político e intelectual de finales de la década del 80'.

Sin embargo, hubo otros dos problemas que terminaron cubriendo todo el evento: la violencia y militarización que se vivía en gran parte de las zonas campesinas del país y el proceso de formación de las rondas campesinas.

Evidentemente, la mayor fuerza de estas demandas se debía a que el grueso de delegados provenían de las zonas de violencia; es más, eran los delegados que siempre participaban con fuerza e insistencia en todos los eventos de la CCP; era lógico, por tanto, que estas demandas terminaran imponiéndose.

La lógica que predominó fue la de confrontación y de disputa del liderazgo. Se intuía que ésta era una pelea por territorios, por liderazgos; que exigía una mayor disponibilidad de lucha y mayor insistencia en la organización para la acción.

El evento concluyó entonces preparando a la CCP para la confrontación, para el desenlace inevitable de violencia. Poco tiempo después se sucedieron los paros, movilizaciones, huelgas, oleadas de huelgas. Los sitios de conflictos se focalizaron en Cusco, Puno, San Martín, Piura, Santa, Huaraz, Cañete, Huaral, Huaura y en todos ellas, la presencia de la CCP era inocultable.

Sería injusto decir que no se buscó el diálogo y la concertación de fuerzas. Se hizo, se buscó, hasta se logró, pero los resultados no satisfacían y poco a poco fueron dejados de lados tanto por las autoridades del gobierno hasta por la propia dirección de la CCP. Pero de hecho la concepción predominante de la confrontación lo llevó a jugar toda acción contraria a ella como un desvirtuamiento de la naturaleza de la reivindicación campesina.

Estas orientaciones no correspondían al estado de ánimo de las bases campesinas ni del movimiento popular. Tampoco correspondían al estado organizativo interno de la CCP y de sus federaciones campesinas. En la CCP se estaba produciendo una descoordinación de la dirección con las bases campesinas. La dinámica de los dirigentes nacionales no coincidía con la dinámica de las bases. Esta pérdida de comunicación de alguna manera se expresaba en la aprobación de propuestas de orientaciones y medidas de luchas que luego no se realizaban.

La relación de negociación con el Estado también se fue debilitando no sólo porque la propia central no la buscaba, sino porque el Gobierno tampoco la deseaba. Las políticas de Frente

Agrario se han visto debilitado recientemente con el fracaso de la Coordinadora de Gremios Campesinos y Nativos, atribuidos, según la dirección de la CCP a una línea oportunista de negociación y de acomodados en el aparato del estado y por la reafirmación de una oposición sin ningún tipo de mecanismo de negociación con el gremio.

Se constata un aislamiento de la dirección central de la CCP y una crisis interna que se expresa en el agotamiento de una generación de dirigentes en la década del 80'. En la CCP, se nota aun más si vemos que la mayoría de ellos provienen de la década del 70'; que no ha habido renovación dirigencial sino una reafirmación de antiguos líderes agrarios y cuyo mensaje sindical ha estado determinado por la experiencia de esa década. Algunos de esos dirigentes no representaban sus bases de origen y, por lo tanto, no comprometían con sus decisiones a sus bases.

## 2.5. La Confederación Nacional Agraria (CNA).

La CNA se fundó en el año 1974 por mandato del Decreto Ley 19400. Por dicha Ley, la CNA resultó heredando todos los bienes de la fenecida Sociedad Nacional Agraria y fue reconocida como la única expresión legal de los gremios agrarios. Los otros gremios pasaron a ser ilegalizadas o no reconocidas.

En 1978, partes del DL 19400 fueron modificados en virtud del cual la Directiva de la CNA fue despojada de los bienes que administrada y su lugar fue ocupado por los Comités Nacionales de Productores (que posteriormente formaron la Organización Nacional Agraria).

En la década del 80' la CNA ya se encontraba en la oposición al Gobierno de Morales Bermudez y, posteriormente de Belaúnde. Pero su oposición tenía dos puntos que invariablemente las levantó a lo largo de toda la década pasada y de la presente. La primera referida a la devolución de sus bienes y defensa del DL 19400 y, la segunda, defensa del DL 17716, ley de Reforma Agraria.

Es a partir de 1980 en que la CNA buscó trabajar con una política de frente y lo hizo particularmente con aquellas que surgieron de la Reforma Agraria como la CENECAMP-FENDECAAP-FENCOCAFE y con las que trazó una línea divisoria respecto de los otros gremios agrarios.

Esa línea tenía que ver básicamente con la defensa de la reforma agraria y la intangibilidad de las empresas asociativas. Ciertamente, la dación del Decreto Legislativo 02 (Ley de Promoción Agraria) y los Decretos Supremos que se referían a la posibilidad del cambio de modelo empresarial, motivaron preocupación de la mayoría de los gremios nacionales y sus federaciones, razón por la cual, se pudo coordinar acciones de frente agrario. Así surgió el FUDAN con los que se logró una primera movilización

nacional, pero que inmediatamente se rompió, básicamente porque el criterio frente a la reestructuración de las empresas no era el mismo ni entre los gremios que integraban el FUDAN ni dentro de la propia CNA.

Esto es importante comprender porque al interior de la CNA se generó un debate que posteriormente terminó con la pérdida de sus bases más importantes como las cooperativas agrarias de los valles de la costa que ya estaban interesadas en el proceso de parcelación. Sus federaciones agrarias de la sierra sur y sierra central se quedaron también sin bases cuando no supieron responder al proceso de reestructuración de las empresas asociativas que ya era una tendencia predominante en el movimiento campesino de esas zonas.

La base de la propuesta agraria de la CNA era la Ley de Reforma Agraria 17716 que partía, a su vez, de una concepción donde el Estado desempeña un papel protagónico en la reactivación y desenvolvimiento de la actividad económica agraria. La visión de que el Estado debía proteger a los productores y tener una mayor decisión en la promoción agraria formaron parte de la propuesta agraria de todos los gremios, pero, ya no era el pensamiento predominante en los productores agrarios.

Mientras las bases de la CNA y otros gremios veían la posibilidad de conseguir por esta vía una mejora en sus ingresos los apoyaban, pero era evidente, que ya se venían adecuando a los cambios que en materia económica se venían produciendo desde mediados de la década pasada. Hubo sectores de productores agrarios que obtuvieron ventajas de la protección del Estado. Algunos de ellos provenían de bases de la CNA, pero ya no formaban parte de esta central.

Cuando la propuesta agraria se fue agotando, las bases de la CNA, buscaron otros canales de expresión para obtener mayor ventaja de este cambio. Pero la propia CNA tuvo un proceso de crisis particular. En algunas bases, se estaba forjando una tendencia de oposición al equipo central que levantaba banderas indigenistas. Al margen de la calidad moral de los que asumían dicha posición, lo cierto es que ello los llevó a una crisis cuyo rasgo más saltante fue la posición antipartido que impusieron en la dirección de la CNA. En 1987, expulsaron al Vice-Presidente, que representaba dichas posiciones indigenistas.

Otra crisis se dió después del V Congreso CNA (1989), allí aprueban una orientación en la misma tendencia señalada y eligen como Presidente a Ramón Céspedes de la base de Tumbes. Tras una serie de crisis interna terminan destituyéndolo en noviembre de 1991 y se quedan con una dirección provisional hasta el próximo evento que debe realizarse en 1992.

Se puede decir que hubo una crisis generacional de liderazgo que

se expresó en el último equipo de dirección. Si revisamos el equipo de dirección gremial, vemos que la mayoría de ellos son mayores de 50 años y provenientes de la experiencia velasquista. Vale decir: saben relacionarse con los gobiernos, han participado en empresas y organismos del Estado (Banco Agrario, ENCI-ECASA, etc.), pero no supieron adecuarse a los cambios donde las empresas públicas y el propio BAP dejaron de tener importancia en la actividad económica del agro.

Más aún, tuvieron dificultades en la negociación con los gobiernos que los llevó a perder credibilidad ante sus bases. Se notaban ambigüedades en su conducta política: por un lado eran fuerza de oposición y, por otro, participaban en instancias de concertación, donde jugaban un papel secundario y bastante débil.

Así, por estos problemas, la CNA no logró renovar su equipo de dirección central. A nivel de sus bases este proceso también fue evidente: las viejas direcciones de las federaciones departamentales tampoco se renovaron.

## 2.6. La Asociación Nacional de Parceleros (ANAPA)

Este gremio surgió oficialmente en setiembre de 1985 cuando realizó su I Congreso Nacional, pero su historia es relativamente reciente. Nació de la Reforma Agraria, o mejor, fue un producto de las cooperativas agrarias de productores que se instalaron en la mayoría de los valles costeros.

Aunque ha sido poco estudiado el fenómeno de las parcelaciones por los prejuicios con los que se abordó, es posible, sin embargo, desarrollar algunas hipótesis de trabajo. La tendencia a la fragmentación de la propiedad de la tierra en la costa no surgió en la década del 80; existen indicios de que ella se presentó a finales de la década del 60'.

Se volvió a presentar a finales de la década del 70' cuando el proceso de crisis económica hacía difícil el mantenimiento de las cooperativas y éstas, poco a poco fueron buscando formas eficaces para salvarse de la crisis.

Una de esas salidas fue la parcelación interna de las tierras entre los socios cooperativistas. Este fenómeno se presentó desde las pequeñas cooperativas de valle hasta en las grandes cooperativas azucareras. Las primeras, obviamente, fueron las que más rápido se adecuaron al cambio y buscaron legalizar su situación.

Es interesante resaltar que junto a la crisis de las cooperativas, las organizaciones federativas a nivel de valle también habían entrado en franca crisis. Así, finales del 70' ya no habían más federaciones en los valles de la costa norte-chico y las federaciones agrarias del sur-chico también se encontraban

debilitadas.

Los socios cooperativistas interesados en el Cambio de Modelo Empresarial empezaron a buscar mecanismos organizativos para presentar sus demandas. Así, en los valles, ante la ausencia de federaciones o, mejor, ante la negativa de esas federaciones en encausar la demanda de las parcelaciones, entonces optaron por constituir sus organismos de valle. Así surgieron las asociaciones de parceleros a nivel de valle. Algunos de los dirigentes que encabezaron estas acciones habían sido antiguos dirigentes de las cooperativas, otros habían sido dirigentes de las centrales campesinas (CCP-CNA) y los más, prácticamente no tenían trayectoria política o gremial conocida.

En la medida que las centrales campesinas aumentaban la desconfianza frente a las parcelaciones y tomaban partido por oponerse a ellas, se fue consolidando la posición de forjar un gremio propio que representase estas aspiraciones. Los parceleros que ya se encontraban en proceso de organización no encontraron cabida en la CNA-CENECAMP y la CCP, tuvo desde un inicio una posición mediatizadas respecto a los parceleros.

Obviamente, algunas gremios como la ONA vieron en los parceleros un instrumento más para oponerse a los gremios que se habían quedado en el CUNA y para cuestionar la reforma agraria, y exigir mayores facilidades para la libre compra-venta de tierras. Y por eso, decidieron apoyarlos con asesoría técnica y propaganda.

Fue significativo que el I Congreso de la ANAPA se realizase en los mismos días en que el CUNA realizaba su II Congreso. Era evidente que la ONA trataba de contraponer las demandas de la ANAPA con las del CUNA en torno al problema de la tierra; y trató, al mismo tiempo, de guiarlos en la negociación con el Gobierno de Alan García.

Ciertamente que los parceleros en búsqueda de obtener mayores seguridades<sup>2</sup> y ventajas se aliaron con la ONA. Posteriormente realizaron movilizaciones a nivel de valle y se dirigieron a Lima para presionar al nuevo Presidente y éste, en uno de sus clásicos "balconazos" los apoyó.

Así, la ANAPA, obtuvo un respaldo tácito del Presidente García y, posteriormente del Ministro de Agricultura, Ing. Remigio Morales Bermúdez; lograron importantes decretos que les facilitaba el cambio de modelo empresarial, eliminaba trabas y permitía, por lo

---

<sup>2</sup> Aunque es cierta la observación que hacen Figallo-Vega respecto al nacimiento de la ANAPA ("El nacimiento de la ANAPA responde a la primera y principal preocupación de los parceleros: la inseguridad sobre la posesión de sus tierras". Debate Agrario N.2; pág. 52; en: ANAPA: Qué clase de gremio y gremio de qué clase"), sin embargo, la motivación política de ganar un espacio en la representación gremial nacional también tuvo su peso significativo.

demás, que los procesos ilícitos de parcelaciones donde se sabía existían acciones dolosas de socios y funcionarios de agricultura, fueran, prácticamente ignorados.

Esto le permitió también al Ministro de Agricultura utilizarlos para cuestionar al bloque de gremios organizados en el CUNA y minimizar sus acciones de paros y movilizaciones. Podemos decir que en sus congresos posteriores (II Congreso, 1986, III Congreso 1987) esta relación de negociación con el Gobierno les fue exitosa porque lograron acelerar el proceso de parcelación y obtener el reconocimiento como organización gremial de carácter nacional y, como tal, fueron incorporados al Comité de Administración de los Bienes Agrarios (CABA) que pertenecieron a la CNA y luego al Directorio del BAP.

Pero ya en el año de 1989, la ANAPA dejaba de tener fuerza tanto a nivel de valle como a nivel nacional. Había empezado también a alejarse de la ONA y del Gobierno aprista y buscó ganar fuerza aliándose con los gremios que integraban el CUNA, pero era evidente que su poder de convocatoria y su capacidad de movilización había decaído considerablemente.

Las últimas acciones de movilización las trató de realizar junto con la CCP y la CNA en 1991 pero no pudieron movilizar a sus bases. Participaron en la conformación de la Coordinadora Nacional de Gremios Agrarios pero su presencia resultaba débil.

Se ha tratado de explicar este fenómeno y existen varias hipótesis al respecto. Se dice que la debilidad de la ANAPA radica en el tipo de discurso que levantó y que se acabó tan rápido como obtuvieron la titulación de las parcelas; de ahí para adelante, no pudieron levantar una propuesta que lograra dar continuidad al gremio. Buscaron incorporar en sus eventos posteriores otras demandas provenientes de los productores agrarios y de las bases que integraban el CUNA pero no tuvieron éxito.

Otra explicación, es la que señala que los parceleros tuvieron una visión bastante práctica: se organizaron como asociación de parceleros para obtener sus parcelas; una vez logrado, se integraron a otras formas organizativas más adecuadas a su realidad.

Vemos, por eso, que en algunas zonas los parceleros se integraron fácilmente a las Juntas de Usuarios de Riego; en otros, se integraron a los Comités de Productores del lugar; y los encontramos también formando parte de los frentes agrarios que a nivel de valle se fueron gestando para responder a la crisis económica.

Otro hecho que puede explicar este problema es que el agotamiento de la dirección nacional de la ANAPA se hizo evidente ante la no

renovación de la mayoría de los dirigentes. El Presidente fue reelegido en todos los Congresos y el resto de la Junta Directiva rotaba en algunos cargos. Esto acentuó los problemas de caudillismo y de personalismo en la conducción del gremio, hecho que redundó también en el debilitamiento de esta central.

Aquí resulta interesante resaltar que la ausencia de una o más fuerzas políticas en la ANAPA no ayudaron a su consolidación. Ciertamente, la valoración del trabajo de un partido o más partidos en un gremio, ayudan a darle continuidad y proyección nacional (siempre y cuando tengan trabajo de base) y fijan un tipo de representación gremial en sus afiliados.

El problema a futuro de este gremio es su tendencia a la debilidad y la opción que sus bases tienen de organizarse más a nivel de valle. Su debilidad orgánica se manifiesta en el hecho de que prácticamente no tienen un funcionamiento orgánico ni a nivel de Junta Directiva ni de valle; que no lograron realizar su VI Congreso y que no brinda ningún servicio a sus afiliados por la carencia de local y de equipo técnico.

### III LA CRISIS ACTUAL

La crisis actual de los gremios campesinos se explica por los cambios que han venido ocurriendo en el agro y el país, cambios que llevan a constatar la existencia de tendencias antes no reconocidas así como a descubrir la existencia de nuevas dinámicas sociales que no están representadas en las organizaciones surgidas en las décadas anteriores. En los términos más generales, estas viejas y nuevas dinámicas son:

#### 3.1 Pequeña producción y mercado

En el contexto de la transición capitalista, la actividad de las organizaciones campesinas se restringió a la disputa por el control de los recursos productivos, sin una apreciación clara de que el problema que planteaba en perspectiva era el de la pelea por las condiciones globales y formas específicas de inserción en el mercado. Ciertamente, desde inicios de los 80 los gremios asumieron como tema central la demanda porque el estado definiese a favor de los campesinos y pequeños productores un conjunto de políticas, pero sin cuestionar los aspectos de fondo del intervencionismo populista estatal, sin desarrollar estrategias propias de organización productiva y de gestión desde las propias organizaciones campesinas, y sin incorporar la dimensión del mercado como escenario central de reproducción de la pequeña producción.

Tampoco se prestó atención a otros dos fenómenos que pasaron a ser aspectos sustanciales de la transición capitalista. El primero, la consolidación de bolsones de extrema pobreza en los

que se desarrollan nuevas dinámicas sociales con predominancia de las mujeres, nuevas formas de organización en la lógica de la sobrevivencia, y nuevas relaciones con el estado en torno a políticas de emergencia y compensación social. El segundo, el crecimiento de un segmento de trabajadores rurales que viven fundamentalmente de la venta estacional de su fuerza de trabajo en los mercados laborales locales, cuya preocupación central pasa a ser la de las condiciones de trabajo y que tienen grandes dificultades para desarrollar formas estables de organización.

### 3.2 Vacío de poder e institucionalidad democrática en espacios locales

En el contexto de la democratización de la sociedad rural, las organizaciones campesinas se centraron en el tema del derecho a la organización y movilización autónoma campesina y el fortalecimiento de sus direcciones gremiales nacionales para la relación democrática (negociación/confrontación) con el estado central. Pero no se prestó atención al problema planteado -en cada espacio local del país- por el quiebre de las estructuras de poder propias de la época de la hacienda.

Así, mientras que los gremios campesinos abordaban el tema de la democracia restringidamente entendido como derecho a la organización y/o programáticamente como forma alternativa global de organización del estado, no hubo capacidad de liderar procesos concretos de definición, en cada espacio local, de relaciones sociales e institucionalidades políticas alternativas para el ejercicio democrático del poder en zonas rurales prácticamente carentes de institucionalidad estatal.

### 3.3 Crisis y replanteamiento del intervencionismo estatal

Como resultado de la implementación de las políticas de ajuste y las reformas neoliberales, en los últimos años el estado ha sido drásticamente reducido en número y funciones, pasándose a la definición de un estado básicamente normativo en lo que se refiere a la economía y con estrategias de intervención militar y autoritaria en lo que se refiere a la política, en un contexto signado por la guerra interna. A diferencia de décadas anteriores, no hay más un estado democratizador de la sociedad ni empresarial en la economía, y sí un estado intervencionista por el lado de la contrainsurgencia y la definición de nuevas relaciones autoritarias con la sociedad rural.

Desde la organización gremial campesina, en la medida en que se asumió al estado intervencionista como un dato permanente de la realidad y en la medida en que no se tuvieron respuestas concretas frente al tema del vacío de poder y la democracia en a sociedad rural, se carece de planteamientos claros frente a estas redefiniciones en la ubicación y roles del estado. Se carece de un discurso frente al estado que sin aceptar las premisas del

neoliberalismo, se diferece también del populismo intervencionista del periodo anterior. Y se carece de una alternativa de relación estado-sociedad en el medio rural distinta de la actual militarización vía el impulso a la Defensa Civil.

### 3.4 Violencia, autodefensa, y democracia

En directa relación con el punto anterior, frente al fenómeno de la violencia los gremios han respondido apelando al derecho a la autodefensa autónoma pero sin ir más allá a planteamientos alternativos de institucionalidad democrática para definir las nuevas relaciones entre estado y sociedad en el medio rural. Al mismo tiempo, desde los gremios no ha habido capacidad de articular y representar las nuevas dinámicas sociales que emergen de la violencia. Por ejemplo, en buena parte del país, la incapacidad de los gremios de liderar un zanjamiento práctico con sendero luminoso ha llevado a que sea el estado el que lidere y articule organizativamente en torno a la Defensa Civil la rebelión campesina contra sendero en curso en el país. Lo mismo sucede con el fenómeno de los desplazados, frente a los que los gremios nacionales campesinos no han actuado.

### 3.5 La urbanización de los pueblos rurales

En buena parte del país se vive una acelerada urbanización de las poblaciones rurales. Estas poblaciones, que tienden a concentrarse en pueblos, desarrollan nuevas dinámicas sociales y nuevas necesidades y demandas ya no en el terreno económico/productivo sino en el terreno de los servicios y la calidad de la vida y de la gestión democrática de las instituciones políticas locales (municipios y sistemas de autoridades).

### 3.6 Cambios en el sistema político nacional y crisis de los partidos de izquierda.

Después de un largo periodo de democratización de la sociedad rural en un sistema político cerrado (Velazco), a lo largo de los años 80, se consolidaron en el país una multiplicidad de mecanismos y formas para la canalización de la participación política de las poblaciones rurales, por lo que ya los gremios campesinos y los partidos de izquierda no pudieron pretender seguir siendo los canales exclusivos de dicha participación.

Esta situación se dio al mismo tiempo que, por el conjunto de cambios ocurridos en el país y en el mundo y por el agotamiento de prácticas antidemocráticas internas y en su relación con su propia base social, estas organizaciones políticas afrontaron serias crisis políticas y orgánicas que prácticamente destruyeron la legitimidad adquirida durante los años 70 y hasta mediados de los 80.

Para las organizaciones gremiales campesinas, la mayoría de cuyos dirigentes milita en o se relaciona con los partidos de izquierda, la crisis partidaria ha significado no solo la pérdida de apoyo material sino, principalmente, la desorientación política y programática.

#### IV CONSTANTACIONES Y DESAFIOS AL FUTURO

El análisis sobre la organización campesina y el balance del movimiento campesino es un trabajo inicial. Existen aún aspectos no incorporados como el papel de los partidos en los gremios. Este es un tema no desarrollado pero que explica en cierta medida la naturaleza de la organización campesina.

El análisis tiene que incorporar, asimismo el estudio de la experiencia de los frentes agrarios como el CUNA en su fase final de finales del 80. Una primera lección que sacamos de ella es que la extrema debilidad de los gremios que la integran no permitieron la reactivación de esta experiencia. Recientemente la Coordinadora de Gremios era la suma de gremios que vivían una situación de crisis interna que no les permitía asumir responsabilidades más allá de algunas bases movilizadas. Esta Coordinadora prácticamente convocó dos paros nacionales agrarios en 1991 que no tuvieron ninguna repercusión en la escena política nacional.

Otro aspecto fundamental es el estudio del tipo de liderazgos que surgieron de la práctica de las organizaciones gremiales y del aporte que los partidos políticos hicieron a estos gremios.

A finales de la década del 80 era evidente la ausencia de un liderazgo. Cuando se habla de liderazgo, no me refiero al de un gremio determinado sino al de un sector específico del agro. Me explico, la ANAPA surgió y creció porque existía una base social de parceleros que le daba consistencia; pero éstos, una vez que alcanzaron la posesión y propiedad de la parcela, abandonaron este gremio (o disminuyeron su participación en ella) para buscar otras instancias de participación ya sea a nivel de valle o por línea de producción. El parcelero dejó de ser el líder de su zona; y el gremio, por tanto, ya no fué el elemento dinámico de las movilizaciones y de canalización de las demandas campesinas.

Igual paralelo se puede hacer con los sectores beneficiarios de la Reforma Agraria que se organizaron en la CNA y la CENECAMP; o con el sector de sindicatos campesinos y de comunidades campesinas que se organizaron en la CCP o en sus federaciones de base. Estos gremios les sirvieron para una parte de sus demandas pero luego ya no pudieron asumir otros tipos de demandas que correspondían a su nueva situación de productores.

No es que estas bases hallan desaparecido; lo que pasa es que ya

no son los actores dinámicos del campesino; éste, no encuentra en ellos un instrumento eficaz para obtener sus nuevas demandas.

#### 4.1 Nuevos Escenarios de organización

La constatación de la existencia de estas tendencias en marcha antes no anotadas y el descubrimiento de nuevas tendencias permite avanzar algunas apreciaciones generales sobre los nuevos escenarios de la organización en el campo y las nuevas características que dicha organización puede adquirir.

##### a) La sobrevivencia.

En todas partes en el campo la existencia de poblaciones en situación de pobreza crítica ha motivado una nueva dinámica social en torno a la sobrevivencia. Algunas de sus características actuales son: predominancia de las mujeres, definición de relación con el estado, iglesia, ongs y agencias financieras internacionales en torno a programas de asistencia y compensación, desvinculación con estrategias productivas y de desarrollo locales y regionales, desarticulación organizativa.

##### b) Los trabajadores rurales.

En todas partes del campo, aunque con mayor claridad en la costa, se va configurando un sector de trabajadores eventuales y de obreros de la agroindustria cuyos anhelos no se encuentran representados en gremios que se consolidaron como representaciones de los sectores que adquirieron tierras en el periodo anterior.

##### c) La pequeña producción en el mercado.

Las condiciones actuales de la pelea desde la pequeña producción en el mercado plantean tres redefiniciones necesarias desde las organizaciones campesinas. La primera, definir desde las propias bases y las propias organizaciones estrategias de organización para la producción y la gestión, y no solo estrategias reivindicativas frente al estado. La segunda, definir una nueva propuesta de políticas públicas y rol del estado en el desarrollo agrario, que supere el populismo redistributivo. La tercera, asumir la dimensión del mercado como parte esencial de una nueva propuesta programática de desarrollo agrario.

##### d) Las condiciones de vida en los pueblos rurales.

Para amplios sectores de la población rural, la preocupación central es por los servicios y las condiciones de vida en sus centros poblados: comunicaciones, educación, salud, agua y desagüe, etc., son reivindicaciones que los gremios deben

atender definiéndose quizás no solo como campesinos o agrarios sino como rurales.

e) La autodefensa.

En las circunstancias actuales, la autodefensa frente a sendero luminoso se ha convertido en la dinámica social y organizativa más importante en importantes porciones del país. De la misma manera en buena parte del país la autodefensa viene siendo articulada y organizada desde el estado, sin que los gremios logren capacidad de orientar esos procesos de manera alternativa.

f) La democracia y el poder local.

El problema de fondo que plantea el tema de la autodefensa es el de la organización democrática del poder en los espacios locales. Tanto en las experiencias de rondas campesinas autónomas como las de Cajamarca y la sierra de Piura como en la Defensa Civil que se extiende en los escenarios de guerra, la cuestión de fondo es la de las formas de participación campesina y los mecanismos institucionales que adquiere el proceso de reconstrucción del estado en el campo llenando los vacíos de poder surgidos desde el colapso de la sociedad rural de los gamonales y las haciendas.

#### 4.2 Aspectos generales de la organización en perspectiva

a) Afirmación de lógicas locales.

La inserción en el mercado en el contexto de las reformas liberales es por naturaleza disgregante en la medida en que pone por delante miles de negociaciones locales antes que negociaciones centrales entre interlocutores nacionales. Al mismo tiempo, la cuestión de la democratización adquiere contenidos locales muy precisos en la medida en que se juega en propuestas específicas de construcción de institucionalidades políticas concretas en unicaciones y correlaciones diversas. En este contexto, un relanzamiento de la vida gremial pasa por fortalecer esas experiencias y dinámicas locales como pre-condición de reconstruir referentes gremiales nacionales que sean representativos de las dinámicas locales en curso.

b) Carácter propositivo de las representaciones nacionales.

En ausencia de una base social con demandas e intereses homogéneos y claramente articulados y sin tener al frente a interlocutores igualmente perfilados (hacendados, estado), las representaciones nacionales campesinas no encuentran más en la tramitación de reivindicaciones comunes ante el estado

una fuente de legitimidad. En un contexto de disgregación de la base social, se trata mas bien de articular y representar las nuevas dinámicas sociales de bases conformando a los gremios como espacios de intercambio de experiencias, provisión de servicios y formulación de propuestas de políticas sectoriales y nacionales.

c) Crisis de la noción de la organización como expresión del movimiento.

La lucha por la tierra y por los derechos democráticos a la expresión y la organización fue el sustento de la existencia de un movimiento social campesino que se traducía en dinámicas sociales y luchas comunes en todo el territorio nacional en confrontación con interlocutores externos comunes: el hacendado, el estado. En la actualidad, en las condiciones concretas de lucha por el mercado y por la democracia, no hay bases para hablar de un movimiento social campesino ni para concebir al dirigente como líder del movimiento ni la organización gremial como su forma organizativa. La experiencia de la lucha por la reestructuración de las empresas asociativas en Puno fue quizás la última manifestación de esa lógica que asociaba movimiento a organización; la misma crisis de la FDCP plantea sus límites una vez agotada esa experiencia de movilización. Hacia adelante, mas que liderazgos organizados de movimientos campesinos nacionales, los gremios deben plantearse como espacios de representación y articulación de dinámicas sociales mas bien locales y tematicamente diferenciadas.

d) Replanteamiento de las relaciones entre partidos y gremios.

En un contexto de crisis de orientación y de legitimidad de los partidos políticos de la izquierda, de existencia de múltiples canales de expresión política en el campo y de la propia crisis de las organizaciones gremiales campesinas, es necesario replantear las relaciones entre los gremial y lo político, entre el gremio y el partido. El cuestionamiento de la premisa básica del gremio como expresión del movimiento cuestionan igualmente la idea de que, dirigiendo al gremio, el partido dirige al movimiento. Por lo demás, ya la experiencia práctica ha hecho ver que la legitimidad que las organizaciones gremiales pueden adquirir en ciertos terrenos es difícilmente transferible al terreno estrictamente político.

Es necesario mas bien, en las nuevas circunstancias, afirmar la especificidad de la vida gremial y la vida política reconociendo que la legitimidad de un gremio puede y debe construirse en base a su capacidad de responder a los

problemas concretos de sus bases sociales sin pretender orientar o representar sus aspiraciones y opciones propiamente políticas.

Lima, 17 de mayo de 1993

## RONDEROS Y PACIFICACION

"Los ronderos desconocemos de iniciativas de pacificación. Solo hemos escuchado a las religiones hablar de paz". Así se expresa un rondero de Huancabamba, Piura, una zona donde la violencia armada está comenzando a asomarse y que ha desarrollado experiencias de ronda campesina desde 1978, siguiendo el ejemplo de los campesinos de Chota.

"Hicimos la ronda contra los abigeos. Hoy en día no hay abigeos en Huancarcapa y hemos tratado de actuar de acuerdo a la ley <sup>1</sup>. Pero esto no favorece a las autoridades, porque ellos cobraban coimas y ahora ya no pueden".

En la zona de Huarmaca ha habido grupos armados que han tratado de aprovechar el descontento de los campesinos frente a los abusos de las autoridades. La ronda no quiere que se desarrolle la violencia política en la zona y esta tratando de controlar la presencia de personas extrañas. Pero si bien pueden vigilar, no tienen los medios para detener a un grupo armado y entrenado para la guerra.

"Las rondas campesinas son un instrumento para garantizar la paz en el pueblo, para controlar las injusticias y la corrupción", afirma el rondero esperanzado, pero las autoridades desconfían de ellos y los acusan de senderistas porque son muy autónomos. Sendero, por su parte, no permite tampoco fuerzas organizadas que no estén bajo su mando.

### SIHUAS

En Sihuas, Ancash, también las rondas se han desarrollado desde 1978 enfrentadas contra los abigeos y los abusos del poder local. Las organizaciones ronderas han desarrollado una importante presencia política y conducen varios concejos distritales y el mismo concejo provincial.

Hasta el momento pueden decir que su zona se mantiene en relativa calma. ¿Pero es la calma que precede a la tempestad?

"La población urbana nos ve mal a las rondas y no quiere coordinar. Las malas autoridades hacen campaña contra nosotros que hemos logrado mantener en paz nuestra zona", afirma el rondero.

La desconfianza es la misma. El poder local, las autoridades piensan que los ronderos pueden ser útiles solo en la medida en que sean la avanzada civil militarizada de las Fuerzas Armadas.

"Nosotros no sabemos de acciones o iniciativas por la paz, pero la paz solo se alcanzará cuando las masas estén organizadas y haya justicia con ellas".

### CUSCO

En las provincias altas del Cusco la experiencia rondera se ha iniciado recién en 1985. También aquí en respuesta a abigeos, grupos de poder y autoridades.

En el Cusco como en la zona sur, ha pesado más la tradición comunal que tenía sus propios sistemas de vigilancia y defensa. Las rondas allí son una

---

<sup>1</sup>. Ley de Rondas 24571.

instancia comunal.

En estas provincias ha actuado Sendero y otros grupos armados. Las Fuerzas Armadas también se han hecho presentes, aumentando de este modo la inseguridad. En Chumbivilcas han sido muertos y desaparecidos dos decenas de campesinos en abril de 1990, hecho que ha sido comprobado por una Comisión Senatorial.

"El ejército utiliza la lucha antisubversiva para destruir nuestro movimiento campesino y popular", dice el dirigente campesino. "Cuando preparábamos la huelga por nuestras reivindicaciones, el gobierno decretó la emergencia política".

Los militares han tratado de involucrar a las organizaciones campesinas de la región en una comisión de pacificación con el liderazgo de las FFAA. Ellos han ofrecido hacerse cargo de inversiones y servicios públicos tratando de cubrir aspectos descuidados por la crisis del Estado y el repliegue del poder civil.

Los campesinos desconfían. No quieren ser reclutados por la fuerza para la guerra que desangra al país avalando sea una nueva forma de opresión por los grupos armados, o una política económica y militar que no respeta los derechos humanos ni las condiciones mínimas de subsistencia de las grandes mayorías nacionales.

"No habrá paz con injusticia, hambre y miseria", sentencia el dirigente campesino que persiste en defender la autonomía de sus organizaciones como parte de una propuesta de poder campesino y popular diferente de la que pretenden imponer los grupos armados.

## RONDAS Y RONDAS

En el Perú es indispensable diferenciar las rondas campesinas que han surgido de la iniciativa popular y que defienden tercamente su autonomía, de aquellas que pudiendo expresar sentimientos legítimos de rechazo a las formas de actuación de Sendero, han sido incorporadas a la estrategia de guerra como un contingente (mal armado) de las mismas Fuerzas Armadas.

Mientras las primeras tratan de hacer pesar su fuerza social, las segundas solo son fuerza militar de segundo orden. Mientras las primeras pugnan por vencer en la disputa por el liderazgo político, las segundas carecen de cualquier significación política.

Pero en esa pugna desventajosa, donde la mayor parte de los partidos políticos no está en las urgencias del día y presta escasa o nula atención a las iniciativas populares de autodefensa, la guerra avanza a destruir los espacios de autonomía organizativa del pueblo y cederlos a la dirección y lógica militar que, al margen de las posturas, es la que anima la estrategia antinsubversiva del Gobierno actual.

Setiembre de 1991

## Puertas abiertas al mercado de tierras

faltan sólo dos días para que entre en vigencia el decreto legislativo 653, ley de promoción de inversiones en el sector agrario, que fuera publicado en el diario oficial El Peruano el 1° de agosto. Mientras tanto, el proyecto de ley agraria que elaboró la Comisión de Agricultura de Diputados, recién entrará a debate en el Congreso. Por ahora, la ley 653 significa, en palabras del propio presidente Fujimori, "la reforma de la reforma agraria" y es ésta la que normará la actividad agropecuaria del país.

Cuestionada por unos y alabada por otros, la ley de promoción de inversiones en el sector agrario se cobija en el liberalismo, para lo cual no tiene reparos en pasar sobre la Constitución. Basta revisar los artículos que permiten la intervención de las sociedades anónimas en la conducción de la propiedad agraria; de igual manera, la admisión del arrendamiento, en todos los casos; así como la conducción indirecta prohibida por la Constitución en su artículo 157.

El nuevo dispositivo norma, sobre todo, aspectos vinculados con la propiedad de la tierra y el mercado de la misma, y está dirigida, fundamentalmente, a legislar sobre las tierras de costa y selva, allí donde tendrían puesto su interés los inversionistas privados.

La ley 653 no sólo autoriza a las sociedades anónimas a ser propietarias de tierras, sino que

LOS LÍMITES INAFECTABLES		
Costa	Sierra	Selva
250 Hás. para tierras de cultivo bajo riego (personas naturales)	60 Hás. para tierras de cultivo bajo riego 120 Hás. para tierras de secano 5,000 Hás. para pastos naturales (personas naturales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>En proyectos de asentamiento rural hasta 350 Hás. de tierras con aptitud para el cultivo hasta 1,500 Hás. de tierras con aptitud para la ganadería hasta 1,500 Hás. de tierras con aptitud para cultivos agroindustriales hasta 5,000 Hás. en caso de proyectos especiales</li> <li>En áreas no priorizadas para proyectos de asentamiento rural hasta 600 Hás. de tierras con aptitud para el cultivo hasta 3,000 Hás. de tierras con aptitud para la ganadería</li> <li>En caso de proyectos especiales: hasta 3,000 Hás. para proyectos agrícolas hasta 6,000 Hás. para proyectos pecuarios hasta 10,000 Hás. para proyectos agroindustriales</li> </ul>
<p>Para el cómputo del límite inafectable no se considera la propiedad de tierras eriazas habilitadas, ni de aquellas ubicadas en la selva. Este límite inafectable tampoco se aplica a la propiedad de asociación de personas.</p>		
<p><b>En tierras eriazas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>habilitadas por iniciativa privada: el habilitador podrá retener hasta 2,000 Hás. del denuncia. Los lotes restantes se podrán parcelar en extensiones de hasta 450 Hás. para agroindustria y 1,000 Hás. para proyectos especiales.</li> <li>habilitadas con fondos públicos: hasta 150 Hás. de tierras de cultivo hasta 450 Hás. para agroindustria hasta 1,000 Hás. en caso de proyectos especiales</li> </ul>		

*Al promulgar la ley de promoción de inversiones en el sector agrario, el gobierno no tuvo reparos en pasar sobre la Constitución.*

establece un trato igualitario para nacionales y extranjeros (art. 2°). El mismo artículo señala que los derechos reales sobre la propiedad de las tierras rústicas se rigen por el Código Civil. Según especialistas en el tema, la aplicación del Código Civil para el régimen de propiedad agraria significa que el derecho agrario perdió vigencia en el país. Al respecto, el Dr. Ramos Arnao, presidente del Tribunal Agrario manifestó a Alerta Agrario que esta decisión va contra la tendencia constitucional de crear instancias de justicia especializadas.

En su artículo 7°, es explícita al autorizar la libre compra-venta de tierra. "La propiedad agraria, cualquiera sea su origen, puede ser libremente transferida a terceros", dice la Ley, y aclara que si la

transferencia es parcial, el área de las unidades resultantes no debe ser inferior a tres hectáreas de tierras agrícolas bajo riego o su equivalente en tierras de secano. De otro lado, cualquier predio puede ser hipotecado a excepción de aquellos cuya extensión sea inferior a cinco hectáreas.

### La nueva ley y las comunidades campesinas

Un sesgo evidente en la ley es que no ofrece ningún incentivo para las inversiones que favorezcan la agricultura campesina. Por el contrario, hay, por lo menos, dos normas que la pueden afectar adversamente. La primera es el levantamiento de la prohibición de la exportación de llamas y alpacas en pie (ver nota aparte). La segunda, es el artículo 23°, que precisa que "la propiedad de las tierras eriazas, sin excepción, corresponde al Estado (...)".

Cabe recordar que la propiedad de las tierras eriazas comunales fue arduamente discutida en el debate parlamentario previo a la dación, en 1987, de la ley de comunidades campesinas. Finalmente, se reconoció que las tierras eriazas poseídas por comunidades son propiedad de éstas. El acceso a tierras eriazas ha sido de interés para inversionistas, principalmente para la producción de cultivos de exportación e instalación de plantas de procesamiento.

De otro lado, es principio constitucional que las tierras comunales son inalienables; sin embargo, el nuevo dispositivo, además de declararlas propiedad del Estado, permite celebrar contratos de arrendamiento hasta por treinta años renovables.

pas a la pág. 2

Unidades mínimas (1)	
Costa	3 Hás.
Sierra	
de riego:	3 Hás.
de secano:	6 Hás.
Selva (2)	
agrícola	10 Hás. (3)
mixta	200 Hás.

(1) Se establece en 5 Hás. la unidad mínima no gravable  
(2) Los denuncios forestales se registrarán por la legislación vigente en la materia hasta la promulgación de la ley forestal.  
(3) El art. 42° dice que el reglamento determinará la superficie de la unidad agrícola o ganadera mínima, la que en ningún caso será inferior a las 10 Hás.

## Alerta Agrario

viene de la pág. 1

Admitiendo la necesidad urgente de ganar las tierras eriazas para la agricultura, se debería garantizar, también, que todo proyecto de inversión se realice con las comunidades campesinas. De otra manera, la opción gubernamental beneficiará a los inversionistas privados y puede agudizar las tensiones sociales en un campo ya convulsionado.

### Amazonía y medio ambiente

En cuanto a las tierras de selva y ceja de selva la ley dice que se adjudicarán en forma gratuita (art. 41º). En cuanto a los límites, los interesados se ceñirán a lo normado en la ley. Sobre el particular, estudiosos del problema amazónico consideran que la norma va contra la historia pues se fomenta, como en décadas



Con la nueva ley, los camélidos dejarán de ser, en pocos años, una riqueza nacional.

pasadas, la ampliación de la frontera agrícola en esta región, sin considerar que hay alrededor de 8.5 millones de hectáreas destinadas a la actividad agropecuaria, de las cuales un 60% están abandonadas. Según los especialistas son estas tierras las que deben aprovecharse, fomentando la inversión en productos como la castaña, las plantas medicinales y el jebe, y en actividades como la pesca.

Al respecto, el Dr. Antonio Brack, experto en amazonía, aseveró, en reciente foro, que el nuevo dispositivo desconoce las posibilidades que ofrece la biodiversidad. Recordó que el Perú es el país con mayor número de plantas del mundo y uno de los países con mayor variedad de germoplasma.

La ley no hace referencia a las áreas protegidas. Por el contrario, deroga el artículo 71º del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (decreto legislativo 613) que prohíbe desarrollar actividades para el aprovechamiento

energético o de recursos naturales no renovables. Es más, en la segunda disposición final la ley dice que "las tierras de selva y ceja de selva, además de las servidumbres a que pudieran estar sujetas, quedan sometidas a las de libre paso de oleoductos, gasoductos, instalaciones para la exploración minera y petrolera (...)"

En este sentido, el dispositivo se olvida del sector agrario y da un trato preferencial a las empresas mineras y petroleras, precisamente en momentos en que se discute la explotación petrolera en la reserva nacional Pacaya-Samiria.

Otros dispositivos que deroga la ley de promoción de inversiones en el sector agrario son el decreto ley 19400 que dio origen a la Confederación Nacional Agraria, los decretos supremos 030 y 031-91 referidos a la industria láctea y el decreto supremo 026-90-VC (registro de predios rurales promovido por el Instituto Libertad y Democracia).

**Con éxito  
terminó  
SEPIA IV**

El Seminario Permanente de

SEGUN EXPERTO EN CAMELIDOS

## La exportación de alpacas no es una solución, sino un peligro

El libre  
mercado de

El decreto legislativo 653 de promoción de inversiones en el sector agrario recientemente

blece normas precisas para el manejo y conservación de la vicuña firmado en Lima el 20 de

que hay países como Nueva Zelanda y Australia que serán los primeros beneficiados dado que

## La exportación de alpacas no es una solución, sino un peligro

El decreto legislativo 653 de promoción de inversiones en el sector agrario, recientemente promulgado, en sus artículos 62 y 63 autoriza el libre mercado interno y externo de llamas y alpacas en pie, violando tratados internacionales y derogando normas que disponían la protección de los camélidos. En cuanto a la vicuña y el guanaco, considerados especies de la fauna silvestre, el dispositivo señala que la crianza, al igual que la transformación y comercialización de sus productos pueden ser efectuados por cualquier persona natural o jurídica bajo supervisión del Estado. Queda prohibida la exportación de estas especies con excepción de los animales no aptos para la reproducción, exposiciones internacionales, fines científicos o muestras zoológicas.

Técnicos y expertos en el manejo de camélidos, han coincidido en señalar que entre quienes elaboraron el decreto legislativo 653 hay un absoluto desconocimiento sobre camélidos o está primando el interés de quienes ven un buen negocio en la exportación.

El Dr. Antonio Brack, discrepó duramente con miembros del gobierno, entre ellos el Dr. Octavio Chirinos, asesor del ministro de Economía y Absalón Vásquez, viceministro de Agricultura. Según informó el Dr. Brack el articulado de la ley contradice el tratado internacional que esta-

blece normas precisas para el manejo y conservación de la vicuña firmado en Lima el 20 de diciembre de 1979 entre Perú, Bolivia, Chile y Ecuador. En cuanto a la exportación de camélidos dijo que deroga el artículo tercero de la Ley 9147 que prohibía la exportación de animales vivos de camélidos por constituir monopolio exclusivo del Perú.

"Al permitir el libre mercado, dijo, estamos vendiendo una de las ventajas comparativas del país". Asimismo, calificó la medida como cortoplacista y no admitió los argumentos del gobierno de que la exportación de llamas y alpacas beneficiaría a los criadores de comunidades campesinas.

Por su parte, el Dr. Julio Sumar, jefe del Laboratorio de Reproducción de la Estación Experimental de La Raya y catedrático de la Facultad de Veterinaria de la Universidad de San Marcos, en entrevista concedida a Alerta Agrario, opinó que el hecho incontrovertible de que la alpaca peruana esté saliendo de contrabando a otros países no justifica la exportación.

Más flexible, sin embargo, planteó la posibilidad de que se permita la exportación de llamas, por ejemplo, que abundan en nuestro país y que Bolivia, el primer productor, ya vende al exterior. Agregó que para estos casos debería contarse con una rígida reglamentación.

Destacó, en otro momento,

que hay países como Nueva Zelanda y Australia que serán los primeros beneficiados, dado que su avance tecnológico y biotecnológico les permite realizar trabajos de mejoramiento genético en corto tiempo.

A continuación se refirió a la raza de alpacas Suri que sólo existe en el Perú y que posee una fibra larga y lustrosa que la hacen única en el mundo. De igual manera, los animales de fibra oscura, en especial el negro, que están casi en extinción. "Aún tenemos lo más valioso del núcleo genético", expresó.

¿Y qué medidas tomar para que los criadores de camélidos se beneficien con el producto de su trabajo? Según el experto la ganadería de camélidos puede tomar un impulso verdadero si el Estado se preocupa por crear canales para que los propios criadores puedan comercializar sus productos a un mejor precio, si da el apoyo a la investigación, a la capacitación de los campesinos, a la transferencia tecnológica. "Nada de esto se ha hecho, entonces la exportación no constituye una salida, sino un peligro" lamentó el Dr. Sumar.

En cuanto a la investigación, el especialista manifestó que atraviesa su peor momento. "Las universidades del Estado no cuentan con recursos y los grupos sediciosos han destruido las estaciones más importantes y asesinado a los mejores investigadores", concluyó.

# Reglamento de ley de inversiones en el agro

El primero de agosto del presente año se promulgó el decreto legislativo 653, ley de promoción de las inversiones privadas en el sector agrario, que derogó la legislación sobre reforma agraria y amplió el mercado de tierras para cualquier persona o empresa. Al mismo tiempo, puso a disposición de inversionistas privados nuevas tierras (eriazas o de selva) y levantó todas las reservas al comercio de camélidos y la explotación de bosques.

El 11 de noviembre, se promulgó el decreto supremo 048-91-AG que reglamenta la aplicación de la ley de promoción de las inversiones. En sus 163 artículos, muchos de los cuales sólo repiten el contenido del D.L. 653, se precisan los mecanismos que hará efectiva la puesta en producción de nuevas tierras (tanto eriazas como de selva), la reversión de tierras abandonadas, la hipoteca para predios menores a las cinco hectáreas, las tareas del administrador técnico de riego, el papel de las autoridades regionales (particularmente de la Secretaría de Asuntos Productivos y Extractivos), las reservas para los camélidos sudamericanos y la promoción privada de tecnologías.

A pesar de las críticas y propuestas que desde el Parlamento, los gremios agrarios y las revistas

especializadas, se han hecho sobre la necesidad de impulsar un proceso de desarrollo agropecuario que tenga su base más importante en el fortalecimiento de la pequeña agricultura comercial y campesina, el nuevo decreto no incorpora sino pocas modificaciones a la Ley.

Los dos cambios más importantes se refieren a dos temas altamente debatidos en estos últimos meses: el financiamiento para la pequeña agricultura y la política frente al manejo de la ganadería de alpaca, vicuñas y demás camélidos.

En el D.L. 653 los propietarios de menos de cinco hectáreas no podían hipotecar sus tierras para conseguir préstamos de campaña. Ahora se les otorga la facultad de hacerlo siempre y cuando no tengan crédito con la banca de fomento. Con esta medida se intenta crear mejores condiciones para atraer a los habilitadores y agentes de la banca comercial y paliar la falta de fondos del Banco Agrario. Además, de aplicarse el decreto legislativo que fusiona la banca de fomento, estos pocos recursos deberán servir también para atender los requerimientos de la industria y la minería como base del nuevo Banco de Fomento Nacional, que trabajará en las

zonas más deprimidas del país.

Para corregir en el reglamento el despropósito de permitir que nuestro capital genético de camélidos se deteriore y se pierda por la extracción de lana de vicuña y por la venta al exterior de alpacas, se crea el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos Domésticos y se prohíbe la exportación de alpacas de la raza Suri y Huacaya, a excepción de las especies de color blanco.

Otra novedad interesante del reglamento es la delegación de tareas de supervisión en la entrega (concesión, venta, arrendamiento y expropiación) de tierras eriazas a las secretarías de asuntos productivos y extractivos de los gobiernos regionales "o quien haga sus veces", como repite curiosamente el decreto. Se señala también que la política agraria se ejecutará y evaluará en coordinación con los gobiernos regionales y organizaciones agrarias.

Finalmente, el reglamento refuerza el rol de administrador técnico del distrito de riego, aunque lo obliga a mantener una estrecha colaboración con la Junta de Usuarios; define a los integrantes de la Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica, unidad básica sobre la que se organiza el sistema de riego.

# MINISTERIO DE AGRICULTURA

**El Estado garantiza derecho de propiedad privada sobre la tierra, manteniéndose límites inafectables.**

Decreto Supremo No 009-91-AG  
El Presidente de la República

Considerando:

Que el Artículo 156º de la Constitución Política del Perú otorga prioridad al desarrollo integral del Sector Agrario;

Que conforme al Artículo 112º de la Carta Magna, el Estado garantiza el pluralismo económico señalando dicha norma constitucional que la economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad y de empresa;

Que según el Artículo 130º de la Constitución, las Empresas, cualquiera sea su modalidad, son unidades de producción cuya eficiencia y contribución al bien común son exigibles por el Estado de acuerdo a Ley;

Que el Artículo 159º de la Constitución Política del Perú, define a la Reforma Agraria como instrumento de desarrollo económico y social de la Nación;

Que se advierte la necesidad de dictar medidas extraordinarias en tanto se expida la Ley sobre la materia para que los productores agrarios superen la difícil situación económica que atraviesan, que está determinando que las escasas tierras de cultivo con que cuenta el país en gran parte se encuentren inexploradas o deficientemente explotadas, lo que agudiza la grave crisis económica que nos afecta y acentúa nuestra dependencia alimentaria;

Que es propósito del Gobierno Constitucional incentivar la producción de alimentos y su procesamiento agro-industrial, promoviendo la inversión de capitales y la adecuada utilización de la tecnología para lo cual es necesario otorgar seguridad a la propiedad agraria así como posibilitar su libre disposición;

Que la recuperación económica del agro reviste extrema urgencia, en razón a que muchos productores agrarios están adoptando soluciones al margen de la normatividad vigente, siendo imperativo poner a su alcance fórmulas de disposición, explotación y endeudamiento que les permitan superar la situación de falencia económica que enfrentan;

En concordancia con los Artículos 112º, 115º, 124º y 156º y siguientes, referidos al Régimen Agrario, de la Constitución Política;

De conformidad con el numeral 20) del Artículo 211º de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y  
Con cargo de dar cuenta al Congreso;

**DECRETA:**

**ARTICULO 1º.** El Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra en la forma, características y demás condiciones que establece la Constitución Política, manteniéndose los límites inafectables vigentes.

**ARTICULO 2º.** El dominio y conducción de la propiedad agraria pueden ser ejercidos por cualquier tipo de empresa, sea persona natural o jurídica en igualdad

de condiciones. Cuando se trate de copropiedad, sociedades anónimas o cualquier otra forma asociativa de titularidad de la propiedad, el Ministerio de Agricultura llevará un registro especial a fin de cautelar que ninguna persona natural o jurídica pueda reunir propiedad o tenencia agraria directa o indirectamente, que excedan del área inafectable. Para el cómputo de esta última no se considerarán las áreas explotadas en la zona de Selva.

**ARTICULO 3º.** Se cumple la conducción directa cuando el poseedor legítimo e inmediato tiene la dirección personal y la responsabilidad de la empresa. Es poseedor legítimo la persona natural o jurídica que en virtud de título legal asume la conducción de un predio rústico. Tratándose de explotaciones en conjunto por varias personas naturales o por sociedades, consorcios, asociaciones en participación, u otras formas asociativas, la dirección personal de la empresa se cumple con el Gerente o el Administrador designado. Tratándose del arrendamiento, los requisitos de la conducción directa serán cumplidos por el arrendatario, salvo el caso de su participación en alguna forma de explotación conjunta. No es exigible ningún otro requisito legal o reglamentario referente a la conducción directa.

**ARTICULO 4º.** La igualdad de trato a las empresas agrarias cualquiera sea su organización, significan el mismo acceso al crédito, información estadística y al goce de la protección sectorial vigente que se establezca.

**ARTICULO 5º.** La propiedad agraria, cualquiera sea su origen, puede ser libremente transferida a terceros. Si la transferencia es parcial, el área de las unidades resultantes no debe ser inferior a 3 hectáreas de tierras agrícolas bajo riego o sus equivalentes. Salvo acuerdo unánime, los copropietarios harán partición material en todos los casos en que sea posible el fraccionamiento en unidades no inferiores a 3 hectáreas de cultivo bajo riego o su equivalente. La propiedad de la parcela y/o parcelas resultantes corresponderá(n) preferentemente al copropietario administrador o al copropietario(s) de mayor participación(es), si es que lo hubieren. Los no favorecidos percibirán en efectivo el valor de su participación.

Los Notarios Públicos, bajo responsabilidad, no tramitarán ninguna minuta que contravenga lo dispuesto en el presente Artículo. Asimismo tanto el Registro Predial como los Registros Públicos, no inscribirán ningún acto o contrato que lo infrinjan.

**Artículo 6º.** Los productores agrarios podrán gravar sus tierras así como las instalaciones y construcciones existentes con los préstamos con fines agrarios que obtengan de las entidades de crédito del Sistema Financiero Nacional, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.

La preferencia entre los acreedores, sin excepción, se regirá por la fecha de inscripción de los gravámenes en los Registros Públicos;

El embargo y el remate de predios rústicos, cualquiera que sea su extensión, se regirán por el Código de Procedimientos Civiles.

**Artículo 7º.** La excepción contenida en el Artículo 127º del Decreto Ley 17716, se hace extensiva a los casos de incapacidad física por enfermedad, ancianidad o a la cónyuge superviviente, que no requieren de declaración de interdicción; y, asimismo, al caso de

Lima, Domingo 31 de marzo de 1991

El Peruano

**NORMAS LEGALES**

incapacidad económica cuando por mala situación de una persona natural o jurídica, no logra los créditos necesarios para una adecuada y eficiente explotación de sus tierras, en la integridad o parte del área.

La merced conductiva se determinará libremente por acuerdo de partes.

Bajo ningún concepto, aquellos que accedan al arrendamiento de tierras, podrán acogerse a los beneficios de calificación y adjudicación por Reforma Agraria.

Artículo 8º.- La afectación, cuando sea procedente, sólo comprenderá las tierras y no así a las plantas de beneficio o instalaciones agroindustriales de transformación, a las que sirva por razón de sus cultivos.

Artículo 9º.- Todos los denuncios con fines de explotación agraria se sujetan a los siguientes plazos:

- Seis (6) meses para realizar los estudios;
- Tres (3) meses para el inicio de las obras;
- Dos (2) años para ejecutar el 50% de dichas obras y
- Dos (2) años adicionales para concluir.

Los referidos plazos son improrrogables y se computarán a partir de la fecha de la correspondiente resolución autorizativa. Vencidos los plazos establecidos, se producirá de pleno derecho de la caducidad del denuncia.

Las dependencias competentes del Ministerio de Agricultura, así como de los Gobiernos Regionales, bajo responsabilidad del funcionario encargado, publicarán el primer día útil de cada mes, la relación de todos los denuncios vigentes y caducos, consignándose la extensión de los mismos, así como la fecha de caducidad. Además, cada oficina publicará, en un lugar visible, los planos donde figuren la ubicación exacta de todos los denuncios, bajo responsabilidad del funcionario encargado.

Ningún denuncia o parte de él, podrá ser transferido antes de haberse avanzado por lo menos el 50% de las obras consideradas en el proyecto.

En las tierras que se incorporen al cultivo mediante obras de irrigación por iniciativa privada, el límite inafectable será de 1,000 hectáreas.

Artículo 10º.- La solicitud de un denuncia de tierra para fines de explotación agraria, deberá estar acompañada de una garantía de fiel cumplimiento en favor del Ministerio de Agricultura, la que podrá constituirse mediante una fianza bancaria solidaria, irrevocable e incondicionada o un depósito pecuniario en el Sistema Financiero Nacional.

Por Resolución Suprema del Ministerio de Agricultura, se aprobarán las normas complementarias que establezcan el valor de las garantías, de acuerdo con la extensión del denuncia y la envergadura del proyecto.

Concluidas las obras del proyecto dentro de los plazos establecidos, se devolverá al denunciante el íntegro de la garantía. En caso, que el denunciante incumpliera con los plazos establecidos, pierde el derecho a la devolución de la garantía.

Artículo 11º.- Las tierras a cargo de los Proyectos Nacionales de Irrigación, en ejecución con fondos públicos, son intangibles para fines de denuncia.

Artículo 12º.- Igualmente, no se admitirán bajo

responsabilidad del funcionario encargado, denuncia sobre tierras ocupadas por poseedores debidamente reconocidos por el Ministerio de Agricultura o por las dependencias competentes de los Gobiernos Regionales.

Artículo 13º.- En los denuncios de tierras eriazas dará preferente atención a las Comunidades Campesinas, profesionales del agro u otras formas asociativas de agricultores.

Artículo 14º.- El Estado ejecutará Programas de Desarrollo Rural Integrado, preferentemente en las Zonas de Emergencia y en las áreas de menor desarrollo relativo que comprenderán Proyectos de Inversión en infraestructura física para la actividad agraria, con uso intensivo de mano de obra local.

ARTICULO 15º.- En caso de invasión o usurpación de tierras rústicas, el Juez Instructor, por el sólo mérito de la denuncia debidamente recaudada con instrumento fehacientemente probatorio del derecho del denunciante, realizará una inspección ocular en el plazo de 48 horas de recibida la misma más el término de la distancia. En dicha diligencia los denunciantes podrán ofrecer las pruebas que estimen convenientes las que se actuarán en el acto.

Dentro del segundo día posterior a la diligencia mencionada, si el Juez Instructor estima que hay motivos fundados para suponer que se ha cometido el hecho denunciado, ordenará la desocupación del predio en el término de 24 horas, ministrando posesión al denunciante, situación que se mantendrá a las resultas del proceso penal correspondiente.

En caso de incumplimiento de dicho mandato el Juez Instructor pedirá auxilio de la fuerza pública la que prestará el apoyo correspondiente dentro del término de 48 horas de solicitada y procederá al lanzamiento respectivo.

El Juez bajo responsabilidad no admitirá recurso alguno contra la orden de desocupación.

ARTICULO 16º.- Los procedimientos en trámite se adecuarán a lo dispuesto en el presente Decreto Supremo dentro de los 30 días posteriores a su publicación.

ARTICULO 17º.- Quedan derogadas las disposiciones que se opongan a este Decreto Supremo.

ARTICULO 18º.- El presente Decreto Supremo será refrendado por los Ministros de Agricultura y de Economía y Finanzas.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los treinta días del mes de Marzo de Mil Novecientos Noventa y uno.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI  
Presidente Constitucional de la República  
ENRIQUE ROSSL LINK  
Ministro de Agricultura  
JAIME YOSHIYAMA TANAKA  
Ministro de Transportes y Comunicaciones, encargado del Ministerio de Economía y Finanzas.

1991

---

NUEVA  
AGRESION AL AGRO

---



Decreto Supremo  
011-91-AG

¿PIENSA, UD. QUE LA COSECHA  
NO ES GARANTIA SUFICIENTE PARA CUBRIR  
EL AVIO AGRICOLA?

¿BENEFICIARA AL CAMPESINO  
EL MERCADO DE TIERRAS?

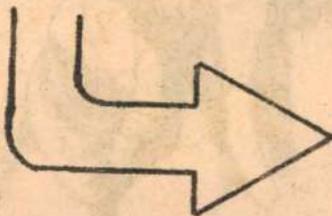
---

CDI - LUM

## Introducción

El 31 de marzo del presente año, se dictó al amparo de las facultades extraordinarias el D.S. No. 011-91-AG que modifica radicalmente el régimen de propiedad y tenencia de tierras.

- ¿BENEFICIA AL CAMPESINO PROPIETARIO DE TIERRAS ESTE DECRETO?
- ¿ES ESTE DECRETO, CONSTITUCIONAL?
- ¿OBEDECE AL INTERES NACIONAL?



SON ALGUNAS DE LAS PREGUNTAS QUE NOS HACEMOS. EL DS-011-91-AG NORMA, ENTRE OTRAS COSAS, LAS SIGUIENTES:

**ARTICULO 2:** Permite que Sociedades Anónimas sean propietarias de tierras.

**ARTICULO 5:** Autoriza la venta de tierras.

**ARTICULO 6:** Faculta gravar o hipotecar la tierra, el embargo y remate.

## ¿Cuándo se procede a dar medidas extraordinarias?

VEAMOS CUAL ES SU BASE JURIDICA. El artículo 211 inciso 20 de la Constitución del Estado faculta al Presidente de la República a "...dictar medidas EXTRAORDINARIAS en materia ECONOMICA y FINANCIERA cuando asi lo requiera el INTERES NACIONAL con cargo a dar cuenta al CONGRESO".

Para dictar Decretos al amparo de las facultades extraordinarias con VALIDEZ JURIDICA, es decir, se encuadren dentro del ordenamiento jurídico nacional; deben concurrir los siguientes elementos:



- Proceden en situaciones extremas o imprevisibles, que no pueden ser resueltas ordinariamente por el Congreso de la República -que se encarga de elaborar leyes- Por ejemplo, procede en caso de Emergencia Nacional, catástrofe natural, etc.
- Su ámbito jurisdiccional se restringe a materia económica financiera como puede ser negociación de Deuda Externa, endeudamiento, etc.
- Cuando asi lo requiere el interés nacional, es decir afecta intereses de toda la sociedad peruana.
- Con cargo a dar cuenta a Congreso.

SE PRETENDE FAVORECER A LOS GRUPOS DE PODER ECONOMICO DEL PAIS "PARA QUE VUELVAN LOS OLIGARCAS AL CAMPO".

*Veamos porqué:*



Considera la tierra un BIEN TRANSABLE. La propiedad Agraria cualquiera sea su origen (incluso tierras comunales) puede ser libremente transferida a terceros (artículo 3 del Decreto Supremo), vale decir que cualquiera puede vender o comprar violando otra vez la Constitución que señala en su artículo 163 que las tierras de las comunidades campesinas y nativas son inembargables imprescriptibles e inalienables SALVO LEY fundada en el interés comunal y solicitada por una mayoría o dos tercios de miembros calificados.

Establece LA HIPOTECA DE TIERRAS. "Los productores agrarios podrán gravar sus tierras así como las instalaciones y construcciones existentes (artículo 6), señalando que pueden ser embargadas y rematadas en caso de incumplimiento de pago de préstamo con fines agrarios que se obtengan del sistema financiero nacional para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.

Permite que cualquier tipo de empresa, sea persona natural o jurídica pueda ser propietaria y conducir tierras incluyendo sociedades anónimas (artículo 2) Esta modificación es

anticonstitucional pues el artículo 157 de la Carta Magna establece las formas en que se puede ejercer el derecho de propiedad sobre la tierra, limitándola a "forma individual, cooperativa, comunal, autogestionaria o cualquier otra forma asociativa directamente conducida por sus propietarios".

Las sociedades anónimas no son formas asociativas, porque su régimen legal trata de que el vínculo entre la sociedad y los socios se reduzca principalmente al aporte de capital, la percepción de utilidades, el nombramiento de los directores y la aprobación del balance anual.

C

Así en las sociedades anónimas se elimina la vinculación personal entre los socios y la sociedad, precisamente aquello que es la característica fundamental de las formas asociativas.

Además, LA PROPIEDAD DE FORMAS ASOCIATIVAS PERMITIDA POR LA CONSTITUCIÓN ES A CONDICIÓN DE LA CONDUCCIÓN DIRECTA POR PARTE DE LOS PROPIETARIOS, condición jurídicamente imposible de cumplir por las sociedades anónimas.

En consecuencia, nuestra Carta Magna prohíbe la propiedad y conducción de tierras por parte de sociedades anónimas, aún cuando su texto no lo mencione expresamente.

El artículo 157 de la C.P.E establece también el requisito de conducción directa de la tierra por parte de sus propietarios.

El Decreto Supremo 011 -91-AG contraría esta disposición, pues permite la conducción indirecta: a condición que el poseedor tenga título legal de su posesión, que puede ser título de arrendatario, usufructuario, anticresista, etc. o a través de gerente o administradores tratándose de personas jurídicas o explotaciones en conjunto por varias personas naturales (sic).

Podría alegarse que el decreto supremo interpreta el segundo párrafo del art. 157, pues este texto habla de poseedor y no de propietario, señalando textualmente: "hay conducción directa cuando el poseedor legítimo o inmediato tiene la dirección personal y la responsabilidad de la empresa".

## ¿Es Constitucional la Medida?

No, porque se ha trasgredido el ordenamiento jurídico pretendiendo que un Decreto Supremo modifique la Constitución y porque trasgrede abiertamente las facultades que la Constitución en el artículo 211 inciso 20 establece.

### VEAMOS POR QUE:

El régimen de propiedad y tenencia de tierras está normado por la Ley 17716 de Reforma Agraria sus modificatorias y ampliatorias y para derogarla se requiere de un dispositivo legal de igual categoría; es decir, otra LEY.

No se ha presentado situación excepcional o extraordinaria en la estructura agraria que no pueda ser resuelta por el Congreso de la República dentro de sus atribuciones.

El artículo 211 de la C.P.E. inciso 20 sólo, faculta a tomar medidas extraordinarias en materia económica financiera. La propiedad y conducción de tierras, si bien tiene implicancias económicas, no es materia de estas facultades porque no compete directamente a asuntos referidos a la Hacienda Pública como puede ser Endeudamiento Público, ampliación presupuestal, etc.

### NO GARANTIZA POR SI SÓLO QUE:

Los productores agrarios superen la difícil situación económica que atraviezan, ni que se exploten adecuadamente las tierras inexploradas o difícilmente explotadas, menos aún que superemos nuestra dependencia alimentaria.

## RETOS Y TAREAS

LA SITUACIÓN A LA QUE HEMOS LLEGADO ES EL RESULTADO DE UNA POLÍTICA MACRO-ECONÓMICA PRO-URBANA Y ANTI-AGRARIA, DE LOS GOBIERNOS ANTERIORES, LLEVADOS AL EXTREMO POR LAS POLÍTICAS DE "AJUSTE" DEL GOBIERNO DE FUJIMORI.

-Los parceleros, pequeños productores, campesinos y comuneros tenemos la obligación irrenunciable de hacer valer los derechos y conquistas históricas, como la propiedad de la tierra. "Tierra para quien trabaja" y la conduce directamente.

-En el corto plazo debemos solicitar la derogatoria de los Decretos Supremos 011-91-AG y 018-91-Ag, mediante un RECURSO DE ACCIÓN POPULAR acompañado de Movilizaciones que oblique al gobierno a cambiar la política agraria y a dictar la Ley Agraria en que se respeten los derechos de los campesinos.

-En conjunto, todos tenemos que unir esfuerzos para modificar la política económica del Gobierno de Fujimori, de priorizar el pago de la Deuda Externa y de favorecer a grupos oligopólicos.

---

### RECURSO DE ACCIÓN POPULAR

A. HAY ACCIÓN POPULAR ante el Poder Judicial por infracción de la Constitución o la Ley, contra los reglamentos y normas administrativas y contra las resoluciones y decretos de carácter general que emitan el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Regionales y Locales y demás personas de derecho público.

B. PUEDEN INTERPONER LA DEMANDA:

1. Ciudadanos peruanos.
2. Extranjeros residentes.
3. Personas jurídicas constituidas o establecidas en el Perú, a través de sus representantes legales.
4. El Ministerio Público.

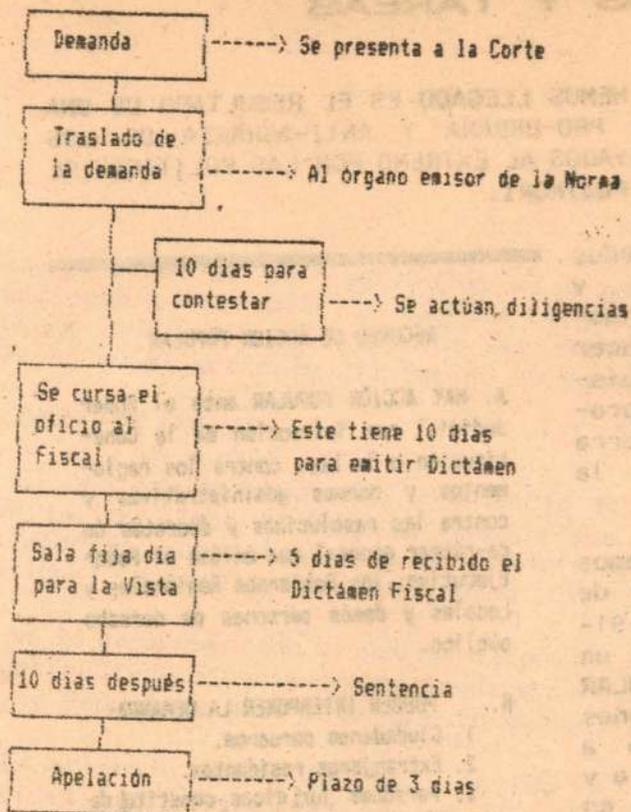
C. PLAZO PARA PLANTEAR

1.5 años: Normas que contravienen la Constitución.  
2.3 años: Normas que contravienen la Ley.

D. LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA no suspende la vigencia de la Norma.

---

## PROCESO QUE SIGUE EL RECURSO DE ACCION POPULAR



Art. 25 de la Ley: La Sentencia no tiene efecto retroactivo; es decir, todo lo anterior vale.

La demanda contendrá:

1. Datos precisos del demandante (Libreta Electoral, domicilio legal, y si es persona jurídica acompañar el Poder que lo acredita como representante legal).
2. Datos del demandado (domicilio del emisor) y la norma objeto de la demanda, copia de la misma.
3. Exposición de activos del porqué de la impugnación

MEDIDAS DE AJUSTE Y SOCIEDAD RURAL

(Este es un documento de uso estrictamente interno)

Fernando Eguren

13 de noviembre de 1990

Es importante mencionar dos particularidades de la actual coyuntura. La primera es que bajo el nombre de "medidas de ajuste" hay un doble juego de propuestas. La primera concierne a la reducción de la hiperinflación, para lo cual se utilizan instrumentos como los tributarios, cambiarios, austeridad fiscal, política monetaria en general.

La segunda propuesta es la de un cambio importante en las reglas económicas generales, que podríamos resumir en la liberalización de la economía y, complementariamente, la reducción del papel del Estado en la economía. Ambas propuestas están articuladas, pero mientras que la primera busca metas de corto plazo, la segunda apunta a una verdadera reestructuración de la economía y de los sujetos económicos. Esta reestructuración tendrá previsiblemente influencia muy importante tanto en cada sector económico como en las relaciones entre los sectores.

En las líneas siguientes intentaremos precisar algunas ideas sobre los efectos tanto de una como de otra propuesta en la sociedad rural.

**1. UNA SOCIEDAD RURAL DIFERENTE.**

Las medidas de ajuste se aplican sobre una sociedad rural muy diferente a la de apenas hace dos décadas y aún a la de hace apenas una década. Como se sabe, a mediados de 1969 se aplica una reforma agraria que pone fin a la existencia de las haciendas y fuerza la culminación de las relaciones semiserviles aún existentes en la sierra y aún en la costa. Acompañó a esta reforma agraria una amplia intervención del Estado en las más diversas esferas de la vida económica de la actividad agropecuaria.

**a. La costa: pequeños agricultores y parceleros**

Los gobiernos posteriores a la primera fase -y ya iniciada la crisis económica- contuvieron las reformas y propiciaron la formación de tenencia de la tierra no asociativas. Ello fue posible además por la propia inviabilidad interna de un importante número de empresas asociativas. El resultado final ha sido la conversión de éstas en parcelas familiares o tierras comunales. Socialmente este proceso significó la transición de los grupos más importantes y organizados de asalariados rurales a pequeños productores independientes, después de algunos años de experiencia cooperativa. Según datos de la Dirección General de Reforma Agraria, que generalmente da datos que subvalúan este proceso, el 70% de las cooperativas agrarias de producción están parceladas a enero de 1990 (430 sobre un total de 609).

Estos productores independientes, ligados al mercado sin mediaciones y que poseen sus tierras e instrumentos de labranza, han reforzado el ya importante número de pequeños agricultores ya existentes, muchos de los cuales tuvieron hace un par de décadas diferentes formas de sujeción a los hacendados. Ambos grupos constituyen el principal - numéricamente hablando- contingente de productores en la costa del país. Su total inserción en el mercado los hace más sensibles que muchos de los campesinos de la sierra, a los efectos de la crisis económica y a las medidas de ajuste.

#### **b. La sierra: expansión de la economía campesina**

Lo más significativo, en el caso de la sierra, es que la reestructuración de las empresas asociativas organizadas a partir de las haciendas expropiadas por la reforma agraria ha prolongado ampliado un largo proceso, que probablemente data desde los años cuarenta, de expansión de la economía campesina. Si cabe hablar de una prolongada guerra entre latifundios y campesinos -organizados no en comunidades- por el control de la tierra, no cabe duda que la ganaron los campesinos, aun cuando quedan pendientes algunas batallas menores contra algunas empresas asociativas, de las que probablemente saldrán victoriosos.

La simple observación, comprobada por detallados estudios, muestran que aún las áreas campesinas más alejadas y tradicionales, tienen una importante vinculación al mercado. Pero sus complejas estrategias de sobrevivencia biológica y social, desarrolladas a lo largo del tiempo en un contexto hostil en casi todas las esferas de la vida, probablemente sean de inestimable utilidad en las actuales circunstancias. Aún después de una sequía muy aguda -cuyos efectos no fueron en nada aliviados por la intervención del Estado- y de la severa crisis económica, no hay en la sierra escenas dramáticas de hambruna, como las que con alguna frecuencia ocurren en los países africanos subsaharianos o en algunos países asiáticos. Poca duda cabe, sin embargo, que las tradicionales altas tasas de mortalidad infantil y de desnutrición del medio rural andino deben de haberse agravado.

#### **c. Los colonos de la selva**

Aun cuando la reforma agraria no fue aplicada en la selva - tanto en la alta, a la cual nos referimos en los párrafos siguientes, como a la llanura amazónica- los cambios sociales han sido extremadamente importantes.

El proceso de colonización, impulsado grandemente por las migraciones originadas en el estancamiento y aun deterioro de la sierra y por la construcción de obras viales longitudinales y transversales en la selva alta, ha puesto en producción más de 600 mil hás., a costa de un extenso deterioro de los recursos por la ruptura del frágil equilibrio ecológico, y del arrinconamiento de decenas de grupos étnicos. La pequeña agricultura comercial -tanto en lo legal como ilegal- es actualmente la dominante. Una importante parte de la agricultura comercial -la producción arrocerá y maicera principalmente- está directamente vinculada a los mercados urbanos en la costa, y otra -los productos tropicales de exportación como café, té, cacao y coca- a los mercados externos.

La crisis los afecta de manera diferente. Los mejor librados, desde el punto de vista estrictamente económico, son los productores cocaleros, por la sostenida demanda externa a precios altos -actualmente el precio de la coca es particularmente atrayente- gracias a las políticas de represión a la producción. El estancamiento del dólar afecta negativamente a los exportadores legales, mientras que las dificultades de transporte, la inseguridad, el incumplimiento de las empresas comercializadoras estatales y los bajos precios de los productos agrícolas en general desincentiva a los arroceros y maiceros. Según un reciente estudio -ver Debate Agrario 9- la coca es la alternativa más atractiva para los cultivos legales.

#### d. La burguesía agraria

En las tres regiones, en donde la pequeña agricultura comercial o campesina tiene una presencia abrumadora, los "empresarios" rurales han reemplazado en la cúspide del triángulo socioeconómico a los hacendados. Su significado es, sin embargo, totalmente diferente a stos, en tanto su legitimidad se sustenta sobre bases diferentes -mucho más ligada a ser portadores de "lo moderno" que va a ser la encarnación de un orden social estamentario "natural"

El papel del empresariado rural es particularmente importante en la costa, dado su número, la tradición de "modernidad" en la región, de la dotación y calidad de los recursos y de la existencia de cierta identidad de intereses, en tanto productores, de los pequeños agricultores y parceleros comerciales y los empresarios. Este empresariado ha mostrado, por lo demás, iniciativa en el planeo la organización, en la difusión de las bondades de la agricultura privada moderna y en establecer canales de influencia con la administración pública

#### e. Los asalariados

Así como los medianos agricultores de antes de la reforma agraria eran el sector social "invisible", desapercibido ante los hacendados, los sindicatos de asalariados y los campesinos, actualmente los "invisibles" son los trabajadores asalariados. Suprimidas las haciendas y creadas las cooperativas, los colectivos de asalariados más importantes de la sociedad rural perdieron la organización sindical finalmente con la parcelación dejaron de ser asalariados. El conocimiento sobre la realidad actual de los trabajadores asalariados es muy reducido.

Según la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENHR) aproximadamente el 51% de las explotaciones agrarias utilizaron mano de obra. Existirían, Según esta fuente, 383 mil asalariados en explotaciones agrarias no asociativas -15% de la PEA agropecuaria y aproximadamente 6% de la PEA nacional. El 46.1% de los obreros rurales, se encuentran en la costa 42.4% en la sierra y el 11.5% en la selva (1) Sin embargo, una parte importante aunque indeterminada de estos trabajadores son asalariados temporales y la mayor parte, en todo caso, no tienen empleo estable. En un valle costeño -Jequetepeque-, en donde presumiblemente las condiciones de los asalariados son mejores que en las otras dos regiones, tan sólo el 12% de ellos tenían estabilidad laboral.

Adicionalmente, la mayor parte de los asalariados de las tres regiones están al margen de los beneficios sociales

A esta desprotección se agrega el hecho que encuentran muchos problemas para organizarse. En las empresas no asociativas más grandes el número de estables en cada predio es generalmente menor veinte -cantidad exigida por ley para formar un sindicato- y el control de la empresa sobre un número tan reducido hace difícil la constitución siquiera de comités sindicales. Los trabajadores no estables tienen dificultades aún mayores, dada su movilidad, problema ya insoluble prácticamente para los asalariados estacionales

Es interesante -y lamentable- constatar que los gremios campesinos y de parceleros no ofrecen ninguna alternativa ni de organización ni de propuestas a este sector de trabajadores. Una de las razones es que los productores representados en esos gremios tienen intereses diferentes y aún encontrados con los asalariados al ser ellos mismos frecuentemente empleadores, así como los asalariados socios de las cooperativas han maltratado a sus asalariados eventuales no socios. En algunos valles de la costa parte de los asalariados eventuales son influenciados por Sendero Luminoso.

Sin duda la crisis económica afecta a estos trabajadores. Aunque no hay información precisa, se puede afirmar con seguridad no sólo que sus precarios niveles de ingresos han disminuido sino que la demanda de mano de obra debe haber decaído.

#### **g. Los empresarios agroindustriales**

Al lado de la burguesía agraria, el sector más dinámico de la agricultura en el último lustro es el directamente vinculado con la agroindustria, y principalmente con aquella que destina el grueso de su producción a la exportación. Aunque una parte de la burguesía agraria ha incursionado en esta actividad, las inversiones más importantes son realizadas por grandes grupos económicos, la mayor parte de los cuales tienen intereses económicos muy diversificados. No es aún claro si la tendencia predominante es a que esta actividad articule a productores de la materia prima agraria o que se creen, en manos de los mismos empresarios, complejos que combinen tanto la plantación como su procesamiento. En todo caso, salvo por el actual congelamiento de la tasa de cambio, este sector productivo continuará siendo el más dinámico y aprovechará mejor las tendencias a la liberalización de la economía. Prácticamente la totalidad de la nueva agroindustria se asienta en los valles de la costa

## **2. ALGUNAS DE LAS NUEVAS REGLAS DE JUEGO**

La primera nueva regla de juego es la propia liberalización del mercado, tanto de bienes como de capitales. La tendencia es a la eliminación de todo subsidio y del monopolio estatal sobre la comercialización de algunos productos. En particular merece destacarse las restricciones de financiamiento, expresada en los bajos montos puestos a disposición del Banco Agrario como en la elevación de las tasas de inters (en contraste con el dinero barato y relativamente abundante en los primeros años de la administración aprista).

La segunda medida importante es el establecimiento de una nueva escala arancelaria. Aunque los aranceles para la importación de bienes de capital e insumos para la producción agropecuaria son los más bajos, contrasta con los subsidios a los fertilizantes otorgados por el gobierno anterior. En relación a los aranceles merece destacarse también que, a pesar de ser prácticamente un consenso de la opinión pública y de todos los partidos que compitieron en la última campaña electoral, se han aplicado los más abajo para los cereales e insumos oleaginosos utilizados por la oligopolizada agroindustria alimentaria y de la cerveza. Aunque se ha abandonado la política aprista de importarlos con un dólar oficialmente subvaluado (el dólar MUC), las tasas actualmente aplicadas son insuficientes para garantizar precios convenientes para los productores nacionales. La influencia que tienen los grupos económicos que controlan la agroindustria es tal que el gobierno toma una decisión que afecta adversamente a los campesinos de la sierra -región en la que Sendero Luminoso está asentado- productores de trigo, y a los productores de maíz industrial de la selva alta, en donde siempre es una salida a las penurias económicas la producción de coca

La tercera medida tiene como objetivo liberalizar más el mercado de tierras. Una nueva reglamentación que facilita el registro de **la propiedad de la tierra -anhelada por centenares de miles de productores-** también facilita el recurso de la hipoteca. Aunque es poco esperable que la banca comercial, que exige la hipoteca como garantía a sus préstamos a la agricultura, se interese actualmente en este sector, es parte de un cambio en las reglas de juego que puede dinamizarse si la economía logra salir de la crisis. El problema de la concentración de la tierra en todo caso se está presentando nuevamente en zonas costeras de próxima irrigación y en las áreas eriazas susceptibles de ser irrigadas con aguas subterráneas. En ambos casos los intereses que ejercen mayor presión son los agroindustriales.-.

**4. LA LIBERALIZACION Y ALGUNOS EFECTOS**

Quizá el mayor problema con una liberalización es que pone sobre el mismo plano a competir sujetos socioeconómicos con inmensas diferencias en cantidad y calidad de recursos, conocimientos, tecnologías, capacidad de presión, etc. Es muy posible, por lo demás, que el Perú siga generando la cantidad suficiente de divisas como para reemplazar indefinidamente parte de la posible oferta interna de alimentos con importaciones.

Desde el punto estrictamente económico podemos suponer que para la reproducción de la parte "formal" de la sociedad y la economía es prescindible una parte de nuestra sociedad rural. Quizá uno de los límites para que el Estado y la sociedad "formal" perciban que tienen que enfrentar la situación de esa población **"prescindible" sea el temor a la expansión aún mayor de la subversión armada**

En efecto, los productores que pueden salir más o menos bien librados de la crisis, de las medidas de ajuste y de la liberalización son los más modernos y los que tienen las más altas rentas diferenciales. Los beneficios que la liberalización podrá generar se concentrará en ellos. Las ventajas se acumularán, pero también se acumularán las desventajas

Puesto que parte de las transformaciones sociales que se han descrito más arriba han sido producto de una mayor y más plena incorporación al mercado de numerosos contingentes de productores, es esperable que las movilizaciones y las presiones provenientes de estos sectores se agudicen, acudiendo a métodos de acción radicales.

En la medida que las perspectivas para estos contingentes sean la de mantenerse como productores comerciales marginales, en una sociedad y una economía que por más liberal que sea -o quizá por esta razón precisamente- es profundamente excluyente, las tensiones se acrecentarán. No cabe duda que la intervención estatal es imprescindible, no para continuar con una política populista de subsidios indiscriminados -los que al final de cuentas y comprobadamente vuelven a ser recuperados por los sectores sociales de altos medios ingresos- sino para crear las condiciones generales de desarrollo: vías de comunicación, educación, transferencia tecnológica, infraestructura, servicios, etc.

## 5. LOS GREMIOS Y LAS ONG

El comportamiento de los gremios agrarios de campesinos y pequeños productores ha experimentado cambios importantes durante la década pasada. Sin abandonar necesariamente un discurso radical y mantener algunas consignas desfasadas, es notoria su preocupación por reivindicaciones directamente vinculadas a aspectos productivos que son resultado del ya mencionado peso del mercado en su actividad económica.

En este contexto, el papel de las organizaciones no gubernamentales debe trascender el plano localista que, en el mejor de los casos a estas alturas sirven para adquirir experiencias -más para las propias ONGs que para los beneficiarios- y para comprobar hipótesis de trabajo. Sin desmerecer la utilidad de estos logros, sus metas son de escasa significación y de dudosa contribución para un desarrollo nacional o aún regional.

## DECRETO LEGISLATIVO N° 653

### Ley de Promoción de la Inversiones en el Sector Agrario

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Por cuanto:

El Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 188° de la Constitución Política del Perú, mediante Ley 25327, delegó en el Poder Ejecutivo, entre otras, la facultad de dictar Decretos Legislativos que aprueben, dentro del término de los 150 días, normas orientadas a crear las condiciones necesarias para el desarrollo de la inversión privada en los diversos sectores productivos;

De conformidad con lo establecido en el inciso 10) del Artículo 211 de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

Con cargo a dar cuenta al Congreso;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

#### LEY DE PROMOCION DE LAS INVERSIONES EN EL SECTOR AGRARIO

##### TITULO I

##### DISPOSICIONES GENERALES

*Prioridad del desarrollo del Sector Agrario*

Artículo 1° - El desarrollo integral del sector agrario es prioritario. Corresponde al Estado promover el uso eficiente de las tierras y las aguas, dictando las normas para la protección, conservación y regulación en el aprovechamiento de dichos recursos.

*Concordante con el D.L. 565; los D.S. 048-90-AG, 046-91-AG y 048-91-AG Arts. 141 y 142; Constitución Política del Perú Arts. 119, 156 y 160; Código del Medio Ambiente y Código Penal Arts. 304 y 314*

Artículo 2° - La presente Ley se orienta a otorgar las garantías necesarias para el libre desarrollo de las actividades agrarias, realizadas por personas naturales o jurídicas, sean nacionales o extranjeras.

Con este fin,

a. El Estado otorga seguridad jurídica sobre la tenencia y propiedad de las tierras rústicas. Los derechos reales sobre ellas, se rigen por el Código Civil y las disposiciones contenidas en la presente Ley.

*Concordante con el D.L. 667 y Código Civil Novena Disposición Final*

b. Se promueve el pluralismo económico, permitiendo el acceso a la propiedad de la tierra a cualquier persona natural o jurídica.

*Concordante con la Constitución Política del Perú Arts. 112, 124 y 157*

c. La inversión extranjera en la actividad agraria tiene el mismo tratamiento que la inversión nacional.

*Concordante con el D.S. 048-91- AG Art. 3*

d. Se promueve la inversión en tierras enozas a fin de habilitarlas para la producción agrícola, pecuaria, forestal o agroindustrial.

e. El Estado promueve el aprovechamiento de las aguas subterráneas, así como el mejoramiento de los sistemas de riego, propiciándose una activa participación de los productores agrarios en materia de uso de aguas.

f. El Estado promueve el desarrollo y la protección de la vicuña y el guanaco fomentando su crianza, mejoramiento genético y el aprovechamiento de sus productos.

g. La actividad agraria se sujeta a las condiciones de una economía social de mercado, permitiendo al productor agrario su libre concurrencia a éste.

h. Se establece un mecanismo de estabilización de precios a fin de promover una producción eficiente y la capitalización del productor agrario. Asimismo, se corrige distorsiones de los precios de alimentos importados que son subsidiados en sus países de origen.

i. Se promueve la transferencia tecnológica por iniciativa privada para facilitar el proceso de inversión y desarrollo agrario.

j. El régimen laboral de los trabajadores del campo se sujeta a la legislación sobre la materia.

*Lineamientos generales y garantías para el libre desarrollo de las actividades agrarias*

Artículo 3º.- Las normas de esta Ley prevalecen sobre las disposiciones generales y especiales que, en materia agraria, expidan los Gobiernos Regionales.

TITULO II  
DE LA PROPIEDAD Y SUS LIMITACIONES  
CAPITULO I  
DE LA PROPIEDAD AGRARIA

Garantía del derecho a la propiedad privada de la tierra

Artículo 4º.- El Estado garantiza el derecho de propiedad privada de la tierra en armonía con lo establecido en la Constitución Política del Perú y con lo dispuesto en la presente Ley.

Concordante con la Constitución Política del Perú Art. 125 y D.L. 667

Personas jurídicas pueden ejercer dominio y conducción de propiedad agraria

Artículo 5º.- El dominio y conducción de la propiedad agraria pueden ser ejercidos por cualquier persona natural o jurídica, en igualdad de condiciones y sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley y la Constitución.

Concordante con Constitución Política del Perú Art. 126 y D.S. 048-91-AG Art. 3

Conducción directa de predios rústicos: titularidad y requisitos

Artículo 6º.- Existe conducción directa cuando el poseedor legítimo e inmediato tiene la dirección personal y la responsabilidad de la empresa. Es poseedor legítimo la persona natural o jurídica que en virtud de título legal asume la conducción de un predio rústico. Tratándose de explotaciones en conjunto por varias personas naturales o por asociaciones, consorcios, asociaciones en participación, u otras formas asociativas, la dirección personal de la empresa se cumple a través de la administración o gerencia designada.

Tratándose del arrendamiento, los requisitos de la conducción directa serán cumplidos por el arrendatario, salvo el caso de su participación en alguna forma de explotación conjunta.

No es exigible ningún otro requisito legal o reglamentario referente a la conducción directa.

Concordante con la Constitución Política del Perú Art. 157 y D.Leg. 667 Arts. 26 y 30.

Área mínima para transferencia parcial y/o partición en caso de copropiedad

Artículo 7º.- La propiedad agraria, cualquiera sea su origen, puede ser libremente transferida a terceros.

Si la transferencia es parcial, el área de las unidades resultantes no debe ser inferior a 3 hectáreas de tierras agrícolas bajo riego o sus equivalentes en tierras de secano.

Los copropietarios podrán hacer partición material sin que el fraccionamiento resulte en parcelas inferiores a tres (3) hectáreas de cultivo bajo riego o su equivalente en tierras de secano. La propiedad de la parcela y/o parcelas resultantes corresponderá preferentemente al copropietario administrador o al copropietario con mayor participación, si es que lo hubiere. Los no favorecidos percibirán en efectivo el valor de su participación.

Concordante con D.Leg. 667 Art. 16 y D.S. 048-91-AG Arts. 4, 5, 6, y 93

Arrendamiento de predios rústicos se rige por disposiciones del Código Civil y Código de Procedimientos Civiles

Artículo 8º.- El arrendamiento de tierras rústicas se rige por las disposiciones del Código Civil. Las acciones judiciales sobre la materia se rigen por el Código de Procedimientos Civiles.

Bajo ningún concepto aquéllas que accedan al arrendamiento de tierras podrán acogerse a los beneficios sobre calificación y adjudicación de tierras

Concordante con el Código Civil, Código de Procedimientos Civiles y D.S. 018-91-AG y 048-91-AG Arts. 7 y 1 Disposición Transitoria.

Propietarios de parcelas mayores de 5 hectáreas pueden gravar sus tierras en garantía

Artículo 9º.- Los productores agrarios propietarios de parcelas mayores de cinco (5) hectáreas, con excepción de las Comunidades Campesinas y Nativas, podrán gravar sus tierras a favor de cualquier persona natural o jurídica para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.

La preferencia entre los acreedores, sin excepción, se regirá por la fecha de inscripción de los gravámenes en los Registros Públicos.

Concordante con Código Civil y D.L. 667 Art. 5 inc. d (modificación Art. 12 Disposición Final) y D.S. 048-91-AG Art. 8

Gravamen puede extenderse mediante instrumento privado

Artículo 10º.- La hipoteca y prenda agrícola podrán extenderse mediante documento privado con firmas legalizadas notarialmente, siendo título suficiente para su inscripción registral.

Concordante con Código Civil y D.L. 667 Art. 5 inc. d (modificación Art. 12 Disposición Final) y D.S. 048-91-AG Art. 8

Artículo 11º.- En caso de invasión o usurpación de tierras rústicas, el Juez Instructor, por el solo mérito de la denuncia debidamente recaudada con instrumento fehacientemente probatorio de derecho del denunciante, realizará una inspección ocular en el plazo de 48 horas de recibida la misma más el término de la

*Procedimiento penal sumísimo en caso de invasión o usurpación de tierras rústicas*

distancia. En dicha diligencia los denunciantes podrán ofrecer las pruebas que estimen convenientes, las que se actuarán en el acto.

Dentro del segundo día posterior a la diligencia mencionada, el Juez Instructor, en base a la constatación efectuada, ordenará la desocupación del predio en el término de 24 horas, ministrando posesión al denunciante, situación que se mantendrá a los resultados del proceso penal correspondiente.

En caso de incumplimiento de dicho mandato el Juez Instructor solicitará el auxilio de la fuerza pública, la que prestará, bajo responsabilidad, el apoyo correspondiente dentro del término de 48 horas de solicitada y se procederá al lanzamiento respectivo.

El Juez, bajo responsabilidad, no admitirá acción alguna que entorpezca la orden de desocupación. La oposición no interrumpe su ejecución.

*Concordante con Código Penal Arts. 202 y 204; Código Procesal Penal Arts. 132, 134 y 195; Excepción a los Arts. 194, 235 y 238 y D.S. 048-91-AG Art. 9*

## CAPITULO II DE LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD

*Límites de inafectabilidad para personas naturales en Costa y Sierra*

Artículo 12º.- El límite inafectable para la tenencia de tierras por personas naturales en la región de la Costa es de 250 hectáreas de tierras de cultivo bajo riego y en la región de la Sierra de 60 hectáreas de tierras agrícolas bajo riego o su equivalente en tierras de secano. Estos límites no son de aplicación a las tierras agrícolas derivadas de proyectos de irrigación efectuados al amparo de la presente Ley, los que se sujetarán a los límites señalados para ellas. Para el cómputo de los límites de tenencia individual no se considera la tenencia de tierras eriazas habilitadas ni aquellas ubicadas en Selva.

*Proporción para inafectabilidad entre tierras bajo riego y de cultivo de secano  
Acumulación de tenencias individuales*

Para los efectos de la aplicación del límite de inafectabilidad, una hectárea de tierra bajo riego equivale a dos hectáreas de tierra de cultivo de secano.

Cuando por razones de mayor eficiencia y económicas de escala en la explotación de las tierras, se asocien varias personas naturales, podrán acumular sus tenencias individuales y no serán de aplicación los límites antes señalados.

*Alícuota máxima para socios o cooperativistas de predios rústicos*

En el caso de formas cooperativas y demás personas jurídicas propietarias de tierras, ningún socio, asociado o participacionista podrá tener una parte alícuota en ellas que, sumada a las que tenga por algún otro título, exceda del límite de tenencia para las personas naturales.

*Concordante con el D.L. 653, Octava Disposición Complementaria*

*Límite de inafectabilidad para pastos naturales*

Artículo 13º.- El límite de inafectabilidad para las tierras de pastos naturales, ubicadas en la región de la Sierra, es de cinco mil (5.000) hectáreas.

La habilitación de tierras de pastos cultivados a partir de tierras de pastos naturales no modifica el límite antes señalado.

*Concordante con el D.L. 653, Octava Disposición Complementaria*

*Definición y concepto de "afectación"*

Artículo 14º.- La afectación consiste en la limitación del derecho de propiedad en forma expresa e individualizada, a la totalidad o parte de un predio rústico, para su expropiación por el Estado y su posterior adjudicación.

*Concordante con D.L. 667 Art. 6 y 9 y D.S. 048-91-AG Art. 7*

*Causales de afectación; conducción indirecta, exceso al límite máximo de extensión superficial*

Artículo 15º.- Las únicas causales de afectación son las siguientes:

a. Conducción indirecta: se da cuando el predio es conducido por feudatarios; considerándose como tales a los colonos, yanaconas, aparceros, arrendatarios, allegados, mejoreros, precarios, huacchilleros y demás formas similares de explotación vinculada a la prestación de servicios personales con retribución económica no laboral o sin ella, los que serán adjudicatarios preferentes del predio afectado; y

*Concordante con D.L. 653 Art. 2 inc. J y 77 y D.L. 728*

b. Que la superficie del predio exceda de los límites establecidos en la presente Ley. La afectación sólo procede por la parte que resulte en exceso.

La expropiación de predios rústicos se regirá por las disposiciones de la Ley General de Expropiación, Decreto Legislativo N° 313. El valor de las tierras expropiadas será pagado a su valor de mercado y en efectivo.

*Concordante con la Constitución Política del Perú Art. 159 inc. 1 y 2*

*D.S. 048-91-AG Arts. 10 y 18; D.L. 653 Segunda Disposición Complementaria, D.L. 313 Cuarta Disposición Transitoria y 667 Art. 9*

*Ley aplicable*

## CAPITULO III DEL FRACCIONAMIENTO DE PREDIOS RUSTICOS

*Límite para la parcelación o independización de predios rústicos*

Artículo 16º.- Los predios rústicos podrán ser materia de parcelación o independización, sin requerir de autorización previa, con la única limitación de que la

unidad o unidades resultantes no sean inferiores a la superficie de la unidad agrícola o ganadera mínima.

**Excepciones**

Cuando el fraccionamiento se efectúe para la instalación y funcionamiento de servicios de acopio, clasificación, envase, almacenamiento, o compra-venta de productos agrícolas, o agroindustria, o huertas, o granjas, y otros de fines análogos, la parcela resultante podrá ser inferior al límite señalado en el párrafo anterior.

*Inscripción del fraccionamiento en los Registros Públicos*

Los Registros Públicos no inscribirán acto o contrato que lo infrinja, salvo los casos previstos en los Artículos 4º y 5º del Decreto Supremo N° 018-91-AG, al cual se le da fuerza de Ley.

*Concordante con el D.L. 667 Art. 17 y 19 y los D.S. 018-91-AG y 048-91-AG Art. 19*

**CAPITULO IV**

**DE LA ADJUDICACION DE LAS TIERRAS RUSTICAS**

*Tierras rústicas, concepto*

Artículo 17º.- Son las tierras rústicas aquellas que se encuentran ubicadas en la zona rural, que están destinadas o son susceptibles de serlo para fines agrarios, y que no han sido habilitadas como urbanas.

*Extensión mínima de las adjudicaciones de tierras rústicas*

Artículo 18º.- Las adjudicaciones de tierras rústicas no podrán ser inferiores a la superficie de la unidad agrícola y ganadera mínima, la cual será determinada por el Reglamento de la presente Ley. En ningún caso, la extensión de la unidad agrícola mínima en la Costa y en la Sierra será una superficie menor de tres (3) ni mayor de quince (15) hectáreas de tierras de cultivo bajo riego, o su equivalente en tierras de secano.

*Concordante con el D.S. 048-91-AG Art. 20*

*Adjudicación a título oneroso y con reserva de propiedad*

Artículo 19º.- Toda adjudicación de tierras rústicas, a cualquier persona natural o jurídica, se efectuará a título oneroso, mediante Contrato de compra-venta con reserva de propiedad hasta la cancelación del total del precio. El contrato podrá formalizarse por documento privado con firmas legalizadas y constituirá título suficiente para su inscripción registral.

*Concordante con el D.L. 667 Novena y Décima Disposición Final Art. 5 inc. d y D.S. 048-91-AG Arts. 21 y 25*

**CAPITULO V**

**DEL CAMBIO DE USO**

*Intangibilidad de tierras rústicas*

Artículo 20º.- Son intangibles para fines de expansión y habilitación urbana las tierras rústicas calificadas como tales por el Ministerio de Agricultura.

La modificación de esta calificación podrá ser efectuada mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

*Concordante con los D.L. 653 Art. 17 y 667 Arts. 4 literal a) y 7, Código Penal Art. 311 y D.S. 048-91-AG Arts. 26, 27, 140 y 163*

*Habilitación de tierras rústicas con fines urbanos*

Artículo 21º.- Cuando se habiliten tierras rústicas con fines urbanos, los feudatarios que deban desocuparlas tendrán derecho a una indemnización equivalente al valor del Arancel de Areas Rústicas. El pago previo de esta indemnización será requisito indispensable para solicitar la Autorización de Ejecución de Obras, en el proceso de habilitación urbana.

*Concordante con D.S. 048-91-AG Art. 28*

**CAPITULO VI**

**DEL ABANDONO DE LAS TIERRAS RUSTICAS**

*Abandono de tierras rústicas*

Artículo 22º.- Las tierras abandonadas por sus dueños, quedan incorporadas al dominio público. El abandono de tierras se produce cuando su dueño lo ha dejado inculto durante dos (2) años consecutivos.

Asimismo, se consideran tierras abandonadas aquellas tierras rústicas cuyos conductores las destinen ilegalmente para habilitación urbana, elaboración de materiales de construcción u otros fines no agrícolas, sin cumplir lo dispuesto en el Artículo 20º de la presente Ley.

*Concordante con los D.L. 667 (modificación Dominio Privado del Estado) Art. 6 y 8 y 613 Art. 133, Código Penal Art. 311 y D.S. 048-91-AG (Segunda Disposición Transitoria) Arts. 29, 31 y 143*

TÍTULO III  
DE LAS TIERRAS ERIAZAS  
CAPÍTULO I  
DEFINICION Y DOMINIO

Artículo 23º.- La propiedad de las tierras eriazas, sin excepción, corresponde al Estado. Declárase de necesidad nacional y utilidad pública la promoción de inversión privada en dichas áreas.

Propiedad de las tierras eriazas

El derecho de propiedad que se reclame sobre ellas en caso de decisión jurisdiccional favorable al propietario se resuelve mediante el pago de la indemnización que se establezca en el respectivo procedimiento de expropiación.

Concordante con la Constitución Política del Perú Art. 118 y D.S. 048-91-AG 2da. Disposición Transitoria Art. 32

Artículo 24º.- Se consideran tierras eriazas las no cultivadas por falta o exceso de agua y demás terrenos improductivos, excepto:

Tierras eriazas, concepto

a. Las lomas y praderas con pastos naturales dedicadas a la ganadería, aun cuando su uso fuese de carácter temporal;

b. Las tierras de protección, entendiéndose por tales, las que no reúnan las condiciones ecológicas mínimas, requeridas para cultivo, pastoreo o producción forestal; y

c. Las que constituyan patrimonio arqueológico de la Nación.

Las tierras eriazas ubicadas dentro del área urbana o de expansión urbana están sujetas a la legislación sobre la materia.

Concordante con Ley del Patrimonio Arqueológico de la Nación y D.S. 048-91-AG Art. 33 y 35

Excepciones

Artículo 25º.- No se consideran tierras eriazas aquellas en proceso de habilitación agrícola respecto a las cuales no hayan vencido los plazos para su incorporación a la actividad agraria, o en las que el proceso de irrigación se encuentra limitado en su avance por las disponibilidades de agua.

Concordante con D.S. 048-91-AG Art. 36

CAPÍTULO II  
DE LA ADJUDICACION, ARRENDAMIENTO Y VENTA DE TIERRAS ERIAZAS

Artículo 26º.- El otorgamiento de tierras eriazas a cualquier persona natural o jurídica, podrá efectuarse mediante las modalidades siguientes:

Modalidades o formas de otorgamiento de tierras eriazas

- Adjudicación, para fines de irrigación y/o drenaje;
- Arrendamiento; y
- Venta.

Concordante con D.L. 613 Art. 8 y D.S. 048-91-AG Art. 37 y 41

Artículo 27º.- La adjudicación de tierras eriazas se sujetará a un procedimiento denominado denuncia y sólo se otorgará para la ejecución de estudios de irrigación y/o drenaje.

Adjudicación: solicitud de denuncia

La solicitud de un denuncia de tierras en una extensión mayor a treinta (30) hectáreas, con fines de estudio de preinversión, deberá estar acompañada de una garantía de fiel cumplimiento a favor del Estado. Concluidos los estudios de preinversión se devolverá el íntegro de la garantía.

El orden de presentación de la solicitud, establecerá la prioridad del trámite correspondiente.

Concordante con los D.L. 758 Art. 1, 2 párrafo, 613 Art. 8; 653 Art. 42 y 47 y D.S. 048-91-AG Arts. 42 y 47

Requisitos para adquisición de la propiedad de las tierras materia del denuncia

Artículo 28º.- Se adquiere la propiedad de las tierras materia del denuncia con la presentación de:

- El estudio de factibilidad de irrigación y/o drenaje; y
- Una garantía de fiel cumplimiento a favor del Estado.

El contrato de adjudicación respectivo es inscribible en los registros correspondientes.

Caducidad del derecho

El derecho de propiedad sobre las tierras cae a si el adjudicatario no ejecuta las obras de irrigación y/o drenaje dentro de los plazos establecidos en el contrato, o las ejecuta sin observar las especificaciones técnicas contenidas en el proyecto de factibilidad. La caducidad será formalizada por Resolución del Ministerio de Agricultura.

Concordante con D.S. 048-91-AG Arts. 48 y 53

Artículo 29º.- Todas las denuncias de tierras eriazas con fines de explotación agraria menores a tres mil (3,000) hectáreas se sujetan a las siguientes plazos:

- Seis (6) meses para realizar los estudios;
- Tres (3) meses para el inicio de las obras;

Plazos en la concesión de denuncias de tierras eriazas con fines de explotación agraria

Dos (2) años para ejecutar el 50% de dichas obras y  
Dos (2) años adicionales para concluir.

Los referidos plazos son improrrogables y se computarán a partir de la fecha de la correspondiente resolución autorizativa. Vencidos los plazos establecidos, se producirá de pleno derecho la caducidad del denuncia.

Los denuncias de superficies mayores de tres mil (3,000) hectáreas se sujetarán al doble de los plazos antes señalados.

Publicidad de las denuncias

El primer día útil de cada mes las dependencias competentes publicarán, bajo responsabilidad del respectivo funcionario, la relación de todas las denuncias vigentes y caducas, consignándose la extensión de los mismos, así como la fecha de caducidad. Asimismo, cada oficina publicará, en un lugar visible, los planos donde figure la ubicación exacta de todas las denuncias, bajo responsabilidad del funcionario competente.

Límites a transferencia de denuncias

Ningún denuncia o parte de él, podrá ser transferido antes de haberse avanzado por lo menos el 50% de las obras consideradas en el proyecto.

Concordante con D.S. 048-91-AG Art. 47 inc. c)

Requisito de garantía de fiel cumplimiento

Artículo 30º.- Las garantías de fiel cumplimiento a que se refieren los Artículos 27º y 28º de la presente Ley serán fianzas emitidas por una entidad bancaria, en forma solidaria, incondicionadas e irrevocables, pudiendo ser sustituidas por depósitos en efectivo en el Banco de la Nación. El monto de las fianzas se determinará por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Reducción progresiva de la garantía

Al avance del cincuenta por ciento de las obras consideradas en el proyecto de inversión a que se refiere el Artículo 28º, el monto de la garantía se irá reduciendo gradualmente y en forma proporcional al avance de las mismas. El incumplimiento de los plazos establecidos dará lugar a la pérdida del derecho a la devolución de la garantía.

Ejecución de obras de irrigación y/o drenaje; beneficio de área

Artículo 31º.- La persona natural o jurídica que ejecute obras de irrigación y/o drenaje tiene derecho a mantener bajo su dominio hasta 2,000 hectáreas para las tierras agrícolas bajo riego. El área restante deberá ser parcelada en extensiones que no excedan los límites señalados en el Artículo 35º de la presente Ley, ni sean interiores a veinte hectáreas bajo riego.

Arrendamiento de tierras eriazas

Artículo 32º.- El arrendamiento de tierras eriazas sólo podrá efectuarse para actividades agrícolas de carácter temporal y estará sujeto al pago de la renta y demás condiciones generales estipuladas en el correspondiente contrato y se regirá por el Código Civil.

Plazo del arrendamiento

El arrendamiento de tierras eriazas no podrá pactarse por un plazo superior a diez (10) años, renovable de común acuerdo.

Prohibición de subarriendo

El arrendatario no podrá subarrendar, total o parcialmente, las tierras eriazas, bajo sanción de resolución de pleno derecho del contrato de arrendamiento.

Concordante con D.S. 048-91-AG Arts. 55 y 60; Código Civil Art. 1688 y D.L. 613 Art. 8

Utilización de pastos naturales

Artículo 33º.- La utilización de los pastos naturales de carácter temporal se rige por lo dispuesto en el Artículo anterior.

Venta directa de tierras eriazas

Artículo 34º.- La venta directa de tierras eriazas puede efectuarse para usos agrícolas distintos a los de irrigación, drenaje y actividades agrícolas de carácter temporal, así como para fines de expansión urbana.

Caducidad del derecho de propiedad

El derecho de propiedad sobre las tierras eriazas caduca si el comprador no las destina al uso agrario para el que las adquirió, dentro del plazo fijado en el correspondiente contrato.

Concordante con D.L. 613 Art. 8 y D.S. 048-91-AG Arts. 61 y 65

### CAPÍTULO III

#### DE LOS PROYECTOS DE IRRIGACION CON FONDOS PUBLICOS

Adjudicación de tierras eriazas en proyectos de irrigación con fondos públicos. Límites

Artículo 35º.- En los proyectos de irrigación de tierras eriazas con fondos públicos, la adjudicación se efectuará dentro de los siguientes límites.

a. Pequeña propiedad, de cinco (5) a veinte (20) hectáreas.

b. Mediana propiedad, hasta un ciento cincuenta (150) hectáreas.

c. Agrindustria, hasta cuatrocientos cincuenta (450) hectáreas. En casos de proyectos especiales de interés nacional y regional podrá adjudicarse hasta un mil (1,000) hectáreas, previa calificación como tal por el Ministerio de Agricultura, el respectivo Gobierno Regional, y el Instituto Nacional de Desarrollo -INADE.

Concordante con el D.S. 048-91-AG Arts. 66 y 67

Forma de la adjudicación

Artículo 36º.- La adjudicación se efectuará a título oneroso y de la siguiente manera:

a. En parcelas de pequeña propiedad, única y exclusivamente a favor de personas naturales.

b. En parcelas de mediana propiedad y aquellas destinadas para la agroindustria, a favor de personas naturales o jurídicas.

La adjudicación de parcelas para proyectos agroindustriales especiales se otorgará por Decreto Supremo.

Artículo 37º.- La selección de los adjudicatarios de parcelas de pequeña propiedad en los proyectos e irrigación con fondos del Estado se efectuará mediante sorteo público.

*Selección de adjudicatarios*

La adjudicación de parcelas de mediana propiedad y aquellas destinadas para la agroindustria se efectuará mediante subasta pública, con participación de representantes del Ministerio de Agricultura, del respectivo Gobierno Regional, y del Instituto Nacional de Desarrollo -INADE.

*Concordante con el D.S. 048-91-AG Arts. 68 y 69*

*Propiedades privadas comprendidas dentro de los proyectos de irrigación*

Artículo 38º.- Si en la ejecución de Proyectos de Irrigación resultaran comprendidos predios de propiedad privada o poseídos por otros agricultores, los afectados tienen derecho preferencial a la reubicación en las nuevas tierras.

*Intangibilidad de las tierras reservadas a proyectos nacionales de irrigación*

Artículo 39º.- Las tierras reservadas a los Proyectos Nacionales de Irrigación en ejecución de fondos públicos son intangibles para fines de denuncia.

Igualmente, bajo responsabilidad del funcionario respectivo, no se admitirán denuncias sobre tierras ocupadas por poseisionarios debidamente reconocidos por el Ministerio de Agricultura o por las dependencias competentes de los Gobiernos Regionales.

*Concordante con los D.L. 653 Art. 27 y 667 Arts. 20, 22 y 26 inc. c)  
Disposición Final y D.S. 048-91-AG Art. 60*

## TITULO IV DE LAS TIERRAS DE SELVA Y CEJA DE SELVA

### CAPITULO I DEL DOMINIO DE LAS TIERRAS DE SELVA Y CEJA DE SELVA

*Indivisibilidad de predios rústicos de Selva y Ceja de Selva*

Artículo 40º.- Son indivisibles para todos los efectos legales los predios rústicos de Selva y Ceja de Selva cuya extensión sea menor de diez (10) hectáreas de tierra con aptitud para el cultivo o su equivalente de tierras con aptitud para la ganadería.

*Concordante con D.S. 048-91-AG Art. 78*

### CAPITULO II DE LAS ADJUDICACIONES EN SELVA Y CEJA DE SELVA

*Adjudicaciones*

Artículo 41º.- Las tierras en zona de Selva y Ceja de Selva, se adjudicarán a título oneroso. Las tierras con aptitud forestal se regirán por la Ley sobre la materia.

*Concordante con el D.L. 613 Art. 8 y D.S. 048-91-AG Art. 79*

*Superficie mínima de la unidad agrícola o ganadera*

Artículo 42º.- La superficie de la unidad agrícola o ganadera mínima para las regiones de Selva y Ceja de Selva será determinada por el Reglamento de la presente Ley. En ningún caso tendrán una superficie inferior a diez (10) hectáreas de tierras con aptitud para el cultivo, o su equivalente.

*Equivalencia (unidades mixtas)*

Cuando se trate de unidades mixtas se considerará la equivalencia de una hectárea de tierra de cultivo por hasta veinte hectáreas de tierras para la ganadería, según la calidad de las mismas.

*Concordante con el D.S. 048-91-AG Art. 80*

Artículo 43º.- En los proyectos de asentamiento rural la adjudicación se efectuará dentro de los siguientes límites:

a. Pequeña propiedad agrícola: de diez (10) hasta cincuenta (50) hectáreas de tierra con aptitud para el cultivo;

b. Mediana propiedad agrícola: hasta trescientas cincuenta (350) hectáreas de tierras con aptitud para el cultivo;

c. Pequeña propiedad ganadera: de treinta (30) hasta trescientas (300) hectáreas de tierras con aptitud para la ganadería;

d. Mediana propiedad ganadera: hasta un mil quinientas (1.500) hectáreas de tierras con aptitud para la ganadería;

e. Agroindustria: hasta un mil quinientas (1.500) hectáreas de tierras con aptitud para el cultivo. En casos de proyectos especiales de interés nacional y regional podrá adjudicarse hasta cinco mil (5.000) hectáreas, previa calificación como tal por el Ministerio de Agricultura, el respectivo Gobierno Regional, y el Instituto Nacional de Desarrollo -INADE.

*Extensión de adjudicaciones en proyectos de asentamiento rural*

*Concordante con el D.S. 048-91-AG Arts. 81 y 85*

Artículo 44º.- La adjudicación en parcelas de pequeña propiedad a que se

Proceso para adjudicación según  
extensión

refiere el Artículo anterior se efectuará única y exclusivamente a personas naturales, quienes serán seleccionadas mediante sorteo.

La adjudicación de parcelas de mediana propiedad y de aquellas destinadas para la actividad agroindustrial se efectuará a favor de personas naturales y/o jurídicas, mediante subasta pública, con participación de representantes del Ministerio de Agricultura, del respectivo Gobierno Regional, y del Instituto Nacional de Desarrollo -INADE.

La adjudicación de parcelas para proyectos agroindustriales especiales se otorgará por Decreto Supremo.

Cancelado el valor de adjudicación, dichas personas adquieren el pleno dominio del bien, con las facultades que le son inherentes.

Concordante con el D.L. 613 Art. 8 y D.S. 048-91-AG Arts. 86, 90 y 94

Artículo 45°.- La adjudicación de tierras en las áreas no priorizadas para proyectos de asentamiento rural a favor de personas naturales se realizará dentro de los límites siguientes:

Límite para áreas no priorizadas,  
personas naturales

a. De diez (10) hasta doscientos cincuenta (250) hectáreas, cuando se trate de tierras con aptitud para el cultivo, y

b. De treinta (30) hasta seiscientos (600) hectáreas, cuando se trate de tierras con aptitud para la ganadería.

Concordante con el D.S. 048-91-AG Art. 95

Artículo 46°.- La adjudicación de tierras en las áreas no priorizadas para proyectos de asentamiento rural, a favor de personas jurídicas se realizará dentro de los siguientes límites:

Personas jurídicas

a. Hasta seiscientos (600) hectáreas, cuando se trate de tierras con aptitud para el cultivo, y

b. Hasta tres mil (3.000) hectáreas, cuando se trate de tierras con aptitud para la ganadería.

Concordante con el D.S. 048-91-AG Art. 96

Artículo 47°.- Para los efectos de lo dispuesto en los Artículos 43°, 45° y 46° de la presente Ley, se resuelve el contrato de adjudicación por incumplimiento de sus estipulaciones, con arreglo al Código Civil.

Resolución del contrato de  
adjudicación

Concordante con el D.S. 048-91-AG Arts. 91 y 92

Artículo 48°.- Excepcionalmente, cuando se trate de proyectos de interés nacional o regional, previa calificación como tal por el Ministerio de Agricultura, el respectivo Gobierno Regional y el Instituto Nacional de Desarrollo -INADE, podrá adjudicarse tierras con aptitud para el cultivo y/o para la ganadería, en superficies que no excedan de los siguientes límites:

Límites en casos excepcionales de  
proyectos de interés nacional o  
regional

a. Para proyectos de tipo agrícola, hasta tres mil (3.000) hectáreas.

b. Para proyectos de tipo pecuario, hasta seis mil (6.000) hectáreas.

Cuando se trate de proyectos de tipo agroindustrial, se podrá adjudicar hasta diez mil (10.000) hectáreas.

Concordante con el D.S. 048-91-AG Art. 97

Artículo 49°.- Para los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, con la Resolución del Ministerio de Agricultura que aprueba los estudios de factibilidad el adjudicatario adquiere la propiedad de las tierras materia de la adjudicación, previo pago del valor de adjudicación, debiéndose otorgar el contrato correspondiente. Dicho contrato contemplará el plazo para la ejecución del proyecto. Ninguna concesión podrá ser transferida antes de haberse avanzado por lo menos el 50% de las obras consideradas en el proyecto.

Adquisición de la propiedad de las  
tierras por el adjudicatario

El derecho de propiedad sobre las tierras cede automáticamente si el adjudicatario no ejecuta el proyecto dentro del plazo establecido en el contrato o lo ejecuta sin observar los estudios aprobados. La caducidad será declarada por el Órgano Administrativo que aprobó los estudios, con lo cual las tierras automáticamente reverterán al dominio del Estado.

Caducidad de la propiedad

Artículo 50°.- Los proyectos de desarrollo rural, irrigaciones, colonizaciones, vías de comunicación y obras de ingeniería vinculadas al uso agrario de las tierras, obligatoriamente deberán contener programas de manejo y conservación de los suelos en los ámbitos de influencia de cada proyecto, tomando en consideración los requerimientos de una producción sostenida y la preservación del medio ambiente.

Programas de manejo y conservación  
de suelos

Concordante con el D.S. 048-91-AG Art. 98

TITULO V  
DE LAS AGUAS  
CAPITULO I  
DEL USO AGRARIO DE LAS AGUAS

Artículo 51°.- Los usos de las aguas con fines agrarios, cualesquiera sean los

Uso del agua, generalidades

fuente y origen, están condicionadas a las disponibilidades del recurso y a las necesidades reales del objeto al que se destinen.

Todo otorgamiento de nuevos derechos requerirá del incremento previo de la disponibilidad del recurso agua.

Concordante con el D. Ley 17752, Ley de Aguas y su Reglamento; Código Penal Art. 203 y D.S. 048-91-AG Arts. 99 y 105

Uso del agua, tierras eriazas

Artículo 52º.- El Estado promueve el mejoramiento de los sistemas de riego existentes y la utilización de las aguas subterráneas y aguas servidas en tierras eriazas. Compete a la autoridad agraria el otorgamiento del permiso para la utilización de las aguas servidas, en concordancia con las disposiciones sanitarias vigentes.

Concordante con los D.S. 274-69-AP/DGA, 41-70-AL y 048-91-AG Arts. 106, 107 y 111

Libre uso en caso de inversión por el propio usuario para la obtención de agua

Artículo 53º.- El usuario que por su propio costo y riesgo invierta para la obtención de aguas subterráneas, no sufrirá menoscabo alguno en su dotación de agua por el volumen de agua que pudiese contener de dichos pozos. Igualmente, tampoco sufrirá menoscabo en su dotación de agua, cada usuario que efectúe inversiones para hacer un uso más eficiente de la dotación que se le asigne.

Concordante con el D.S. 048-91-AG Arts. 109 y 11

CAPITULO II  
DE LA JURISDICCION Y COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

Distrito de riego, concepto, demarcación

Artículo 54º.- El distrito de riego es la demarcación geográfica sobre la que ejerce competencia el Administrador Técnico del Distrito de Riego correspondiente. El Ministerio de Agricultura determinará el ámbito de cada distrito de riego, en base a la realidad de cada cuenca hidrográfica y a las necesidades de la eficiente administración del recurso agua.

Administración

El Administrador Técnico es la autoridad de aguas en el ámbito del distrito de riego respectivo y es nombrado por Resolución Suprema del Ministerio de Agricultura. Tiene por funciones administrar las aguas de uso no-agrario y agrario, de acuerdo a los Planes de Cultivo y Riego aprobados, teniendo en cuenta las realidades hidrográficas, agrológicas y climatológicas en el ámbito geográfico de su competencia.

Concordante con el D.L. 653 Art. 55 (Quinta Disposición Complementaria) y D.S. 048-91-AG Arts. 112 y 120

Autoridades autónomas de las cuencas hidrográficas

Artículo 55º.- En las cuencas hidrográficas que dispongan de riego reguado y/o en las que exista un uso intensivo y multitecnológico de agua, se crearán las Autoridades Autónomas de Cuenca Hidrográfica correspondientes, como máximo organismo decisorio en materia de uso y conservación de los recursos de agua y suelo en su respectivo ámbito jurisdiccional.

La Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica formulará los planes de aprovechamiento de los recursos hídricos en el ámbito de su jurisdicción y coordinará con otras cuencas adyacentes cuando el caso lo requiera, bajo la normatividad y supervisión de la autoridad de aguas de nivel nacional.

Concordante con el D.L. 653 (Quinta Disposición Complementaria) y D.S. 048-91-AG Art. 136

Conformación de las Autoridades Autónomas

Artículo 56º.- La Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica estará conformada por un directorio integrado por cinco representantes de las organizaciones agrarias representativas de los productores y/o usuarios de la zona, así como por el Administrador Técnico del Distrito de Riego en representación de Ministerio de Agricultura, y por un representante de los Ministerios de Energía y Minas, de Vivienda y Construcción, del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) o del proyecto de irrigación más importante que se encuentre ubicado en la zona y del Gobierno Local respectivo. El representante del Ministerio de Agricultura presidirá dicho directorio.

Concordante con el D.S. 048-91-AG Arts. 122 y 123

Funciones

Artículo 57º.- La Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica tendrá por funciones:

- a) Promover la formulación de los planes maestros de aprovechamiento racional de los recursos hídricos en el ámbito de su jurisdicción.
- b) Supervisar las acciones en materia de aguas y manejo de cuencas que se desarrollen en el ámbito de su jurisdicción.
- c) Velar por un estricto cumplimiento de la normatividad vigente en materia de aguas en el ámbito de su jurisdicción, en estrecha coordinación con la autoridad de aguas de nivel nacional.
- d) Coordinar con otras Autoridades Autónomas de Cuencas Adyacentes, cuando el caso lo requiera.

e. Formular y aprobar los planes de reforestación, conservación de suelos en las partes altas de la cuenca, defensas ribereñas y otras acciones inherentes a un manejo adecuado de las cuencas.

f. Resolver en segunda y última instancia los conflictos en materia de agua, en el ámbito de su jurisdicción.

g. Desarrollar otras acciones conducentes a un adecuado manejo de la respectiva cuenca.

*Concordante con el D.L. 653 (Quinta Disposición Complementaria) y D.S. 048-91-AG Arts. 112 y 124*

Artículo 58º.- La Administración Técnica del Distrito de Riego, es el órgano competente para resolver en primera instancia administrativa las cuestiones y reclamos derivadas del uso de las aguas. La Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica, resuelve en segunda y última instancia administrativa las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones expedidas por el Administrador Técnico del Distrito de Riego correspondiente.

Administración técnica del Distrito de Riego

### CAPITULO III

#### DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA

Artículo 59º.- Los usuarios de aguas de cada Distrito de Riego se organizarán obligatoriamente en Comisiones de Regantes para cada sector o subsector de riego y en una Junta de Usuarios para cada Distrito de Riego. Asimismo, se inscribirán en el respectivo padrón para poder hacer uso de las aguas y pagar las tarifas de agua por unidad de volumen.

Comisiones de Regantes

Las tarifas se pagarán semestralmente y servirán de base para financiar los costos de administración, operación, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura hidráulica, costos de amortización de obras, así como los costos de estudios y trabajos de conservación de suelos, aguas y manejo de cuencas. La cobranza, administración y uso de estos recursos para los fines antes indicados corresponde únicamente a la Junta de Usuarios. El manejo de dichos fondos será supervisado por el Administrador Técnico del Distrito de Riego, la Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica y la Autoridad de Aguas de Nivel Nacional.

Utilización de los fondos por pago de tarifa de agua

La tarifa será propuesta por el Administrador Técnico del Distrito de Riego a la Junta de Usuarios respectiva. En caso de discrepancia, ésta se someterá a la decisión final de una Comisión Ad Hoc, cuya formación y funciones estará señalada en el reglamento de la presente Ley.

*Concordante con el D.S. 048-91-AG Arts. 108, 121, 125 y 138*

Artículo 60º.- Las Comisiones de Regantes y las Juntas de Usuarios son reconocidas por Resolución del Administrador Técnico del Distrito de Riego respectivo y tienen personería jurídica para el desarrollo de sus funciones. Las funciones que les corresponde son: promover la participación activa y permanente de sus integrantes en la operación, mantenimiento, desarrollo y uso racional de los recursos agua y suelo, en concordancia con las disposiciones emanadas de la Autoridad de Aguas de nivel local y nacional.

Función de las Comisiones de Regantes

*Concordante con el D.S. 048-91-AG Arts. 112, 121, 125 y 129*

### TITULO VI

#### DE LA ACTIVIDAD AGRARIA

*Concordante con el D.S. 048-91-AG Art. 139*

### CAPITULO I

#### DE LOS RECURSOS

Artículo 61º.- Las comunidades campesinas y nativas, así como las empresas campesinas asociativas, titulares de dominio de tierras de aptitud forestal, podrán celebrar contratos de arrendamiento de éstas, hasta por treinta (30) años renovables con la finalidad que sean destinadas a la instalación y/o manejo de plantaciones forestales.

Arrendamiento de tierras de aptitud forestal

*Concordante con el D.L. 667 Art. 4 inc. b)*

Artículo 62º.- El Estado promoverá el desarrollo y el aprovechamiento racional de las especies de la fauna silvestre, otorgándolas en custodia y usufructo a personas naturales o jurídicas para su protección, repoblamiento, investigación y manejo.

Aprovechamiento de la fauna

*Concordante con el D. Ley 21147 y D.S. 158-77-AG*

Artículo 63º.- Declárese a la vicuña y el guanaco, especies de la fauna silvestre sujetas a protección por el Estado. La crianza, el igual que la transformación y comercialización de sus productos, pueden ser efectuadas por cualquier persona natural o jurídica bajo supervisión del Estado.

La vicuña y el guanaco están sujetos a la protección del Estado

Liberalización respecto a los demás camélidos

Es libre la crianza, mejoramiento y comercialización interna y externa de los otros camélidos sudamericanos, así como de sus productos.

Concordante con el D.S. 048-91-AG Arts. 144 y 153

Artículo 64º.- El Estado fomenta e incentiva la investigación para el mejoramiento genético de los camélidos sudamericanos, así como el repoblamiento de vicuñas y guanacos en nuevas áreas del territorio nacional, lo cual podrá ser efectuado por cualquier persona natural o jurídica.

Fomento a la investigación y utilización racional de los recursos provenientes de los camélidos protegidos

El Estado garantiza a las comunidades campesinas, a las empresas campesinas asociativas y a otras propietarias de tierras en la región andina, el derecho a participar en la riqueza creada por la utilización racional de la vicuña y el guanaco, para lo cual se les entrega en custodia y usufructo, permitiéndoseles en mérito de la presente Ley, el manejo y aprovechamiento de los nacos de vicuñas y guanacos que se encuentren en sus tierras.

Concordante con el D.S. 048-91-AG Arts. 150 y 153

Prohibición de exportación

Artículo 65º.- Se prohíbe la exportación de especímenes de vicuña y guanaco, con excepción de los animales no aptos para la reproducción y destinadas a fines científicos, exposiciones internacionales o muestras zoológicas, previa autorización del Ministerio de Agricultura.

Concordante con el D.L. 682; Código Penal Art. 308 y D.S. 048-91-AG Art. 151

Cotos de caza

Artículo 66º.- El Ministerio de Agricultura podrá establecer Cotos de Caza en tierras de dominio público seleccionadas para fines de caza deportiva, y autorizar su establecimiento en tierras de propiedad privada.

Los Cotos de Caza del Estado a través del Ministerio de Agricultura podrán ser entregadas en administración o custodia a personas jurídicas, de acuerdo al reglamento de la presente Ley.

Concordante con el D. Ley 21147 y D.S. 158-77-AG Arts. 113, 114 inc. a) y 20; y D.S. 27-90-AG Art. 1 inc. 17

Promoción e incentivo a las zootecnerías

Artículo 67º.- El Estado promueve e incentiva el establecimiento de zootecnerías o áreas de manejo conducidas por personas naturales o jurídicas. Cuando se trate de especies vedadas, esta actividad se realizará bajo control del Ministerio de Agricultura.

Los especímenes, productos y subproductos que provengan de zootecnerías, pertenecen al propietario del mismo y podrán ser libremente comercializados. En el caso de especies vedadas, se requiere autorización expresa del Ministerio de Agricultura.

Concordante con el D. Ley 21147; D.L. 613 Arts. 42 y 43; D.S. 158-77-AG Arts. 125 y 128 y 27-90-AG Art. 1 inc. 17 y Código Penal Art. 308

## CAPITULO II DE LA AGROINDUSTRIA

Prioridad y liberalización de actividades agroindustriales

Artículo 68º.- Declárese de interés nacional el desarrollo de la agroindustria. Cualquier empresa agroindustrial puede ser propietaria de tierras rústicas, sin ninguna limitación, excepto las previstas en la presente Ley.

La inversión en actividades agroindustriales no estará sujeta a condicionamientos legales o administrativos que limiten su libre instalación, funcionamiento, operación y comercialización de sus productos.

Concordante con El D.L. 2 Art. 29 y los D.S. 147-81-AG Arts. 6 y 37; 68-82-ITI-IND y 048-91-AG Arts. 154 y 156

Empresas asociativas

Artículo 69º.- Las empresas asociativas que se dediquen a la actividad agroindustrial pueden adoptar cualquier modelo de organización y personería jurídica, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley y demás normas vigentes.

Concordante con los D.L. 2 Art. 80 y 653 Sexta y Décimosegunda Disp. Complementaria (segundo párrafo) y los D.S. 18-91-AG y 048-91-AG Art. 155

## CAPITULO III DE LA COMERCIALIZACION

Determinación de los precios

Artículo 70º.- Las condiciones de libre mercado determinan los precios de los productos agrarios

Concordante con el D.S. 226-90-EF

Importación/exportación de insumos para la actividad agraria

Artículo 71º.- La importación y exportación de insumos para la actividad agraria y agroindustrial, de productos y subproductos agrarios, así como su comercialización en el territorio nacional, pueden efectuarse por cualquier persona natural o jurídica, dentro de las disposiciones sanitarias, aduaneras y tributarias vigentes.

El ingreso y salida de productos agrarios por las zonas fronterizas están sujetos a las normas sobre comercio fronterizo.

Concordante con el D.L. 682 y D.S. 048-91-AG Arts. 157 y 158

Promoción del productor agrario

Artículo 72º.- El Estado promueve la libre concurrencia al mercado del productor agrario. Asimismo, se establece un mecanismo de estabilización de precios, con el fin de incentivar una producción eficiente, y se corrige distorsiones de la oferta de productos similares importados que son subsidiados en sus países de origen.

Concordante con el D.S. 133-91-EF

Productos agrarios sujetos a cuotas en el mercado internacional

Artículo 73º.- En los casos de productos agrarios que en el mercado internacional estén sujetos a regímenes de cuotas, corresponde al Ministerio de Agricultura o a la entidad que éste delegue, la distribución de las mismas. Esta facultad se ejerce en forma concertada con los representantes de las organizaciones de los productores y los exportadores del respectivo producto.

Fomento a la producción y abastecimiento de semillas mejoradas

Artículo 74º.- La producción y abastecimiento de semillas mejoradas es de interés nacional. El Estado fomenta su utilización y producción, así como el desarrollo de la investigación, procesamiento y comercialización de semillas, actividades que podrán ser desarrolladas por cualquier persona natural o jurídica.

Las importaciones y exportaciones de semillas podrán ser efectuadas libremente por cualquier persona natural o jurídica.

Concordante con el D.L. 692 y D.S. 048-91-AG Arts. 157 y 158

#### CAPITULO IV DE LA TECNOLOGIA

Promoción al desarrollo de la investigación

Artículo 75º.- El Estado promueve e incentiva el desarrollo de la investigación y extensión agraria, con el fin de contribuir al incremento de la producción y la productividad del agro, la cual podrá ser desarrollada por cualquier persona natural o jurídica.

Concordante con el D.L. 719 y D.S. 048-91-AG Arts. 159, 162 y 163

Acciones de asistencia técnica

Artículo 76º.- Las acciones de asistencia técnica integral a cargo del Ministerio de Agricultura se orientan en favor de los pequeños productores y a las áreas de menor desarrollo relativo.

Concordante con los D.S. 048-91-AG Arts. 160 y 161; 059-90-AG y 062-90-AG

#### CAPITULO V DEL REGIMEN LABORAL

Trabajadores del agro sujetos al régimen laboral de la actividad privada

Artículo 77º.- Los trabajadores del agro están sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Las relaciones de trabajo de los socios en las empresas asociativas y cooperativas de trabajadores se regulan por sus normas específicas.

La participación laboral se rige por la Ley especial de la materia.

Artículo 78º.- Al resolver sobre las reclamaciones o demandas laborales de los trabajadores agrarios, la Autoridad Administrativa u Organo Jurisdiccional tendrá en consideración las siguientes normas:

Resolución sobre reclamaciones o demandas laborales

a. Que están abolidos los contratos por los que se vinculó la concesión del uso de la tierra a la prestación de servicios, y en consecuencia, son nulas las obligaciones que rijan la prestación de servicios personales en compensación del uso de la tierra.

b. Que la concesión al trabajador del uso gratuito de una parcela no mayor de una hectárea es reputada como dotación de vivienda y no le confiere la calidad de feudatario o pequeño arrendatario.

Concordante con el Código Penal Art. 168 inc. 2

#### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera.- Facúltase al Ministerio de Agricultura a elaborar los planes reajustados de las áreas a ser beneficiadas por los proyectos de irrigación que se ejecutan con fondos públicos, en base a la información que deberá proporcionar el Instituto Nacional de Desarrollo, INADE. Los planes reajustados serán aprobados por Decreto Supremo.

Concordante con el D.S. 048-91-AG Primera Disposición Complementaria

Segunda.- Declárase de interés y carácter nacionales, el Programa Nacional de Manejo de Cuenca Hidrográficas y Conservación de Suelos a cargo del Ministerio de Agricultura.

Obligatoriedad de programas de manejo y conservación de suelos en proyectos de desarrollo rural

Los proyectos de desarrollo rural, irrigaciones, colonizaciones, vías de comunicación y obras de ingeniería vinculados al uso agrario de las tierras, obligatoriamente deberán contemplar programas de manejo y conservación de los suelos en los ámbitos de influencia de cada proyecto, tomando en consideración los requerimientos de una producción sostenida y a preservación del medio ambiente.

*Concordante con el texto Unico ordenado de la Ley de Bases de Regionalización (Tercera Disposición Complementaria)*

Tercera.- Declárase de interés nacional la utilización de aguas servidas en el desarrollo de las tierras eriazas.

El Estado promueve el desarrollo de proyectos de mejoramiento de riego, drenaje y desalinización de tierras agrícolas, así como el manejo del agua de riego a nivel parcelario.

Cuarta.- El Catastro Rural tiene carácter supletorio del Registro de la Propiedad Inmueble únicamente en el caso de predios rústicos no inscritos y cuyos titulares carezcan de instrumento público probatorio de su dominio. Se actualizará permanentemente aplicando sus propios sistemas para establecer la ubicación, superficie, uso y conducción de la tierra.

Catastro rural

*Concordante con D.L. 667 (Modificada) Décimosegunda Disposición Complementaria*

Quinta.- Encárguese al Instituto Nacional de Desarrollo, INADE, la normatividad y la priorización de los proyectos hidráulicos a nivel nacional. Asimismo, en concordancia con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 599, el citado Instituto queda encargado de la supervisión de los estudios y obras de dichos proyectos desarrollados con fondos públicos, con cargo a sus respectivos presupuestos.

Priorización de proyectos hidráulicos

*Concordante con el D.L. 599 y D.S. 048-91-AG Arts. 71 y 79*

Sexta.- Las empresas campesinas asociativas, cualquiera sea su forma de organización empresarial, podrán decidir libremente sobre el cambio de modelo empresarial que sea compatible con la explotación agrícola que realizan o proyecten realizar.

La decisión deberá ser adoptada en Junta o Asamblea General, con el quórum de los dos tercios de sus integrantes hábiles y con el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes.

Esta transformación se inscribirá con la sola presentación del Acta que contiene el acuerdo de cambio de modelo empresarial y estará exonerada del pago de los derechos de inscripción registral.

*Concordante con los D.L. 653 (Décimo Segunda Disposición Complementaria-segundo párrafo), 667 (Décimoprimera Disposición Complementaria) Art. 4 inc. b) y D.S. 048-91-AG (Quinta Disposición Complementaria) Arts. 3 y 4*

Sétima.- No puede otorgarse derechos mineros no metálicos en las tierras rústicas de uso agrícola, con excepción de las concesiones sobre hidrocarburos, que se regirán por la ley de la materia.

Otorgamiento de derechos mineros no metálicos en tierras rústicas

Octava.- Los límites a que se refiere el último párrafo del Artículo 12° y el Artículo 13° de la presente Ley no rigen para las empresas que se constituyeron a amparo de las normas contenidas en el Texto Unico Concordado de Decreto Ley N° 17716, aun cuando cambien su forma de organización empresarial.

Prescripción adquisitiva de predios rústicos

Novena.- La propiedad de un predio rústico también se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública, como propietario durante cinco (5) años. El poseedor puede entablar juicio para que se le declare propietario.

*Concordante con el D.L. 667 Arts. 5 inc. c), 6, 22, 23, 24 y 25 y Código Civil*

Décima.- La inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble de los Registros Públicos se rige por lo establecido en el Código Civil.

Toda inscripción registral relativa a la propiedad y/o posesión de predios rústicos, no inscritos, se efectuará sobre la base de los planos y la información catastral del Ministerio de Agricultura.

*Concordante con el D.L. 667 (Modificada) 12 Disposición Complementaria*

Décimo primera.- Autorízase al Poder Ejecutivo para que por Decreto Supremo, en un plazo no mayor de treinta días contados a partir de la fecha de vigencia de la presente Ley, establezca el procedimiento para las acciones de catastro, titulación y/o su perfeccionamiento para la inscripción en los Registros Públicos de los predios rústicos de todo el territorio nacional que fueran adjudicados en aplicación del Decreto Ley N° 17716.

Para tal efecto, establecerá los instrumentos necesarios acordes con los principios de simplificación administrativa, concertación de acciones, ejecución perentoria, en armonía con la economía y celeridad procesal.

Décimosegunda.- Los Jueces de Tierras de la República, bajo responsabilidad, procederán de oficio o a petición del Ministerio de Agricultura o por el beneficiario del Decreto Ley N° 17716, a cursar partes al correspondiente Registro de la Propiedad Inmueble para la inscripción de las expropiaciones tramitadas ante el respectivo Juzgado. Dichas inscripciones, al igual que las traslaciones de dominio, efectuadas por la ex Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, o de la Dirección General de Agricultura del Ministerio de Agricultura en su caso, a favor de beneficiarios de la reforma agraria, están exoneradas del pago de derechos de inscripción.

Procedimiento para adecuación de inscripciones en los Registros Públicos

Igual exoneración corresponde a la inscripción de los cambios de modelo empresarial decididos por las Cooperativas Agrarias de Producción o Sociedades Agrícolas de Interés Social, y a la inscripción de las parcelaciones que ellas hubieran efectuado.

Décimotercera.- El "Registro Predial" quedará formado únicamente por los registros que fueran creados y regulados por los Decretos Legislativos N° 495 y 496:

- a. El de Pueblos Jóvenes, y
- b. El de Urbanizaciones Populares.

*Concordante con el D.L. 667 Art. 1 (Modificada)*

Décimocuarta.- El derecho de propiedad de un bien o producto agrario puede incorporarse a un documento que tenga la naturaleza de Título Valor. En este último caso, su negociación se registrará por las disposiciones que norman el mercado de valores.

*Concordante con el D.L. 755, Ley de Títulos y Valores*

Décimoquinta.- Con fines de promoción y desarrollo de la ganadería lechera en el país y de protección al consumidor, la libre importación por cualquier persona natural o jurídica, de leche en polvo, grasa anhidra y demás insumos lácteos, queda sujeta a la única limitación de que dichos productos no podrán ser usados en procesos de reconstitución y recombinación para la elaboración de leches en estado líquido, quesos, mantequilla y productos similares de consumo humano directo.

*Concordante con los D.L. 653 y 668*

Décimosexta.- El Poder Ejecutivo, mediante Resolución Suprema, reconocerá la libre constitución de entes autónomos que se denominarán "Juntas Nacionales", que de acuerdo con la naturaleza del producto de origen agrario, de su comercialización y/o industrialización tendrán, según corresponda, las siguientes atribuciones principales:

- a. Concertar los intereses de los productores agrarios con los agentes económicos que intervienen en la comercialización e industrialización del producto;
- b. Promover la investigación y desarrollo agrario en su sector;
- c. Otras acciones de interés de los productores agrarios.

Décimoséptima.- Créase o restablézcase, según sea el caso, los Clubes Agrícolas Juveniles en todo el territorio nacional, como centros privados de adiestramiento, orientados a la capacitación, educación, generación de autoempleo y transferencia de tecnología a nivel de la juventud rural.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- La presente Ley no afecta los derechos de quienes se encuentran en posesión legítima de tierras comprendidas en el área de adjudicaciones especiales en Selva y Ceja de Selva.

Segunda.- Los terrenos eriazos que a la fecha se encuentran en proceso de habilitación se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley.

*Concordante con el D.S. 048-91-AG Segunda Disposición Transitoria*

Tercera.- Los procesos de afectación en trámite continuarán hasta su culminación.

*Concordante con el D.S. 048-91-AG Arts. 16, 17 y Segunda Disposición Complementaria*

Cuarta.- La valorización y cancelación de las expropiaciones en trámite se regirán por lo establecido en el Artículo 15° de la presente Ley.

*Concordante con el D.S. 048-91-AG Art. 18*

Quinta.- La industria láctea y de derivados lácteos tendrá un plazo de sesenta días para adecuarse a lo previsto en la décimoquinta Disposición Complementaria.

#### DISPOSICIONES FINALES

Primera.- Deróganse las leyes recogidas en el Texto Único Concordado del Decreto Ley N° 17716, aprobado por Decreto Supremo N° 265-70-AG, sus ampliatorias y conexas, con excepción de los Artículos 153°, 154°, 155°, 156°, 157°, 159°, 160°, 161°, 162°, 163°, 164°, 165°, parte primera y párrafos 1°, 2°, 5°, y 6°; y los Artículos 166°, 167°, 168°, 169°, subsistiendo esta excepción en tanto se aprueba la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código de Procedimientos Civiles.

Asimismo, deróganse el Artículo 3° de la Ley N° 9147, el Decreto Ley N° 19400, los Artículos 2° y 5° de la Ley N° 25137, los Decretos Supremos N° 030 y 031-91-AG, el Decreto Supremo N° 026-90-VC, el Artículo 39° del Decreto Legislativo N° 201, el Artículo 71° del Decreto Legislativo N° 613, el Artículo 883° del Código Civil y las

*Incorporación del derecho de propiedad de un bien o producto agrario, a un documento con naturaleza de título valor*

*Imposición de insumos lácteos*

*Reconocimiento de "Juntas Nacionales" y sus principales atribuciones*

*Clubes Agrícolas Juveniles*

*Terrenos eriazos en proceso de habilitación*

*Procesos de afectación en trámite*

*Valorización de expropiaciones en trámite*

*Adecuación de industrias lácteas a la presente Ley*

*Derogatorias y excepciones previstas*

demás disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Declárase inaplicable a las cooperativas agrarias de trabajadores del segundo párrafo del Artículo 44° del Decreto Supremo N° 074-90-TR. Texto Unico Ordenado de la Ley General de Cooperativas. La Reserva Cooperativa será acreditada a favor de los socios, actuales trabajadores no socios y jubilados de la respectiva cooperativa en las proporciones que determine el Reglamento de este Decreto Legislativo.

**Fe de Erratas: 07-08**

**Concordante con el D.L. 767, Ley Orgánica del Poder Judicial y D.S. 048-91-AG 3°, 4°, 5° y 6° Disposición Complementaria**

Segunda.- Las tierras de la Selva y Ceja de Selva, además de las servidumbres a que pudieran estar sujetas, quedan sometidas a las de libre paso de oleoductos, gasoductos, instalaciones para la exploración minera y petrolera, instalaciones para el servicio público de telecomunicaciones, líneas de transmisión de energía, vías de comunicación de toda especie, obras para irrigación y drenaje establecidas o que sea necesario establecer, así como las que demande su operación y mantenimiento.

*Servidumbres a las que quedan sujetas las tierras de Selva y Ceja de Selva*

**Concordante con las Leyes 17752 Arts. 103, 105, 106 y 138; y 22175 Art. 31 y D.S. 3-79-AG Art. 31**

Tercera.- No se considerará causal de abandono ni de afectación de predios rústicos las circunstancias contempladas en el Decreto Supremo N° 005-91-AG, al que se le otorga fuerza de Ley.

**Concordante con el D.S. 005-91-AG**

Cuarta.- El Reglamento de la presente Ley se promulgará dentro del plazo de 30 días contados a partir de la fecha de su vigencia, el cual se aprobará mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Agricultura.

*Reglamento de la Ley*

Quinta.- El presente Decreto Legislativo entrará en vigencia a partir de los treinta días siguientes a su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

**FOR TANTO:**

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima a los treinta días del mes de julio de mil novecientos noventa y uno.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI

Presidente Constitucional de la República

CARLOS TORRES Y TORRES LARA

Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores

VICTOR YAMAMOTO MIYAKAWA

Ministro de Salud, Encargado de la Cartera de Agricultura

Arts. 163° al 170°

Título XIII

Patrimonio y Financiación de la Reforma Agraria

Capítulo I:

Del Patrimonio de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural

Arts. 171° al 172°

Capítulo II:

De la Deuda Agraria

Arts. 173° al 181°

Título XIV:

De los Sistemas Asociativos de Trabajo y Explotación de Tierras:

Arts. 182° al 187°

Título XV:

Derechos Preferenciales:

Arts. 188° al 191°

Título XVI:

De las Tierras Erlazas y de su Incorporación al Cultivo:

Arts. 192° al 196°

Disposiciones Especiales;

Disposiciones Transitorias; y

Disposición Final.

DECRETO LEY N° 17716 DE 24 DE JUNIO DE 1969

(Publicado el 25 de Junio de 1969)

CONSIDERANDO:

Que es objetivo fundamental del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada promover a superiores niveles de vida, compatibles con la dignidad de la persona humana, a los sectores menos favorecidos de la población, realizando la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales del país;

Que la estructura del ordenamiento agrario acusa profundos desequilibrios que generan condiciones extremas de injusticia social en el campo;

Que todos los sectores de la ciudadanía han reclamado la transformación de la estructura agraria del país;

Que, a más de constituir un instrumento de realización de la justicia social en el campo, la Reforma Agraria debe contribuir decisivamente a la formación de un amplio mercado y a proporcionar los fondos de capital necesarios para una rápida industrialización del país;

Que, por tanto, es imperiosa la necesidad de realizar una auténtica Reforma Agraria que responda al interés unánime del pueblo peruano, a los Objetivos Fundamentales de la Revolución y a las necesidades del desarrollo integral del Perú;

En uso de las facultades de que está investido; y

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

Ha dado el Decreto-Ley siguiente:

LEY DE REFORMA AGRARIA

TITULO I

PRINCIPIOS BASICOS

1°.- La Reforma Agraria es un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir los regímenes del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, que contribuya al desarrollo social y económico de la Nación, mediante la creación de un ordenamiento agrario que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y la productividad del sector agropecuario elevando y asegurando los ingresos de los campesinos para que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad.

2°.- La Reforma Agraria como instrumento transformador formará parte de la política nacional de desarrollo y estará íntimamente relacionada con las acciones planificadas del Estado en otros campos esenciales para la promoción de las poblaciones rurales del país tales como la organización de una Escuela Rural efectiva, la asistencia técnica generalizada, los mecanismos de crédito, las investigaciones agropecuarias, el desarrollo de los recursos naturales, la política de urbanización, el desarrollo industrial, la expansión del sistema nacional de salud y los mecanismos estatales de comercialización, entre otros.

3°.- En armonía con las finalidades señaladas la legislación de la Reforma Agraria deberá:

- a) Regular el derecho de propiedad de la tierra para que se use en armonía con el interés social y señalar las limitaciones a que está sujeta la propiedad rural;
- b) Difundir y consolidar la pequeña y la mediana propiedad explotada directamente por sus dueños;

- c) Garantizar la integridad del derecho comunal de propiedad de las comunidades campesinas sobre sus tierras y adjudicarles las extensiones que requieran para cubrir las necesidades de su población;
  - d) Fomentar la organización cooperativa y normar los sistemas comunitarios de explotación de la tierra;
  - e) Asegurar la adecuada conservación, uso y recuperación de los recursos naturales;
  - f) Regular los contratos agrarios y eliminar las formas indirectas de explotación a fin de que la tierra sea de quien la trabaja;
  - g) Normar el régimen de trabajo rural y de seguridad social, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de los labores agrícolas y abolir toda relación que de hecho o derecho, vincule la concesión del uso de la tierra a la prestación de servicios personales;
  - h) Promover el desarrollo agrícola y ganadero con la finalidad de aumentar la producción, la productividad y asegurar su comercialización; y lograr una justa distribución de la renta en el sector agropecuario;
  - i) Regular el crédito rural para ponerlo al alcance del hombre del campo; y
  - j) Establecer el seguro agropecuario para cubrir los riesgos de sequía, heladas y otras calamidades.
- 4°.- El Estado asume la obligación de promover la financiación de la Reforma Agraria y de los planes de fomento agropecuario e incluirá anualmente en el Presupuesto Funcional de la República las partidas necesarias para cubrir las obligaciones que contraiga en cumplimiento de la presente Ley.
- 5°.- Para los fines de la Reforma Agraria, declárase de utilidad pública y de interés social la expropiación de predios rústicos de propiedad privada en las condiciones establecidas expresamente en la presente Ley. Salvo reserva expresa, el término "agrícola", así como los demás relativos a él que se usan en esta Ley, incluye la ganadería pero excluye el aprovechamiento directo de los bosques naturales.
- 6°.- Los predios rústicos, cualquiera que sea su propietario, ubicación en el territorio nacional o modo de adquisición, ya sea por compra-venta, remate público o por cualquier otro título, quedan sujetos a la legislación sobre Reforma Agraria.

## TITULO II

### DE LAS TIERRAS PARA LA REFORMA AGRARIA

- 7°.- Se dedicarán a los fines de la Reforma Agraria las tierras que a continuación se enumeran:
- a) Las tierras abandonadas y las que revertan al dominio público, así como las estazas;
  - b) Los predios rústicos del Estado y de las personas jurídicas de derecho público interno;
  - c) Las expropiadas conforme a esta Ley;
  - d) Las comprendidas en parcelaciones privadas debidamente calificadas;
  - e) Las habilitadas para fines agrícolas por acción directa del Estado, o mediante obras financiadas con Fondos Públicos; y
  - f) Las provenientes de donaciones, legados y otras similares en favor de la Reforma Agraria.
- 8°.- Las tierras abandonadas por sus dueños quedan incorporadas al dominio público. El abandono de un predio rústico se produce cuando su dueño lo ha dejado inculto durante tres años consecutivos. Se interrumpe el término para que transcurra el abandono cuando el propietario u otro en su nombre, realiza actos posesorios sobre el predio durante dos años seguidos.
- Sólo se reputan actos posesorios los consistentes en la explotación económica del suelo por medio de sembreras o plantaciones, o crianza de ganado de acuerdo a la capacidad de los pastos, efectuados por su dueño u otro en su nombre. El arrojamiento, cercos, cortes de maderas, construcción de edificios u otros actos semejantes no constituyen por sí solos prueba de explotación económica, pero se considerarán complementarios de la misma.
- Sin perjuicio de lo establecido en los acápitales anteriores se considerarán también poseídas las porciones incultas del predio cuya existencia y mantenimiento en tal estado sea necesario para la explotación económica, mejor aprovechamiento o defensa del predio explotado. Tales porciones, en conjunto, no podrán exceder de la extensión explotada económicamente.
- Cuando los actos posesorios abarquen sólo parte del predio se considerará extinguido el dominio privado sobre las restantes porciones que no se reputen poseídas conforme a este artículo.
- Se considerarán, asimismo, abandonadas, las tierras cultivadas o explotadas durante más de un año por campesinos que no tengan vínculo contractual con el propietario, sin que éste hubiere interpuesto la acción judicial respectiva.
- 9°.- El Estado podrá declarar administrativamente el abandono de la totalidad o parte de un predio rústico sin necesidad que éste se encuentre en Zona de Reforma Agraria, de acuerdo al procedimiento que señalará el Reglamento y dispondrá la cancelación de los asientos respectivos en los Registros Públicos.
- La acción de nulidad de la Resolución que declare el abandono solamente podrá interponerse dentro de los tres meses de su publicación en el diario oficial de la Capital de la República y deberá recaudarse con la copia literal de dominio del predio y los recibos que acrediten el pago del impuesto al valor de la propiedad predial y renta predial, si cuyos requisitos el Juez rechazará de plano la demanda, bajo responsabilidad. La carga de la prueba corresponderá al demandante.

TITULO III  
DE LAS LIMITACIONES DE LA PROPIEDAD PREDIAL  
CAPITULO I  
DE LA AFECTACION

- 10°. - La afectación consiste para los fines de la presente Ley, en la limitación del derecho de propiedad rural im- puesta con fines de Reforma Agraria, en forma expresa e individualizada a la totalidad o parte de un predio para su expropiación por el Estado y su posterior adjudicación a campesinos debidamente calificados de conformidad con esta Ley.
- 11°. - Cualquiera persona natural o jurídica que adquiera uno o más predios a partir de la promulgación de la pre- sente Ley, sólo podrá mantener bajo su dominio, incluyendo el predio o predios que anteriormente pudiere tener, una extensión en la Costa, Sierra o Caja de Selva que no supere el límite inafectable señalado para cada caso. La persona que por cualquier título pasare a la situación antedicha deberá desprenderse del exceso en el término de un año del acto que lo produjo. De no hacerlo voluntariamente, el exceso será expropiado quedando el omiso suje- to a una multa equivalente al veinticinco por ciento (25%) del valor de expropiación por cada año de mora.

CAPITULO II  
PREDIOS RUSTICOS DEL ESTADO Y DE LAS PERSONAS  
JURIDICAS DE DERECHO PUBLICO INTERNO

- 12°. - Los predios rústicos de dominio privado del Estado, cualquiera que sea la autoridad administrativa o servicio público a que estén adscritos, serán destinados en la totalidad de su extensión a los fines de la Reforma Agraria. Estarán exceptuados mientras se mantengan en esa situación los predios o la parte de ellos dedicados por las en- tidades o servicios públicos al cumplimiento de sus propios fines de modo directo y sin derivar de ellos renta.
- 13°. - El régimen de afectación de los predios rurales de propiedad de las personas de derecho público interno, se- rá el que esta Ley establece para los predios de propiedad privada en lo que corresponde al pago. La afecta- ción cubrirá la totalidad del área, exceptuando sólo la superficie conducida directamente y dedicada exclusivamen- te a fines de enseñanza, fomento agropecuario, e investigación a nivel superior; sin embargo, la afectación será to- tal si estas tierras fueren deficientemente explotadas.
- 14°. - Son susceptibles de afectación para los fines de Reforma Agraria, las superficies de los predios rústicos conce- didas para las exploraciones o explotaciones de hidrocarburos y demás actividades mineras, con inclusión de las áreas reservadas por el Estado, cuando a juicio de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural pudieran ser utilizadas dichas superficies en explotaciones agropecuarias, siempre que éstas no interfieran en el de- senvolvimiento de las actividades antes indicadas.
- La afectación será acordada por Decreto Supremo a pedido de la Dirección General de Reforma Agraria y Asen- tamiento Rural.

CAPITULO III  
PREDIOS RUSTICOS DE DERECHO PRIVADO

- 15°. - Para los efectos del cumplimiento del artículo 34° de la Constitución del Estado se considera que la prople- dad rural no se usa en armonía con el Interés social en cualesquiera de los siguientes casos:
- a) Abandono de la tierra o deficiente explotación, así como el mal manejo y deterioro de los recursos natu- rales;
  - b) Subsistencia de formas anasociales o feudatarias de explotación de la tierra;
  - c) Condiciones injustas o contrarias a la Ley en las relaciones de trabajo;
  - d) Concentración de la tierra de manera tal que constituya un obstáculo para la difusión de la pequeña y me- diana propiedad rural y que determine la extrema o injusta dependencia de la población respecto del pro- pietario; y
  - e) El latifundio o la fragmentación del predio en forma que determine el mal uso o la destrucción de los recursos naturales, así como el bajo rendimiento de los factores de la producción.
- 16°. - Las tierras que se encuentren ociosas y las deficientemente explotadas serán afectadas en su totalidad. Se consideran tierras ociosas las que, a pesar de ser agrícolamente aptas no fueren objeto de explotación or- ganizada; y deficientemente explotadas, aquellas en que se hace mal uso de los recursos naturales que determine su destrucción, o los rendimientos del cultivo predominante en el predio sean inferiores al ochenta por ciento (80%) del rendimiento promedio de la zona. El Reglamento determinará las condiciones mínimas que deberán cumplirse para que una tierra no sea considerada ociosa o deficientemente explotada, cuya probanza corresponderá al prople- tario.
- 17°. - Serán afectados en la totalidad de su extensión los predios o la parte de ellos explotados por feudatarios, pe- queños arrendatarios, sub-arrendatarios y otros agricultores no propietarios que conduzcan extensiones que

no excedan al triple de la unidad afectada

**PEQUEÑO GLOSARIO PARA LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO**

**-Actividades**

**Actividades**, son grupos unitarios de acciones, normalmente con un inicio y fin claramente determinados, cuyos productos hacen posible el cumplimiento parcial o total de una meta.

**-Actores**

"Como actores se entiende a todas las personas que intervienen activa o pasivamente en los procesos de gestión para su propio desarrollo o que asisten al proceso"<sup>(1)</sup>.

Por **actores sociales** debe entenderse, en primer lugar, a la población directamente involucrada en el lugar de intervención. También debe comprenderse dentro de esta expresión, en particular, a aquellas fuerzas de la población que cumplen un rol protagónico en su desarrollo, ya sea propiciándolo o retardándolo. Pero también deben ser considerados **actores sociales** a aquellas personas, grupos, instituciones y empresas que sin ser de la localidad, operan sobre sus procesos

**-Actores endógenos**

**-Actores exógenos**

**Ejemplos de actores sociales**

El comité de productores de café. El comité de pecuaristas. Los clubes de madres. Los comerciantes mayoristas. Los transportistas (camioneros). Las rondas campesinas. La Agroempresa "X". La familia "Z". La asociación de trabajadores ambulantes. La cadena de supermercados proveedores. Los comerciantes mayoristas. La empresa exportadora del pequeño productor.

**Areas Prioritarias de Desarrollo**

**Areas prioritarias de desarrollo** son aquellos componentes del desarrollo, y los espacios en que estos se presentan, que requieren la mayor y más oportuna atención dado el impacto más provechoso y dinamizador que tienen para el desarrollo.

Al priorizar un grupo de **Areas de desarrollo**, se están priorizando grupos sociales, sectores económicos, aspectos de esos sectores y espacios físicos específicos.

<sup>1</sup> Axel Dourojeanni, *ibid.*, p. 9

### Ejemplos de Areas de desarrollo

Una cuenca en su conjunto y dentro de estas la producción agroalimentaria y la salud materno-infantil, la comercialización agroalimentaria en una subregión. La zona de sierra del Departamento "Y".

El sector de micro-productores o talleristas del Cono Este de Lima, y dentro de éste: la comercialización, la producción y la tecnología y el desarrollo de la gestión empresarial. La innovación tecnológica en la pequeña y micro-industria.

### -Cartera de Proyectos

Ejemplo

Cartera de proyectos (DNBD dedicada a la promoción del empleo)

Programas	Proyectos (cartera)	Observaciones <sup>2</sup>
Empleo para Jóvenes	Escuelas Vivas	En ejecución
	Empresas de servicios	En ejecución
	Empleo temporal	En evaluación
Talleristas	Sub-contrataciones	En vías de ejecución
	Desarrollo tecnológico	En consorcio
	Desarrollo empresar.	Vía la Asoc. Tall.

Cartera de Proyectos (DNBD dedicada al desarrollo rural)

Programas	Proyectos (cartera)	Observaciones
Desarrollo Productivo	Mejoramiento Tecnológico	En ejecución
	Comercialización	En vías de ejecuc.
	Agroindustria	En consorcio
Agroforestería	Sistemas de riego	En evaluación
	Manejo de bosques	Proyecto Piloto
	Recuperación de suelos	En ejecución

### -Condiciones

**Condición** es un elemento o característica, interna o externa de la realidad, que favorece o desfavorece los procesos de desarrollo. Es decir, los procesos de solución de los problemas .

Las condiciones pueden ser ecológicas, de mercado, de infraestructura, legales, sociales, etc. Es importante conocer las condiciones favorables para sacar provecho de ellas y las desfavorables para evitar los fracasos.

Según sus características las condiciones desfavorables pueden asumir dos formas básicas: de restricción y de obstáculo.

#### **Ejemplos de condiciones**

**Condiciones desfavorables:** la mala calidad de la carretera reduce la calidad de la producción y aumenta los costos de transporte; la precariedad del sistema de riego limita el aumento de la producción. **Condiciones favorables:** la demanda de café orgánico (sin plaguicidas) está creciendo rápidamente; la apertura de nuevas líneas de crédito para avío agrícola.

**Condiciones desfavorables:** la recesión generalizada del mercado; el encarecimiento del crédito. **Condiciones favorables:** existencia de programas de crédito para el sector informal; demanda creciente de "N" productos.

#### **-Condiciones de Éxito**

**Condiciones de éxito** son aquellas condiciones **macrosociales** (nacionales o regionales: económicas, políticas, legales, etc), **locales** (institucionales, organizativas, económicas, ecológicas, políticas, sociales, etc.) e **internas** a la OD (voluntad, localización, experiencia, equipo humano, recursos, etc.) cuya existencia (o no) tiene una influencia decisiva sobre la viabilidad del **Proceso de intervención** concebido.

#### **-Desarrollo Institucional**

**Desarrollo institucional** es la búsqueda de una adecuada relación entre el rol que la OD se ha definido y sus capacidades para ejecutar una estrategia de intervención coherente con ese rol.

Por ejemplo, el **Desarrollo institucional** puede expresarse en:

- la calidad y escala de los Proyectos que la OD puede diseñar y ejecutar
- la velocidad con que es capaz de transformarse sin desorganizarse
- los tipos de desafíos y contradicciones que la OD soporta administrar serenamente
- la calidad de la confianza que rige en su equipo de dirección
- el tipo de reglas que norman la movilidad social al interior de la OD
- el tipo y el grado de confianza que la población tiene hacia la OD
- su capacidad para atraer cuadros profesionales de buen nivel

- la cantidad de información que es capaz de asimilar y distribuir
  - la escala y la complejidad del flujo de fondos que puede administrar ordenadamente
- ...etc.

#### -Espacio de Intervención

**Espacio de intervención**, se refiere al conjunto de los espacios geográficos específicos y sectores sociales y económicos que serán materia de intervención de parte de la OD. Puede implicar una o más **Áreas de desarrollo**, o parte de alguna.

La delimitación del **Espacio de intervención** debe tener referentes cuantificables. Por ejemplo, la opción de trabajo en promoción del empleo (sector) debe indicar de forma específica qué tipo de promoción (generación de ingresos, generación de fuentes de trabajo, mantenimiento del trabajo, etc.) y qué escala de empleos se pretende promover. O, la selección de una cuenca hidrográfica, debe implicar la especificación clara del Área geográfica que dicha cuenca cubre.

Los espacios y sectores sociales y económicos, en que va operar una OD, pueden evolucionar con el tiempo. El tiempo que debe ser la referencia básica para estas definiciones debe ser el largo plazo del plan. Es decir, se debe señalar la población mayor que la OD considera su contraparte social. En los pasos siguientes se delimitarán más esos elementos.

#### Ejemplos de espacios de intervención

La parte alta de una cuenca, y dentro de ésta: la producción agropecuaria y la conservación y recuperación de suelos. La comercialización de granos. El poblado "H" de la Sierra del Departamento "Y".

Los micro-productores o talleristas de las ramas de calzado y carpintería metálica del Cono Este de Lima. Tecnología para el desarrollo productivo de los industriales metal mecánicos del Cono Este de Lima.

#### -Evaluación

**Evaluación**, es el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus metas y objetivos.

La evaluación se ocupa de: quién o qué grupo se ha beneficiado (o ha sido adversamente afectado), en qué cuantía (en comparación con la situación imperante antes de la actividad de que se trate), de qué manera (directa o indirectamente) y por qué (estableciendo en la medida de lo posible relaciones causales entre las actividades y los resultados).

#### -Fases del Proceso de Desarrollo

**Fase del proceso de desarrollo**, es la manera particular cómo se combinan

5

Los componentes del desarrollo durante el proceso. En todo momento es posible identificar a uno o dos de esos componentes que juegan un rol especialmente motorizador en todo el proceso de desarrollo.

Puede darse el caso, por ejemplo, de que en los 2 años iniciales de la intervención en una cuenca, el proceso de desarrollo incluya varios componentes, tales como "mejoramiento de la infraestructura de riego", "consolidación de las iniciativas empresariales locales", "reconstrucción de la confianza y la organización de la población", cada una de ellas en diferentes grados de maduración e importancia según avanza el tiempo.

#### -Grupos Protagonicos

Grupos protagonistas son aquellos grupos sociales capaces de asumir las iniciativas que liderarán el Proceso de desarrollo.

#### -Imagen Objetivo

Imagen objetivo representa el conjunto de las características principales de un futuro deseado para un lugar determinado en un tiempo definido. Es la descripción de la situación que deberá lograrse una vez ejecutada la estrategia de desarrollo en el plazo previsto.

Se refiere al perfil de la situación que se pretende lograr como expresión del desarrollo. Implica la concepción del desarrollo posible en términos dinámicos y expresados en indicadores de desarrollo. La Imagen objetivo es una mirada al futuro en positivo. Su uso inmediato es servir de modelo de contraste con los procesos en curso y con los escenarios contruados para explorar las posibilidades del proceso de desarrollo, en el lugar para el cual se planifica.

#### Ejemplos de imágenes objetivo

Adecuado nivel de producción que cubre la demanda local de alimentos y la comercialización externa, generándose un nivel básico de acumulación que hace factible la inversión en una mini-hidroeléctrica para la agro-industria. Mejora drástica de los niveles de calidad de vida, expresados, en términos de una reducción de la morbi-mortalidad infantil en niveles por debajo de los indicadores nacionales más bajos. Generación del 100% de puestos de trabajo adicionales permanentes con un nivel de ingresos promedio superior a dos ingresos mínimos vitales.

#### -Indicadores de Desarrollo

Indicadores de Desarrollo, son aquellas variables de la realidad que evidencian la dinámica o el estado del desarrollo.

#### -Indicadores de Impacto

Indicadores de Impacto, son aquellas variables de la realidad que evidencian el efecto de la intervención sobre la dinámica o el estado del desarrollo.

## -Iniciativa

Iniciativa, se refiere a las acciones ejecutadas o en curso en el con el propósito de solucionar los problemas percibidos por la población en el lugar de intervención. Puede implicar la experiencia exclusiva de la población, como la de entidades distintas a aquella.

### Ejemplos de iniciativas

Algunos agricultores están experimentando métodos de riego con menores efectos de erosión. Algunos productores de café están mejorando genéticamente sus cultivos. Hace tres años se realizó una feria de productores de frutas bastante exitosa que sin embargo no tuvo continuidad.

Hace tres años ocurrió un intento de agremiación de los microempresarios para procurarse insumos de mejor calidad y a menores precios. Un grupo de empresarios se ha asociado para exportar. Se ha establecido un maquicentro al servicio de todos los carpinteros de la zona.

## -Meta

**Meta**, es la versión cuantitativa del objetivo operacional.

El concepto de Metas es utilizado por muchos como un Objetivo de largo plazo que da el marco grande del trabajo. Sin embargo, para los fines de la planificación y la evaluación del trabajo de las ONGD, consideramos que es más conveniente utilizar este otro concepto:

Es decir, que la meta es el objetivo operacional formulado cuantificadamente en base a sus indicadores de impacto. Las metas son el Objetivo formulado de forma que pueda ser verificado objetivamente por medio de mediciones.

Las tres funciones centrales de las metas son:

- a. La cuantificación de los productos y servicios que se requieran producir en un tiempo dado.
- b. Ser el punto de partida para el diseño del sistema de monitoreo y control de calidad interno.
- c. La verificación de la cercanía o distancia del aspecto de la realidad respecto al objetivo formulado, para la evaluación de la ejecución y de los mismos objetivos.

Para formular las metas, hay que tener un conocimiento del estado y de las tendencias de los indicadores de impacto, pues las metas se determinan en función de la proyección de cómo las acciones de la ONGD modificarán dichos indicadores. Si no se ha hecho el levantamiento de esos indicadores en el espacio de la intervención, es imposible formular metas con algún sentido de relevancia y realismo. Dado que en las ONGD es poco frecuente que se construyan los indicadores de impacto en el proceso de planificación, es muy frecuente que no se formulen metas. Se sustituyen las metas con listados de cantidades de productos y actividades. Obviamente si no se tienen metas formuladas, no se puede saber con claridad si es que estamos avanzando hacia el objetivo, o no.

Esos listados de productos y actividades son miradas internas, hacia uno mismo. Sirven para controlar el trabajo del equipo, para verificar si están trabajando o no, pero no sirven para observar la realidad externa a la institución. La meta es un medidor de eficacia y no de eficiencia, es un instrumento de evaluación y no de control.

-Modelos

-Modelo Matricial

Modelo matricial es una combinación de los dos modelos anteriores. Este modelo facilita el flujo de información y conocimientos en el seno de una organización compleja.

-Modelo de Organizacional

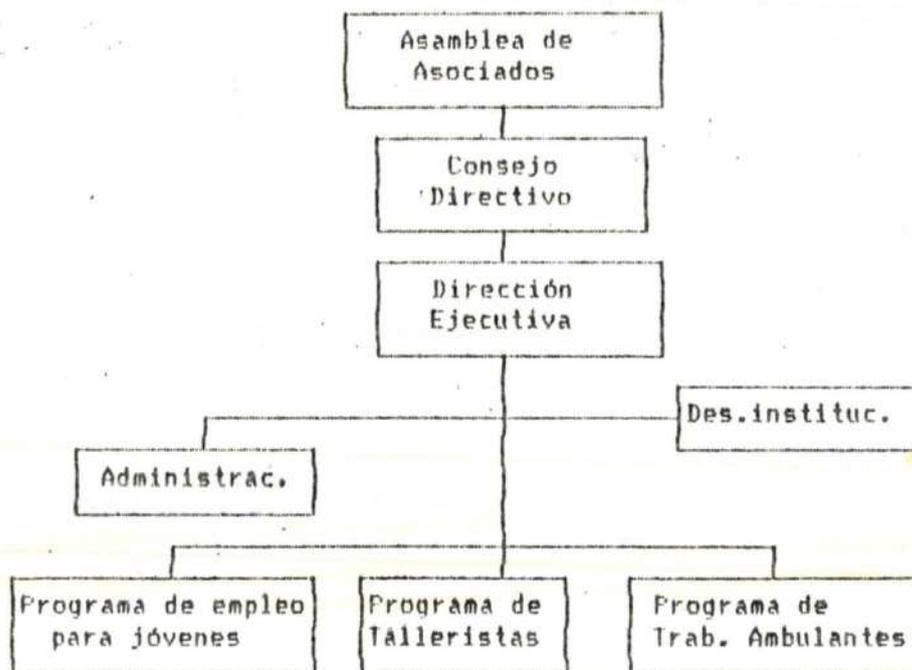
-Modelo Programático

Modelo Programático es la organización por programas o áreas temáticas o sectoriales. Este modelo facilita la especialización y el desarrollo profesional de los cuadros de la OD.

Ejemplo de Modelo Organizacional Programático

(ORGANIZACION PROGRAMATICA)

ONGD DE PROMOCION DEL EMPLEO



-Modelo Territorial

Modelo Territorial es la organización de acuerdo a los espacios geográficos de intervención. Este modelo facilita la exploración de una problemática compleja.

#### -Monitoreo

Monitoreo, es el examen continuo o periódico de la ejecución para verificar si los grupos protagónicos progresan de acuerdo con el plan trazado. La finalidad del seguimiento es lograr la ejecución eficiente del proyecto mediante el suministro a la dirección del mismo, en todos los niveles, de una información retroalimentada que le permita perfeccionar los planes operacionales y adoptar oportunas medidas correctivas.

#### -Objetivos Operacionales

Objetivo Operacional, es un estado o un resultado que se propone alcanzar a partir de una situación problemática específica, en base a una intervención y periodo de tiempo determinados.

El Objetivo Operacional, es un estado de la realidad, es un momento o una característica de un proceso, NO es la descripción en infinitivo de una actividad o conjunto de actividades o acciones a realizar, ni tampoco un rol o una función permanente a desempeñar.

La determinación de los Objetivos Operacionales es el primer paso en la elaboración de los proyectos, y tiene dos funciones básicas:

- Genera la imagen que se utilizará para contrastar con los resultados al concluir la intervención, posibilitando así evaluar el avance hacia la Imagen objetivo.
- Es el marco cualitativo para la construcción de los indicadores de impacto y para la concepción del sistema de control (monitoreo) de las acciones y de evaluación de sus resultados.

Por tanto, si no se formulan adecuadamente los Objetivos Operacionales, se compromete la calidad de todos los demás componentes del proyecto y del sistema de trabajo de la ONGD.

Según la realidad específica sobre la que se opera y los intereses de la ONGD los Objetivos Operacionales asumen estructuras específicas. Pueden haber uno, dos o más Objetivos Centrales y cada uno de ellos tener sus propios Objetivos Específicos.

#### -Obstáculos

Obstáculos, son aquellas condiciones desfavorables que se constituyen en impedimentos específicos para alcanzar las soluciones concebidas. Los obstáculos se encuentran directamente ligados a alguna o algunas soluciones. Por ejemplo, un obstáculo para el acceso al mercado puede ser un río (sin puente) o la precariedad de una carretera, o puede ser, el desconocimiento de los métodos de mercadeo requeridos, etc.

En general los obstáculos imponen rutas específicas para optimizar los recursos disponibles e incluso para alcanzar las soluciones. Dependiendo de un conjunto de factores, los obstáculos pueden ser superables o

insuperables. En realidad el uso más eficiente de los recursos de una OD se da cuando esta opera sobre la superación de obstáculos claramente definidos. Hay que dar especial importancia a aquellos obstáculos inherentes a la población. Su superación tiene un efecto muy dinamizador del autodesarrollo.

#### -Organos de Dirección

Organos de dirección son las instancias orgánicas encargadas de conducir la OD. Por ejemplo la Asamblea de Asociados, el Consejo Directivo y la Dirección Ejecutiva son órganos de dirección.

#### -Organos de Ejecución

Organos de Ejecución, son las instancias operativas de la OD que tienen la responsabilidad de actuar sobre la realidad para promover o construir el desarrollo. Por ejemplo, un departamento o grupo de asesoría técnica, una sección o grupo de producción de módulos educativos, un grupo de asesoría en autodiagnóstico y planificación, un comité editor de una revista, etc.

#### -Organos de Soporte

Organos de Soporte son aquellas instancias que brindan a los otros órganos las condiciones y los medios necesarios para que puedan cumplir adecuadamente con sus funciones. Son de dos tipos: de soporte administrativo y de soporte institucional.

Por ejemplo, un órgano de soporte administrativo es la instancia encargada de administrar los recursos de la OD. Un órgano de soporte institucional es un Centro de Documentación o una unidad de Desarrollo Institucional, una sección de Diseño de Proyectos o un Departamento de Investigación.

#### -Población Objetivo

Población objetivo es el "blanco social" cuyo desarrollo se pretende apoyar. Es el grupo humano al cual se dirige la intervención de la OD. Es el conjunto de personas involucradas en el desarrollo promovido por el quehacer de la OD y que, además, constituyen su contraparte.

La indicación de cuál es la Población objetivo y cuáles son los Grupos protagónicos con los que trabajará la OD, debe comprender una clara descripción y delimitación de éstos, en términos cualitativos y cuantitativos.

#### Ejemplos de Población objetivo

Las 4,200 familias de la cuenca media del Río "X" que constituyen la Comunidad de "Z". Los 320 productores de granos de la localidad "P".

Los 320 microproductores de calzado y carpintería de madera agrupados en la Asociación de Talleristas del Cono Este de Lima. 45 micro-industriales metal-mecánicos del Cono Este de Lima.

**-Problema**

Problema, es un componente de la realidad que se quiere y se puede modificar.

En esta definición es necesario resaltar cinco aspectos:

1. El problema es un componente de la realidad. Es decir, el problema existe. Es algo que está ocurriendo. No es la falta de algo a lo que se aspira, ni una situación deseada.
2. El problema es algo que se quiere modificar. Ello significa que todo lo que no se quiere modificar no constituye problema sino condición dentro de la cual se resolverán los problemas. Por lo tanto, la tipificación de un hecho como problema depende mucho de la ubicación, los intereses, el enfoque analítico y la especialización de quienes lo perciben o lo formulan. Por ejemplo: para los agricultores de la parte baja de una cuenca, la ineficiencia de riego de sus compañeros de la parte alta, es sentido como problema, pues reduce la disponibilidad del recurso del agua para su agricultura. Mientras que, para los agricultores de la parte alta, no es así. A ellos el agua no les cuesta ni les falta.

La salud de la población puede constituir un problema para quienes trabajan en esa Área y puede constituir sólo una condición más para quienes, en esta misma zona, promuevan obras de infraestructura.

3. El problema tiene una unidad y una dinámica interna propias. Está formado por un grupo de subproblemas que establecen entre sí relaciones de causa, efecto e interacción mutua.
4. El problema es algo que tiene solución. Es decir, lo que no tiene solución no es un problema, por más que resulte incómoda su existencia. Si alguna situación (o parte de ella) no tiene solución hay que considerarla como una condición dentro de la cual se trabajará. Por ejemplo: la inestabilidad del clima de Puno no es un problema, sino una condición, a menos que nos propongamos modificar el clima de esa región del altiplano.

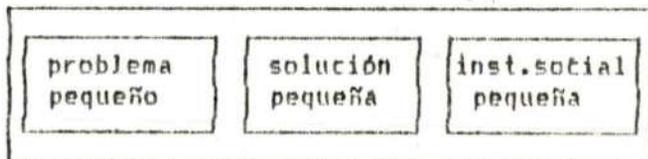
Si algo tiene solución en el muy largo plazo debe ser considerado como problema en esa escala de tiempo, pero si, en el período para el cual se planifica, no es posible dicha solución, entonces esta situación operará, en términos prácticos de planificación, como una condición.

5. Todos los problemas tienen escalas geográfica, social, económica y temporal definidas y es imposible analizar un problema sin tener caracterizada, aunque sea preliminarmente, su escala. Un ejemplo de las escalas de los problemas es su nivel personal, familiar, grupal, local, subregional, regional, nacional o global; o, su carácter diario, mensual, anual, etc.; o su alcance en términos económicos, en este caso puede tener una escala de unidad productiva, de sector económico, de toda la economía de una nación, etc.

La caracterización de la escala de los problemas es fundamental en todo el proceso en curso, desde la etapa de la identificación de problemas, hasta la Propuesta básica de desarrollo.

Un mismo hecho puede ser caracterizado como problema o como condición, dependiendo de la escala en la cual está siendo analizado. Un problema de escala nacional puede constituirse en condición para una situación local y un elemento que es un problema en el largo plazo puede resultar, en términos prácticos, una condición en el corto plazo.

Debe haber una correspondencia entre las escalas geográficas, sociales y temporales de los problemas y las escalas de las soluciones.



Es frecuente en las instituciones públicas y también en las OD intentar afrontar problemas cuya escala (geográfica, social, económica o temporal) es grande, con medios y actores cuya escala es pequeña. De manera que no existen posibilidades de éxito. Si un problema es de escala nacional requiere una solución nacional y para ello se necesitan actores, instituciones y medios de escala nacional.

Si la OD considera indispensable afrontar un problema cuya escala desborda el ámbito geográfico y social que es materia de planificación, debe destacar ese problema para un tratamiento posterior. Y para ello debe establecer las coordinaciones interinstitucionales necesarias para abordarlo adecuadamente.

**Ejemplos de problemas**

- La ubicación de los cultivos no corresponde a la soportabilidad del suelo. La parte baja de la cuenca sufre de escasez de agua. Es generalizado el consumo de agua contaminada por parte de la población.
- La producción microempresarial es poco competitiva en calidad y precios. Los diseños de los productos de los artesanos no se corresponde con la evolución de la demanda.

-Problemática

**Problemática** es la forma específica en que se agrupan e interactúan varios problemas principales en un lugar determinado. No es una clasificación de grupos de problemas dentro de alguna tipología preelaborada. Es una **caracterización de la red de interrelaciones** (de retroalimentación, de causa o de efecto) que los problemas establecen entre sí.

**Ejemplos**

**Deterioro sistemático de la base de recursos naturales de la economía local.**

Comprende los problemas siguientes:

- Explotación indiscriminada de la madera.
- Poblamiento acelerado de la parte media de la cuenca.
- Incorporación de nuevos suelos al sistema de cultivos anuales.
- Baja productividad de los cultivos perennes.

**Incapacidad de acumulación.**

Comprende los problemas siguientes:

- Escasa competitividad de la producción.
- Producción irregular.
- Dificultad de acceso al crédito.
- Encarecimiento del costo del capital.

**Inadecuado sistema de comercialización.**

Comprende los siguientes problemas

- Incorrecto posicionamiento del producto en el mercado.
- Estrategia de ventas y promoción equivocadas.
- Falta de adecuados servicios de post-venta.

**-Proceso de Desarrollo**

**Proceso de desarrollo** es el conjunto de transformaciones necesarias para que la realidad pase de una situación presente dada a la situación implícita en la **Imagen objetivo**.

Es siempre un proceso hacia la situación configurada como de desarrollo, en este caso la **Imagen objetivo**. Este proceso es, usualmente, complejo y multidimensional e implica un conjunto de componentes del desarrollo o procesos parciales hacia el mismo. Proceso de desarrollo, es la combinación (no la suma aritmética) de todos sus procesos parciales o componentes del desarrollo.

**-Procesos parciales del desarrollo, o componentes del desarrollo,**

Procesos parciales del desarrollo o componentes del desarrollo, son aquellas transformaciones parciales de la realidad ligadas directamente a cada uno de los elementos de la **Imagen objetivo**.

Por ejemplo:

el mejoramiento de la productividad de los frutales locales, el desarrollo de la capacidad de gestión de los productores o la generalización de las prácticas de conservación de suelos en la cuenca media son componentes del desarrollo o procesos parciales

del mismo.

### Ejemplos de proceso de desarrollo

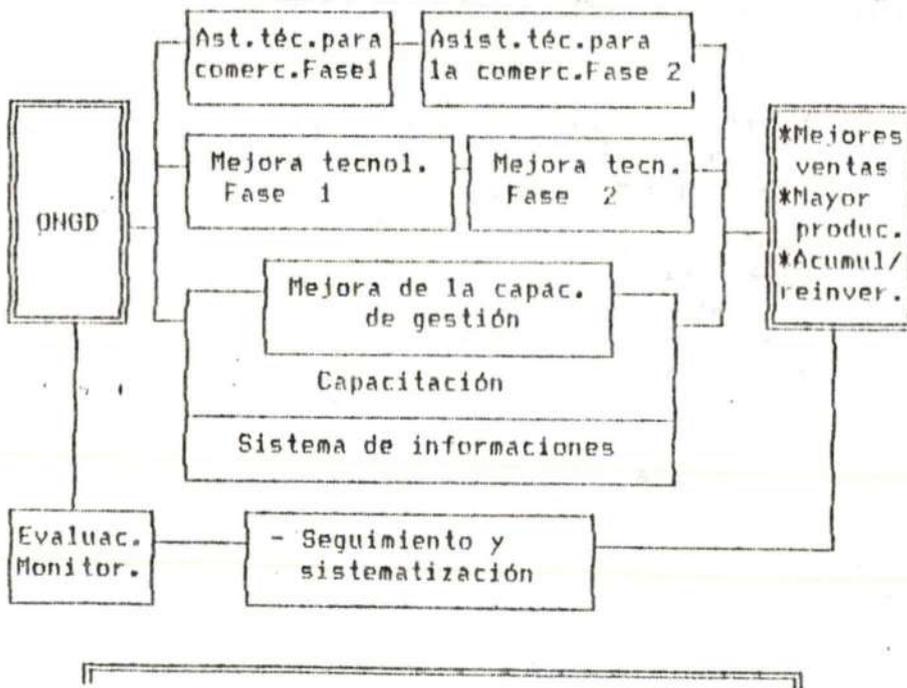
		Fase 1	Fase 2	Fase 3	..etc.
Situación Actual	Producción	A1	A2	A3	
	Comerciliz.	B1	B2	B3	
	...etc.				
	Tiempos	1	2	3	..etc.
		Producción Frut.Diver. Feria anual de Product. -Mej. cv. <sup>3</sup>			

### -Proceso de Intervención

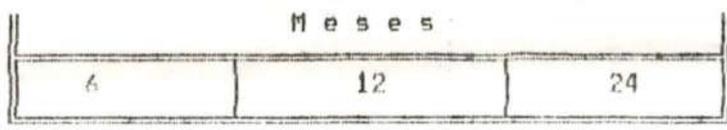
Proceso de intervención es la descripción de todo el proceso de la intervención, desde las acciones iniciales hasta el logro (parcial o total) de la **Imagen objetivo**. Es la presentación de los pasos centrales que la OD se propone dar para contribuir a que la población logre su desarrollo.

### Ejemplos de procesos de intervención

Programa de apoyo al desarrollo microempresarial en el Cono Este de Lima



<sup>3</sup> cv = calidad de vida



**-Productos**

Productos, son los bienes y servicios que constituyen medios o instrumentos para alcanzar los objetivos formulados. Son los resultados directos o los servicios específicos que se obtienen de una actividad.

El concepto de producto es poco utilizado por las ONGD pero es muy importante. Las organizaciones de promoción del desarrollo no transforman la realidad con las manos, sino generando ciertos operadores de transformación (de las condiciones de los actores sociales, o instrumentales a su protagonismo). Para producirlos es que se hace un conjunto de actividades. El Producto es el punto de partida para el diseño de las actividades.

Los productos son los operadores que hacen posible que los agentes sociales dispongan de nuevos medios e instrumentos para transformar la realidad y lograr sus objetivos. La calidad de los Productos está determinada por los fines para los cuales fue concebida. Si los Objetivos están bien formulados, la calidad de los Productos se mide por su eficacia de transformación.

Por ejemplo:

Si se identifica como problema que un grupo de productores se encuentra en desventaja de información de precios, frente a los comerciantes que adquieren sus productos, podemos definir como objetivo que ellos estén en pié de igualdad en esas negociaciones. El producto que puede operar esa transformación puede ser un programa radial de información sobre precios. Para producir dicho programa, la ONGD realiza un conjunto de actividades de recojo de información, análisis de la misma, redacción, grabación, emisión, sondeo de opinión, etc. La calidad del programa radial estará determinada por su contribución a superar la desventaja informativa señalada anteriormente.

La claridad respecto a los Productos a producir es fundamental para el diseño de la líneas (de producción) que se requieren montar en la ONGD, para el control de la calidad, para el control de la productividad de los trabajadores, para el diagnóstico de la tecnología de producción utilizada, para el diseño del plan de desarrollo de la línea, para el diseño del plan de perfeccionamiento profesional de los trabajadores correspondientes, etc.

La experiencia enseña que cuando la ONGD tiene un grupo pequeño de Productos logra mejor calidad en ellos, y por lo tanto, mayor impacto con su intervención.

**-Programa de Desarrollo**

Programa de Desarrollo, es un conjunto organizado de actividades, procesos o servicios, que involucra uno o más proyectos. Por ejemplo:

### SISTEMATIZACION DEL PCE

(Capítulos seleccionados para la discusión interna del equipo central)

## 10. DISTRIBUCION Y USO DE RECURSOS

### 10.1 El proceso de asignación de recursos

Tal como se señalara en el capítulo 5 "Planificación de las acciones", en la reunión del 19 de setiembre de 1990, después de una breve discusión sobre cómo distribuir los recursos, se acordó que los programas locales (pertenecientes a seis departamentos en ese momento) deberían presentar un presupuesto de adquisición de semillas y otros insumos agrícolas hasta por un monto de 100,000 dólares. Asimismo, se señaló que quienes dispusieran de recursos propios para realizar la compra podían hacerlo y serían luego reembolsados cuando llegase la primera partida.

Como se sabía que los fondos de ICCO destinados al PCE eran de alrededor del millón de dólares, se decidió que los recursos restantes (\$400,000) fueran repartidos de acuerdo a las acciones que propusiera cada programa local y a la capacidad de gasto de cada uno.

A mediados de octubre -fecha en que llegó la primera partida de dinero- los programas locales habían cumplido con presentar las solicitudes de fondos (primera columna del cuadro 1); y en el caso del programa de Ancash, el CIDIAG -corresponsable del programa- ya había efectuado compras por dicho monto.

Cuando llega la segunda partida (mediados de noviembre), el Comité de Administración del PCE asigna fondos para asistencia técnica, capacitación y organización, a cada uno de los programas locales. Se dispone la administración local diferenciada en las provincias de Abancay y Andahuaylas, las cuales anteriormente conformaban el programa de Apurimac. Un delegado de Ayacucho informa que en su departamento se venían ejecutando otros programas de emergencia, incluso con participación de la coordinadora de ONGs CIDRA y la FADA, y que en esta última se había generado problemas internos por el manejo de los fondos. Debido a esto, no era aconsejable instalar el programa local en ese momento; es así, que el Comité de Administración, no sólo decidió postergar el inicio de las acciones en dicho departamento sino que redujo la partida asignada a éste, dado que tendrían muy poco margen de tiempo para ejecutar el programa antes que termine la temporada de siembras en su ámbito. En cambio, aprobó una ampliación presupuestal para el programa de Ancash, que había efectuado una importante compra de fertilizantes, cuyo traslado incrementó sustancialmente sus gastos.

En diciembre, cuando llega la tercera partida, se vuelve a reunir el Comité de Administración para atender nuevos pedidos. Las

Federaciones Provinciales de Huancayo (FEPCAH), de Chincheros (FEPCACH) y la Liga Agraria de Grau solicitan su incorporación al PCE. El Comité aprueba el apoyo a Huancayo para siembra de papa (finalmente otorgarían préstamos en efectivo); a Chincheros para la distribución de semillas de trigo y adquisición de fertilizantes para montar una tienda de insumos; y a Grau para la implementación de una tienda agroveterinaria. Este último programa dependería administrativamente del programa local de Abancay. La FADA de Ayacucho, asesorada por la ONG J. M. Arguedas, propone la implementación de un Programa de Crianza de Ganado para evitar la descapitalización de las comunidades debido a la ausencia de pastos, el cual comenzaría a partir de enero de 1991 y solicita un total de \$45,000. El Comité de Administración aprueba la solicitud y le otorga \$7,500 más para capacitación y organización del programa. Al programa local de Huancavelica se le recorta los fondos debido a la malversación realizada por los conductores del programa y lo mismo ocurre con Andahuaylas, por mantener insumos sin distribuir y fondos sin gastar.

A los programas locales de Puno y Cusco les aprueban ampliaciones para llevar a cabo pequeños proyectos y acciones de capacitación, y por último, los responsables del programa de Ancash consiguieron una significativa ampliación de su presupuesto, fundamentando la necesaria adquisición de pesticidas para combatir una plaga -la rancha- que estaba afectando en forma considerable a los cultivos de papa en Sihuas.

Como podemos observar en la tercera columna del cuadro 1, del total de recursos administrados por los programas locales, el de Ancash ejecutó casi la tercera parte de los fondos -similar a la suma de los programas de Cusco y Puno que le siguen en importancia- lo cual se debió a la capacidad de gasto que mostró durante el desarrollo del PCE, pero también a la posición privilegiada que tenía como miembro del Comité de Administración. Esto le permitió tener información sobre la disponibilidad de los recursos, así como ser juez y parte en la asignación de los mismos.

#### 10.2 La distribución de recursos por rubros

En el cuadro 2 podemos observar cual fue la distribución de los recursos por rubros y programas locales. Se puede afirmar que en conjunto los tres primeros rubros (correspondientes a la adquisición, transporte y almacenamiento de insumos) constituyeron el 76.34% del total de recursos invertidos en los programas locales. A nivel de cada programa, estos rubros significaron entre el 80% y 90% de los recursos utilizados, menos en Abancay, donde la tienda agroveterinaria de Grau le da un peso importante al rubro de Pequeños Proyectos.

Este rubro -Pequeños Proyectos- también es significativo en el total con un 12.47% correspondiendo en gran parte al programa

pecuario de Ayacucho y al de préstamos en efectivo de Huancayo, y en menor proporción a la tienda de insumos de Chincheros, a un programa de crianza de animales menores en Puno y a otros.

A los rubros anteriormente descritos le sigue en importancia el de Capacitación y Difusión con 5.79%, mostrando que estas actividades tuvieron alguna relevancia en la conducción del PCE. En cuanto a los gastos de Dirección y Administración de los programas locales, éstos sólo constituyeron el 2.08% del total, lo cual evidencia por una parte, la eficiencia en el gasto, pero también refleja la presión ejercida por las instituciones participantes sobre sus propios recursos (humanos y materiales).

Finalmente se encuentran los rubros de Organización del Programa, cuyo 1.81% expresa la poca asistencia técnica ofrecida por el PCE, y el rubro Imprevistos (1.52%) que incluye gastos no contemplados en los otros rubros y que generalmente constituyeron apoyos marginales a algunas actividades de los beneficiarios.

### 10.3 Acompañamiento Permanente Vs. Asesoría Eventual

Como hemos señalado en varias partes del presente documento, en el desarrollo del PCE algunos programas locales contaron con acompañamiento permanente de las instituciones agrarias (ONGs) que trabajaban en la zona y otros programas locales fueron asesorados en forma eventual o esporádica (por motivos anteriormente expuestos) por el Comité Técnico Central.

Los programas que contaron con acompañamiento permanente manejaron dos tercios de los recursos administrados por los programas locales, mientras que quienes tuvieron asesoría eventual ejecutaron el tercio restante.

Comparando el gasto por rubros de los dos grupos de programas locales (Cuadro No 3), observamos que ambos utilizan poco más del 70% en la compra de insumos agrícolas (semillas, fertilizantes y pesticidas). En el rubro de Transportes y Almacenamiento sí hay una significativa diferencia, en su mayor parte explicada por el volumen de compras de insumos que realizó el programa de Ancash fuera de su ámbito de acción (Sihuas).

El rubro de Organización del Programa muestra los escasos recursos que se dedicaron a la asistencia técnica, sobre todo en los programas que tuvieron asesoría eventual, debido a razones anteriormente expuestas (zonas de emergencia, ausencia de técnicos, celos institucionales, etc.).

En Capacitación y Difusión los porcentajes asignados por ambos grupos son bastante similares, mientras que en el rubro de Dirección y Administración la disparidad se debe a la escasez de recursos propios con que cuentan los gremios campesinos.

La diferencia porcentual que se aprecia en el rubro de Pequeños Proyectos, se debe a que dentro del programa de Abancay se consideró la implementación de la tienda agroveterinaria de Grau. En cuanto al rubro Imprevistos, la diferencia no sólo es porcentual sino también en términos absolutos, correspondiendo a los manejos poco claros del programa de Huancavelica el grueso del monto perteneciente a los programas con asesoría eventual.

Por otro lado, durante la revisión de los informes financieros de los programas locales, se encontró una serie de gastos considerados "no indispensables" por el Comité Técnico, tales como agasajos a ciertos dirigentes, celebraciones con pachamanca y orquesta incluidas, adquisición de material deportivo, compra de enseres que no son de oficina, gastos excesivos en consumo de restaurantes, etc.

Cómo se explican este tipo de gastos en un programa de emergencia?

Cuando sustentamos la necesidad de realizar un programa de emergencia por sequía y otras calamidades (i.e. política económica), pintamos un escenario desolador en los Andes (una combinación de pobreza africana con violencia del Medio Oriente). Si partimos de esta situación, lo más lógico sería esperar que los escasos recursos se inviertan en satisfacer las necesidades básicas de su sistema de producción, es decir la adquisición de insumos y/o servicios para continuar produciendo. Al menos esto es lo que nos dice la "Teoría de las Preferencias Lexicográficas", a medida que vamos satisfaciendo nuestras necesidades básicas, nuestras elecciones de consumo van cambiando y con ésta la orientación del gasto. Por tanto, a nivel de la pobreza graficada deberíamos esperar que se oriente el gasto sólo a cosas "necesarias".

Como lo previsto no ocurrió, cuál sería la explicación?

Ensayaremos algunas en las siguientes líneas.

1. El grado de pobreza de nuestros beneficiarios no es tal para que todo el gasto se oriente totalmente a recursos productivos.
2. La pobreza campesina es estructural y la emergencia sólo agrava un poco más su condición, por tanto no afecta mucho sus decisiones sobre el gasto, el cual involucra otras necesidades. O visto de otra manera, los campesinos perciben que los recursos recibidos no los va a sacar de su situación de pobreza, por tanto es mejor darse un "gustito" ahora, frente a una mejora futura incierta.
3. La realización de otras actividades (eventos sociales) son parte del proceso productivo y por tanto son consideradas parte de los gastos "necesarios" dentro de la cosmovisión andina.
4. Quien decide los gastos no son el conjunto de beneficiarios o las bases de los gremios campesinos, sino un grupo de dirigentes que utiliza los recursos con fines de clientelismo o en provecho propio. En este caso, los dirigentes se irrogan poderes especiales sobre el control de los recursos ("yo los gestioné por tanto yo decido") y quienes comparten sus decisiones lo hacen con

la intención de ganarse "alguiito" ante la ausencia de mecanismos de control social de los recursos.

Sin dejar de lado los puntos 1,2 y 3, creemos que concentrarnos en el punto 4 es de mayor importancia. Crear o rescatar mecanismos de control social de los recursos es indispensable para la buena conducción de programas de este tipo. Si buscamos democratizar la sociedad, es necesario democratizar todas las instancias de decisión y sobre todo en aquellas donde tenemos alguna ingerencia.

## 11. EVALUACION DEL PROGRAMA

### 11.1. AUTOEVALUACION DEL PCE

En las dos reuniones de autoevaluación (24-25 de Abril y 29-30-31 de Agosto), los delegados de todas las entidades integrantes de la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Instituciones Agrarias compartieron sus experiencias y analizaron el desarrollo del programa en sus diferentes aspectos.

Las conclusiones generales de estos eventos fueron:

- \* Principales problemas del Programa de Emergencia
- Retraso de los Fondos. Los recursos del Programa llegaron en el mes de Octubre cuando la campaña agrícola comienza en agosto.
- Faltó coherencia al plan operativo. Este debió basarse en un diagnóstico con mayor participación de las bases.
- Debilidad de las Organizaciones Campesinas para administrar en forma eficiente los recursos del programa, lo cual generó un manejo antidemocrático y de cúpula en algunas zonas. La iniciación de la mayoría de dirigentes en la conducción de este tipo de programas no permitió un manejo adecuado desde el comienzo.
- Faltó más apoyo técnico en la implementación del Programa (Instalación, Seguimiento y Orientación), sobre todo en la gestión y difusión de tecnologías adecuadas.
- La capacitación en gestión y aspectos técnico-productivos fue insuficiente, tanto para los conductores como para los beneficiarios del Programa.
- Faltó una estrategia específica de trabajo en zonas de Violencia. Tanto para las organizaciones campesinas como para las ONG's, el contexto de violencia en el ámbito de acción del programa presentó serias dificultades en su implementación.
- Hubo excesiva concentración de las actividades del Programa en el sector agrícola, dejando de lado otros sectores importantes como el pecuario, comercialización, etc.

- Se dió una incipiente articulación del programa con otras organizaciones, instituciones y sectores sociales (Organizaciones Juveniles, de Mujeres, etc.).

\* Principales logros del Programa de Emergencia

- Reactivación de las Organizaciones Campesinas. El programa de emergencia ha servido como instrumento para reactivar las organizaciones gremiales del campesinado. Esto debe entenderse como la inserción de los campesinos organizados en papeles y tareas que antes les estuvieron vedados y que ahora muestran la potencialidad de la gestión campesina para resolver sus problemas.
- El Programa se ha orientado a atender a los sectores y zonas realmente más afectados por los fenómenos naturales, la crisis económica y la situación de violencia política. Si bien es cierto que el contexto violentista en algunos programas fue una restricción, vale manifestar que de todas maneras se atendió a esas zonas, consideradas las más deprimidas del país.
- Adquisición de experiencia en la gestión de recursos. Para los dirigentes antiguos y los jóvenes dirigentes que el Programa de Emergencia promovió, la experiencia en la gestión de recursos ha sido muy positiva pues permitió la validación de éstas y otras alternativas programáticas del campesinado.
- El Programa ha propiciado que otras instituciones privadas y del Estado reconsideren su relación y tratamiento con las organizaciones campesinas.
- El Programa ha significado un avance en el proceso de transferencia de capacidades de las ONG's a las organizaciones campesinas (de la cogestión a la autogestión).

En cuanto a algunos temas específicos, las conclusiones fueron:

\* Asignación de Recursos y Selección de Beneficiarios

Se planteó y constató la debilidad de los criterios de asignación de recursos a nivel zonal del PCE (porcentajes por zona), siendo por ello necesario que se modifique sustancialmente esta práctica, buscando que la asignación de recursos sea parte de un plan interinstitucional común. Se constató en relación a los Programas Locales la existencia de diversos criterios de selección:

- En algunos se seleccionó a los beneficiarios a través de las asambleas de base o de Federación.
- En otros como en Ancash, los criterios organizativos jugaron un rol central en la priorización de beneficiarios.
- Finalmente, allí donde el nivel de organización es relativamente bajo, se asignó de acuerdo al impacto de la

emergencia y a criterios personales de los dirigentes.

\* Crédito y recuperación

La mayoría de programas tuvieron experiencias iniciales de crédito a través de Fondos Rotatorios, Cajas Rurales, etc. La experiencia no fue del todo exitosa con los fondos rotatorios, siendo por ello necesario investigar las causas. Al respecto se señalaron algunos problemas referidos a la recuperación:

- Existen grupos de poder al interior de las comunidades que no quieren devolver los insumos prestados.
- Se ha creado un ambiente antidevolución azuzado por Sendero Luminoso y grupos políticos que incitan a no devolver.
- La caída de los precios de los productos cosechados como la papa, generó problemas para devolver el importe de los insumos químicos, cuyo precio se elevó significativamente.
- El asesoramiento ha sido débil y la tecnología utilizada para mejorar la productividad de las tierras, no garantizó en todos los casos un nivel mínimo de rentabilidad que haga factible la devolución.

\* Fiscalización del PCE

Se constató que en términos generales, (y dado el carácter de emergencia del PCE) no se definió ni planificó mecanismos de fiscalización ad-hoc. Esta situación y en algunos casos la debilidad organizativa de los gremios, llevaron a que se produjera un hecho doloso (caso Huancavelica), posteriormente corregido por la propia organización de base. Sin embargo, es importante señalar que en la mayor parte de las zonas se estableció algún nivel de fiscalización gremial y/o de las ONGs participantes en el Programa.

Se concluyó recomendando la necesidad de establecer mecanismos de control adecuados para programas como el PCE, siendo para ello central que las bases cuenten con información suficiente para ejercer esta labor, así como crear instancias de control especiales. Sobre este mismo punto, se ratificó la necesidad de sancionar ejemplarmente a los dirigentes responsables de alguna acción dolosa.

\* Logros y avances en relación a la Organización Campesina

Se ha fortalecido la organización campesina en la mayoría de las zonas donde se ha implementado el programa. La experiencia de participación en el Programa de Emergencia ha impulsado el proceso de redefinición de objetivos y estructuras orgánicas de la organización campesina (mayor preocupación por aspectos técnico-productivos, de gestión, de planes de desarrollo integrales, etc.).

Se ha revitalizado la relación Dirigencia-Base y a su vez se ha ampliado la cobertura de la organización, incluso en zonas de violencia.

En algunas zonas se han creado organizaciones campesinas especializadas y en otras se han fortalecido las existentes.

Asimismo, se puntualizaron algunos aspectos negativos (en base a la experiencia local), como la posibilidad de que se generen contradicciones y conflictos internos en los gremios si no se tiene un manejo democrático y adecuado de los programas y si se carece de acompañamiento técnico que permita (en los casos en que la dirigencia gremial es ejecutora), planificar adecuadamente sus actividades y definir criterios de ejecución.

\* Necesidad de especialización del gremio

El gremio tiene multiplicidad de funciones, debe tenderse a especializar cuadros campesinos para la gestión y conducción de proyectos, combinando el carácter rotativo de los cargos y la mayor durabilidad en los períodos de dirección.

Es necesario consolidar los organismos especializados existentes en los distintos niveles (Fondo Rotativo, Cajas Rurales, etc.).

El comité u organismo especializado debe ser una instancia dentro de la estructura orgánica del gremio.

## 11.2 EVALUACION EXTERNA

Entre los meses de mayo y junio se llevó a cabo la evaluación externa del Programa de Emergencia. Los evaluadores visitaron la mayoría de programas locales, desarrollando diversas formas de acercamiento a las actividades relacionadas con el programa. Finalmente redactaron un informe centrándose en los logros y límites del programa, entre los cuales mencionaron los siguientes aspectos:

- El Programa de Emergencia ha permitido dinamizar los aspectos técnico-productivos, organizativos, sociales y gremiales, legitimando a los gremios frente a los beneficiarios y al Estado.
- El gremio supo dar respuesta a un problema secular de la producción campesina, la presencia de situaciones de emergencia.
- Los mayores problemas del Programa se dieron en los aspectos técnicos relacionados con la ejecución del gasto (compra y distribución de semilla e insumos agrícolas) y la asistencia

a los beneficiarios.

- Si bien la búsqueda de un protagonismo campesino es una propuesta sugerente, aún falta construir mecanismos para una mayor participación de los gremios campesinos.

Estas y otras opiniones vertidas en el informe de los evaluadores fueron recogidas y analizadas por la Coordinadora, la cual emitió algunos comentarios al respecto:

- Los programas de emergencia no buscan rescatar una producción campesina que sea sostenible en el mercado. La lógica campesina prioriza la seguridad de la semilla y el capital pecuario, y en este aspecto el Programa sí ha logrado sus objetivos.
- La premura del tiempo y la escasez de semilla en el mercado no permitió una planificación adecuada de la provisión y distribución de las variedades de semilla que el campesino utiliza normalmente en su producción. De igual forma, las deficiencias mostradas en cuanto a la asistencia técnica devienen del carácter extensivo del programa.
- El informe no ha logrado expresar las diferencias cualitativas entre el Programa Campesino de Emergencia de la Coordinadora y otros programas estatales o privados que se han ejecutado en el Perú con motivo de la última sequía.

## 12. REFLEXIONES FINALES

El involucramiento de organizaciones gremiales y ONGs de origen, dimensión, especialización y localización generalmente muy diferentes en un programa tan complejo como el de emergencia agraria, generó sin lugar a dudas una dinámica que absorbió buena parte del tiempo y los esfuerzos de la Coordinadora.

La falta de experiencia de los gremios campesinos (y de algunas ONGs) en asumir este tipo de tareas de organización para la producción condicionó su accionar, cometándose algunos errores en la gestión de los programas locales. En los programas locales conducidos exclusivamente por los gremios, la concentración de funciones en una sola persona (el responsable del gremio, que generalmente era responsable local del partido, terminaba siendo también responsable del programa de emergencia en esa zona) generó problemas de nepotismo, clientelismo, malversación de fondos y malas relaciones interinstitucionales.

La implementación del programa ha fortalecido a los gremios que tenían un mínimo de organización efectiva y ha debilitado a aquellos que sólo mostraban un aparato sin una base campesina

activa. Esto nos muestra que la transferencia de recursos no puede ser la base sobre la cual se articule la organización campesina.

Los resultados de un programa de recuperación productiva, no sólo deben medirse por el mero cumplimiento de las metas establecidas, sino esencialmente por su impacto en la realidad. En este sentido, la dotación de insumos productivos permite reiniciar el proceso de producción agrícola, pero los resultados de éste volverán a depender de las condiciones climáticas existentes, y en un medio tan difícil para la agricultura como el altoandino, lo más probable es que tarde o temprano vuelva a interrumpirse el ciclo productivo por algún fenómeno climático.

Entonces, las acciones que se deben implementar son aquellas que permitan a la agricultura adaptarse a condiciones climáticas desfavorables, tales como recuperación y difusión de variedades con mayor tolerancia a fenómenos climáticos adversos, y sobre todo la recuperación de infraestructura productiva con probados efectos benéficos en cuanto a las posibilidades de resistencia de los cultivos producidos con esta tecnología (i.e. terrazas, andenes, cochas, waru-warus etc.).

Los flujos (insumos) tienden a perderse ante la pobreza de los recursos, el mejoramiento de los stocks (infraestructura) potencia estos recursos y hace que los impactos sean más duraderos.

Por otra parte, los logros conseguidos por el programa de emergencia, tanto en los aspectos productivos como organizativos (recuperación del capital agrícola de un número importante de campesinos, gestión de los mismos productores, institucionalización de la Coordinadora de gremios y ONG's, movilización de recursos técnicos y económicos a favor de la producción campesina, etc.), han hecho que esta experiencia sirva como el paso inicial hacia una propuesta de desarrollo desde la agricultura comunera y las economías campesinas de la sierra.

Es cierto que se requiere afinar los diagnósticos y planes de intervención, perfeccionar los sistemas de gestión y monitoreo, una mayor adecuación a las condiciones externas adversas y un mejor funcionamiento institucional de la Coordinadora, no obstante, la única forma de ir mejorando nuestros métodos de trabajo es continuar las acciones conjuntas iniciadas con el Programa Campesino de Emergencia.

Teniendo en cuenta el modelo de desarrollo (o subdesarrollo) de nuestro país, es muy probable que nuevas y peores situaciones de emergencia nos toque enfrentar. Sin embargo, la experiencia acumulada durante este tiempo servirá para evitar que en lo sucesivo "lo urgente desplace a lo importante".

## PROMOCION Y CAMPESINADO ANDINO

Carlos Monge

(Este documento ha sido impreso para fines exclusivamente de discusión en el proceso de Evaluación-Planificación anual del IAA)

### 1. INTRODUCCION

Esta propuesta de balance de las actividades de promoción en el campo andino en los últimos 25 años pone el acento en cambios en la práctica de los organismos no gubernamentales de desarrollo que sólo pueden ser entendidos a partir de una redefinición sustancial de, por lo menos, dos aspectos centrales de la vida de las poblaciones campesinas andinas: su comportamiento en tanto productores y su comportamiento en tanto actores sociales. Junto con estos dos factores, hay que tomar también en cuenta las redefiniciones globales de las estrategias de cambio social de las que las actividades de promoción son parte y los cambios operados en las prácticas de la cooperación internacional.

Propongo entonces para la discusión que la experiencia de 25 años de actividades de promoción del desarrollo debe ser ubicada en el contexto de un doble proceso vivido por las poblaciones campesinas andinas:

- a) La transición capitalista y la crisis en la agricultura, que para los efectos supone una masiva inserción del campesinado a un mercado interferido en grado extremo por oligopolios y monopolios privados y estatales, con términos de intercambio crecientemente desfavorables a la agricultura campesina, y crecientes niveles de pobreza;
- b) El desmoronamiento de las estructuras de poder tradicionales en el campo andino y la no existencia de alternativas de reordenamiento estable y sólido, y la consiguiente creación de un vacío de poder que busca ser llenado por distintos actores sociales, políticos y militares de acuerdo a proyectos globales de reordenamiento de la vida nacional.

No está demás precisar que ésta es una propuesta que se centra en algunas determinantes de los cambios ocurridos en la promoción en el campo andino y que, por tanto, no pretende agotar el tema. Es, además, una reflexión a partir de una ubicación peculiar en las tareas de promoción caracterizada por la relación con un número amplio de gremios y organismos de promoción en diversos lugares del país, y no por una

presencia constante y en profundidad en una zona o proyecto en particular. No pretende tampoco, entonces, reflejar todas las experiencias particulares posibles; ojalá sirva si de ayuda en la reflexión sobre sus propias particularidades.

2. De campesinos en lucha por la tierra a productores y consumidores en lucha por un lugar en el mercado y una posibilidad de sobrevivencia.

El proceso de la transición capitalista en la agricultura peruana se inició ya desde los años 40 y 50 con la inserción campesina al mercado, las migraciones, una lenta pero segura erosión del control económico y el poder político de las clases hacendadas y terratenientes, pero todavía a fines de los 60 e inicios de los 70 -cuando se iniciaron las actividades privadas de promoción- esa transición y la inserción campesina al mercado enfrentaban una barrera de importancia en la existencia de la hacienda.

En esos años la preocupación fundamental del campesinado andino seguía siendo el acceso a la tierra, preocupación que había sido el eje en torno al que se habían articulado las organizaciones y las movilizaciones campesinas de estas partes del país desde los años 50 y que había recobrado toda su actualidad e importancia en el contexto de la reforma agraria implementada desde Junio de 1969 y de la movilización campesina a la que ella había dado lugar.(1) Tanto la actividad reformista del Estado como la inicial acción privada de promoción campesina también hicieron del tema de la tierra su preocupación fundamental.

Más concretamente, la movilización campesina de esos años, así como la actividad estatal y la actividad privada de promoción, se centraron en torno a tres temas eje:

- a) la afectación de los gamonales y hacendados y el reparto de la tierra (velocidad, profundidad, etc.);
- b) la organización de las poblaciones campesinas y su relación con el Estado (organización autónoma, cooptación corporativa);
- c) las propuestas programáticas de fondo que daban proyección y sentido último a las acciones inmediatas en el terreno de la reforma agraria y la organización campesina.

---

(1) Sobre las relaciones entre la reforma agraria y el movimiento campesino ver Carlos Monge, "Movimientos campesinos y reforma agraria", Debate Agrario 7, 1990. La bibliografía ahí presentada contiene una referencia amplia a trabajos que ilustran sobre los movimientos campesinos de los 70.

Resulta importante destacar para los fines de esta discusión la estrecha relación que entonces se hacía, tanto desde la experiencia campesina como desde la actividad de promoción y la acción estatal, entre los tres temas eje propuestos: toda propuesta inmediata tenía correlatos organizativos y referencias programáticas a propuestas más amplias de transformación social. La ideología, el programa, y la propuesta organizativa, eran entonces aspectos considerados inherentes al trabajo concreto en torno a problemas específicos, incluyendo a la propia actividad de promoción.

25 años después, eliminada ya la intermediación de la hacienda que entorpecía la transición capitalista, se pueden anotar algunos cambios importantes en las características económicas y productivas de las poblaciones campesinas andinas:

- a) Se trata ahora de un campesinado ya plena y directamente integrado al mercado, sin mediación de la hacienda y el patrón y para el que, con excepciones, el problema ya no es acceder a la propiedad de la tierra, sino vivir de ella. La revisión del proceso histórico y de la información estadística disponible indica que efectivamente, a través de un triple fenómeno de recuperaciones directas de tierras de haciendas, de afectaciones por reforma agraria y de colonización de nuevos espacios agropecuarios, se ha dado una democratización de la tenencia de la tierra.(2) El resultado es el abrumador predominio de la pequeña propiedad (campesina, privada, parcelaria, etc.) en todo el país.

En la sierra, ésto ha significado la práctica desaparición de la gran y mediana propiedad privada, estando ahora incluso en cuestión la existencia de la gran propiedad estatal y/o asociativa como consecuencia de la lucha comunera por la reestructuración democrática de las empresas asociativas y los ataques llevados adelante por Sendero Luminoso en Puno y la sierra central.

---

(2) La noción de la democratización de la sociedad rural es planteada por Fernando Eguren en "Democracia y sociedad rural", en Jorge Parodi y Luis Pásara, Democracia, sociedad y gobierno en el Perú, CEDYS, Lima, 1988.

EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA SIERRA

Tamaño	No. (%)	Riego	Secano	Pastos
Menor de 9.9	93.2	78.9	72.8	6.6
de 10 a 19.9	5.3	8.0	11.6	4.5
de 20 a 49.9	1.3	11.2	9.8	6.4
de 50 a más	0.2	1.9	5.8	82.5
Total %	100	100	100	100
Total (miles)	1057.2	397.2	1570.7	6791.0

Fuente: Fernando Eguren, "Los nuevos grupos dominantes en la agricultura peruana", Debate Agrario 7, 1990.

b) Como consecuencia de su inserción al mercado, el campesinado andino enfrenta ahora un abanico de problemas - cada uno con determinados niveles de especificidad- que tienen que ver con las posibilidades y dificultades que enfrentan para vivir de la tierra. Se pueden ordenar de acuerdo a ciertos ejes temáticos:

- i) Preservación y manejo del recurso productivo tierra y agua (ecología, cuencas, tecnología);
- ii) Condiciones externas de producción que tienen que ver con las políticas macroeconómicas y agrarias (precios, créditos, acceso a insumos productivos, competencia de alimentos e insumos importados, etc.);
- iii) Condiciones internas de producción que tienen que ver con su capacidad de competir en el mercado nacional y externo (tecnología y mecanización, productividad, capitalización, organización y gestión productiva, etc.);
- iv) Comercialización y transformación de los productos del campo.

Tanto desde el punto de vista de la lógica de las unidades productivas como de aquella de la movilización social, estas nuevas preocupaciones aparecen y se desarrollan de manera desigual en el tiempo y en zonas geográficas y sectores sociales distintos. Sin embargo, si es posible señalar que la preocupación por las "condiciones externas" de producción es la que presenta en la actualidad mayor capacidad de convertirse en eje articulador de la movilización campesina. Así por ejemplo, mientras que un 38.3% de todas las demandas y reclamos campesinos consignados por la prensa escrita entre 1956 y 1964 se centraba en problemas de tierras y sólo un 1.6% se refería a problemas económico-productivos, de acuerdo a los informes de bases de la CCP asistentes a su VI Congreso de

1982 (incluyendo un sobredimensionamiento de la demanda por tierra motivada por la importante presencia de delegados puneños) dan sólo un 24.2% de demandas por tierra frente a un 26.6% de demandas económico-productivas.(3) Un reciente estudio sobre las motivaciones económicas de las protestas agrarias ocurridas entre 1985 y 1989 tiende a confirmar esta hipótesis, demostrando cómo un 42% de las exigencias a la base de todas las manifestaciones de protesta agraria en ese período se refería precisamente a problemas de créditos, precios, etc.(4)

#### DEMANDAS CAMPESINAS

Demandas	1956-64*	1982**	1985-89***
Tierra	38.3	24.2	10.6
Econ-Prod.	1.6	26.6	42.0
Estado	29.7	16.7	--
Otras	30.4	42.5	--

Fuente:

\* y \*\* Virginia Guzmán y Virginia Vargas, El campesinado en la historia. Cronología de los movimientos campesinos, 1956-1954, IDEAS, Lima, 1981, e Informes de Bases al VI Congreso Nacional de la CCP, procesados en Carlos Monge, "Movimiento Campesino y Reforma Agraria", Debate Agrario 7, 1990.

\*\*\* Velazco, Velazco y Sulen, "Movilizaciones agrarias 1985-1989. Un análisis económico".

La predominancia de motivaciones económicas y productivas en la movilización campesina es pues un fenómeno propio de los años 80, que marca una distancia importante con una dinámica social campesina de los 70 centrada en la cuestión de la propiedad y redistribución de la tierra a su vez directamente ligadas a propuestas organizativas y programáticas de largo aliento, más no en las condiciones inmediatas de producción ni en las políticas agrarias y macro-económicas que de una u otra manera condicionan sus posibilidades como productores.

Desde el punto de vista de la actividad de promoción, la amplitud y variedad de problemas puntuales y específicos de los campesinos en tanto productores insertos en el mercado ha llevado a especializaciones temáticas y a la

(3) Ver Monge, "La reforma agraria..." y "Las demandas de los gremios campesinos en los 80", Debate Agrario 5, 1989.

(4) Jackeline Velazco, Tatiana Velazco, Feliz Sulen Lau, "Movilizaciones agrarias 1985-1989: un análisis económico", Serie Documentos de Trabajo, No. 89, Publicaciones CISEPA, PUC, 1990.

definición de una inmensa multiplicidad de líneas de acción posibles. Si la actividad de promoción en los 70s tenía como objetivo explícito contribuir a la formación de actores sociales con pretensión de integralidad, la dispersión y la fragmentación parecen ser características inherentes a la actividad de promoción en este nuevo contexto.

- c) Se trata además de un campesinado que, como resultado de las características específicas de la transición capitalista de la agricultura peruana y de su inserción al mercado, es también un consumidor y, más aún, un consumidor que presenta en algunos casos graves problemas de sobrevivencia. Como se ha señalado líneas arriba, a lo largo de las últimas décadas el campesinado se ha articulado como productor a un mercado fuertemente intervenido y signado por una alianza entre el Estado y los oligopolios agroindustriales en la definición de las grandes opciones macroeconómicas y de política sectorial. El resultado ha sido una continuidad de políticas pro-oligopólicas y pro-urbanas que han resultado en una constante de términos negativos de intercambio y de creciente pobreza campesina.

Cuatro décadas después de iniciada la transición capitalista y ya plenamente lograda la inserción campesina al mercado, la información disponible sobre la "pobreza crítica" en el Perú indica que los mayores niveles de pobreza se concentran en las zonas de población predominantemente rural, andina, campesina.

### POBREZA CRITICA EN EL PERU

#### Las 10 provincias más pobres

Provincia	Departamento	% PEA Agropecuaria
1. Cotabambas	Apurímac	86.41
2. Paruro	Cusco	88.10
3. Chumbivilcas	Cusco	83.47
4. Paucartambo	Cusco	86.26
5. Acomayo	Cusco	88.15
6. Acobamba	Huancavelica	85.49
7. Mrcal. Luzuriaga	Ancash	83.89
8. Quispicanchis	Cusco	69.46
9. La Mar	Ayacucho	78.59
10. Canas	Cusco	79.64

Fuente: PNUD-INP, "Distribución territorial de la pobreza en el Perú", Lima, Julio de 1989.

En base a esta consideración general, es posible precisar algunos elementos más puntuales:

- i) La inserción al mercado no ha significado sólo que el campesinado andino redefina sus demandas puntuales y ejes de organización y movilización en torno a los problemas de la producción, sino que le ha planteado -al campesinado y a la actividad de promoción como tal- el reto de disputar un espacio en el mercado y proyectarse como productor capaz de competir con otros agentes económicos en un contexto globalmente adverso. Ante esta urgencia de afirmar sus actuales posibilidades como productores en el mercado -y a diferencia de lo acontecido en los 70- aparecen como diluidas, sólo implícitas, o a veces explícitamente rechazadas, las consideraciones de tipo organizativo, ideológico y programático. Se impone lo inmediato: producir y reproducirse en las condiciones que impone el presentado estado de cosas.
- ii) La opción por el campesinado como productor y el énfasis puesto en sus posibilidades de un adecuado, por no decir exitoso, desempeño en las presentes condiciones de mercado, ha llevado a profundizar -o quizás sólo a hacer explícita- una opción de trabajo que privilegia a aquellos sectores del campesinado que efectivamente tienen algunas ventajas relativas, algunas posibilidades reales de éxito. Fuera de consideración quedan -quizás más allá del discurso siempre lo estuvieron- los sectores más pobres que carecen de las condiciones mínimas para insertarse con alguna posibilidad en estrategias de promoción productiva viables. En el campo andino hoy, salvo en las actividades que más propiamente son de asistencia o compensación social, no hay promoción del desarrollo desde los más pobres.
- iii) La inserción al mercado ha ido también abriendo paso a la autopercepción de los propios campesinos como consumidores de insumos productivos (crédito, semillas mejoradas, pesticidas, fertilizantes, créditos, herramientas y repuestos, alimentación para ganado, et.c), de una amplia variedad de alimentos, y de útiles de consumo doméstico y de recreación, de los que la reproducción de la familia campesina no puede ahora prescindir. Más aún, el empobrecimiento que ha acompañado la inserción campesina al mercado, y de las sequías, inundaciones y plagas y otros desastres naturales experimentados en los últimos años, han llevado a que en muchos casos el problema del campesino como consumidor se plantee como uno de sobrevivencia.

Ello no ha hecho más que reforzar el énfasis en alternativas inmediatas y estrategias urgentes de sobrevivencia incorporando incluso formas organizativas como los clubes de madres y los comedores hasta hace poco tiempo pensadas como privativas de los medios urbanos. No es por coincidencia que en los últimos años, especialmente a partir de las sequías e inundaciones de 1982/83, buena parte de las organizaciones de promoción con actividades en el medio rural andino hayan incorporado la noción de la "emergencia" (fondos, planes, programas, ayudas) como componente central de sus preocupaciones y sus actividades. Hoy, en un doble contexto de sequía y shock, se produce una redefinición sustancial de mucha de la actividad promocional encaminándola ya de manera directa a la compensación social y que se derive masivamente hacia actividades definidas como de asistencia más que como de promoción productiva y de desarrollo. En esta situación se afirma aún más la perspectiva de ubicar las actividades de promoción en el espacio de la reproducción inmediata de las poblaciones beneficiarias, recusando de manera explícita la articulación de estas acciones con propuestas programáticas, referentes organizativos y discursos ideológicos mayores.

En conclusión, las actividades de promoción en el campo andino han tenido como contexto -a lo largo de los últimos 25 años- una redefinición nada despreciable del comportamiento económico y productivo de sus poblaciones beneficiarias. De una población campesina cuya motivación central era la recuperación de tierras y la definición de sus formas organizativas, relaciones con el Estado, e inserciones en propuestas de cambio social de largo aliento, se ha pasado a una población campesina que enfrenta una multiplicidad de problemas inmediatos desde su condición de propietaria de la tierra y productora inserta en el mercado. Esta redefinición del comportamiento económico y productivo de las poblaciones campesinas andinas ayuda a entender dos de las características actuales más importantes de la promoción del desarrollo, que ya hemos adelantado: el énfasis en lo inmediato y la dispersión y especialización de los ejes de actividad y de las líneas de trabajo, como parte de una propuesta mayor de aparente des-ideologización del trabajo de promoción. Una nueva "parcelación del desarrollo" en palabras de Paniagua.(5)

### 3. Del poder gamonal y el Estado intervencionista al vacío de poder, y las varias tentaciones de llenarlo.

---

(5) Alberto Paniagua, "La parcelación del desarrollo", Debate Agrario, No. 5, 1989.

La transición capitalista en la agricultura peruana se ha dado en el contexto de un colapso de las estructuras tradicionales de poder en el campo andino sin que ningún sector social logre definir e imponer una alternativa capaz de incorporar a los demás de manera estable, sin que se construya una nueva hegemonía a partir de nuevos actores. Resumo mi argumento de la siguiente manera: la combinación de movimientos campesinos, reformas agrarias, desarrollos económicos y de mercado, etc., contribuyeron todos a la destrucción final del sistema de poder en el campo, que se ordenaba con claridad en torno a la hacienda y el ejercicio gamonal del poder. Pero ni la organización campesina ni el estado central que cuestionaban a la hacienda y al poder gamonal, ni los ex-hacendados y gamonales que sobrevivieron a la reforma amparados en otras actividades, ni los nuevos grupos de poder surgidos al amparo del transporte, el comercio o el propio aparato local del Estado, lograron reemplazar de manera estable y permanente el sistema de poder destruido entre los años 60 y 70.

Así, desde mediados de los 70 -cuando en la práctica terminó la iniciativa estatal hacia el campo- hasta el presente, lo que se ha creado en el campo andino es un importante vacío de poder que pretende ser llenado por un plural conjunto de actores sociales y político.

a) Los campesinos organizados.

Si bien la reforma agraria creó el contexto propicio para un auge de la organización campesina, no menos cierto es que dicho proceso de organización no se ha detenido después de paralizada la reforma como acción estatal, sino que se ha extendido y profundizado a casi todas las zonas del mundo andino. A la base de este proceso intenso de organización se encuentran una serie de problemas económico-productivos que han sido mencionados antes. Pero este proceso ha encontrado un terreno fértil de desarrollo en el derrumbe del orden gamonal y la no existencia de otro orden constituido. Puede incluso señalarse que es vacío ha sido la condición de su desarrollo. Sólo en este contexto se puede entender lo generalizado del proceso organizativo en el campo.

b) Los nuevos y viejos grupos de poder.

Desde fines de los años 70 todo anuncio oficial de revertir el proceso de reforma agraria vino acompañado, desde el campo, de quejas sobre el inminente "retorno de los gamonales". En sentido estricto, el retorno de los gamonales no fue un fenómeno social generalizado; sin embargo, si hay ahí un elemento de importancia que remite a la persistencia de las prácticas gamonales ya no en base a la tierra y la hacienda ni necesariamente ejercida por los viejos gamonales, sino ahora en base al comercio y el transporte y el control de las instituciones estatales en manos de nuevos grupos de poder.

Una novedad en la problemática campesina de los 80 -que por lo demás contribuye a la revisión historiográfica más amplia de la importancia relativa de la hacienda y la tierra en la vida y el conflicto rural- es que el tema de la democracia y la ciudadanía no es más dependiente de la cuestión de la tierra: democratizada la tenencia se mantiene y reproduce el ejercicio gamonal del poder ahora asociado a dos factores claves: la etnicidad y la cultura y el control de la intermediación política y económica con la sociedad nacional (el Estado, el transporte y el comercio). Esta forma gamonal de presencia del Estado en el campo se da además en el contexto de una restricción casi total de su capacidad de brindar servicio alguno a la población.

Esta percepción de la cuestión del Estado parece ya estar establecida en el propio campesinado. Por ejemplo, de los informes de bases presentados al VI Congreso de la CCP, el 16.7% contenían protestas y reclamos relativos a las formas de presencia del Estado en el campo. De las demandas al Estado, 37.5% eran contra prácticas de corrupción y abuso, y otro 25% se refería a casos de represión.<sup>(6)</sup> Pero al mismo tiempo, un buen 20% de las demandas totales expresadas en el Congreso se refieren a la necesidad de contar con servicios (educación, salud, vías de comunicación, electrificación, agua y desagüe, etc.) brindados por ese mismo Estado represivo y abusivo. Es decir, la protesta frente a lo que hace el Estado (represión, abuso) viene acompañada del reclamo de que el Estado haga lo que, en la visión de los campesinos, se debiera hacer: desarrollo.

c) El Estado central y la regionalización.

Si un actor en esta sorda disputa por el poder en el campo es el Estado entendido como sus representantes locales, mediante la regionalización también el Estado central ha entrado a taller en este proceso. Desde la perspectiva del reordenamiento nacional de las estructuras de poder en el agro, la regionalización dispuesta por las disposiciones transitorias de la Constitución de 1979 e implementada lentamente a través del Plan Nacional de Regionalización, Leyes de Bases de Regionalización, Leyes Orgánicas de Creación de las Regiones, etc., etc., es una consecuencia lógica de la reforma agraria. Una suerte de segundo paso indispensable para que el reordenamiento de la tenencia de la tierra sea seguido del reordenamiento de la institucionalidad y la creación de instancias descentralizadas para canalización y solución de conflictos en los medios rurales.

---

(6) Monge, "Movimiento campesino..."

Desde el punto de vista de la dinámica social de los campesinos, y pese a todas sus deficiencias, el proceso de regionalización ha creado (y seguirá creando con la implementación de los Consejos Subregionales) una serie de espacios a la participación de la representación campesina en ámbitos de poder regionales y locales. La existencia de estas nuevas instancias para "hacer política" en los espacios regionales está motivando a las organizaciones de los campesinos -pero también a las ONGs- a definir propuestas para esos ámbitos y subregionales a partir de sus experiencias puntuales de promoción del desarrollo.

- d) Los grupos alzados en armas y las Fuerzas Armadas.  
Al igual que en el caso de las organizaciones campesinas, la actuación de los grupos alzados en armas y de las Fuerzas Armadas en el campo andino a lo largo de la última década expresa y se explica por la existencia de dicho vacío de poder, al mismo tiempo que expresa la existencia de estrategias que pretenden llenarlo por fuera de todo marco institucional no militar y prescindiendo de la voluntad y participación democrática de los actores sociales locales.

De la misma manera como la redefinición de las lógicas económicas y productivas de los campesinos al calor de la transición capitalista ha planteado a la promoción del desarrollo una serie de nuevos retos, la constatación de que su accionar se da en el contexto de esta más amplia disputa sobre el poder en el campo plantea también nuevos desafíos:

- a) En primer lugar, el problema mismo de la posibilidad de permanencia y continuidad del trabajo en las zonas más afectadas por la violencia política. Al respecto, el balance es más bien negativo. quedan en las zonas de emergencia no más de una quincena de ONGs, que además han tenido que adaptar sus actividades a las limitaciones del medio, reduciendo la cantidad y ámbito de acciones y constantemente redefiniendo objetivos a la luz de las posibilidades de cada coyuntura. Estas ONGs experimentan además y de la manera más cruda el problema de tomar opciones prácticas en un contexto de guerra respecto de sus relaciones con el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. El caso del CIDRA de Ayacucho y su terca apuesta por trabajar con la Federación Agraria local asumiendo todos los riesgos que ello implica es un hermoso ejemplo de la persistencia de una apuesta por la sociedad civil y sus componentes populares aún en condiciones de extrema dificultad.
- b) Para aquellas zonas ubicadas en zonas menos afectadas -como Cajamarca, Cusco y Puno- los problemas no son menos complejos pues se trata de definir de qué manera es posible contribuir a evitar que se llegue a la situación de las zonas de emergencia antes señaladas, lo cual supone

una complicada toma de posición frente a las diferentes estrategias (y sus actores) que se postulaban para encarar la violencia política.

- c) En esas otras zonas, se plantea también el problema de la ubicación de las organizaciones de promoción en el conflicto que se da entre campesinos y poderes locales de diverso tipo por afirmar un orden político cotidiano.
- d) En todas parte, el proceso de la regionalización plantea un nuevo reto, al definir una nueva institucionalidad frente a la que las organizaciones campesinas y las propias ONGs debe definir sus modalidades de inserción, además de demandar de los gremios y de la propia actividad de capacitación propuestas concretas de política sectorial aplicables a escala regional.

Lo que está en cuestión en todos los casos -aunque en circunstancias específicas muy variables de caso en caso- es la actitud de las organizaciones de promoción frente a la cuestión del Estado y la institucionalidad en el campo. En los años 70 existía una suerte de certeza de que las ONGs eran instancias desde las cuales se contribuía a la conformación de sujetos sociales populares autónomos del Estado que a su vez eran el soporte de proyectos globales de transformación y de una nueva institucionalidad. Y, dada la certeza de esa apuesta, las ONGs eran percibidas como medios para el fortalecimiento de actores, pero no como actores sociales en si mismas. En la actualidad tal certeza (como muchas otras) no existe, y más bien -a partir de un cuestionamiento de la propuesta central de construcción de sujetos sociales populares en el campo- se generalizan un conjunto de interrogantes. En qué medida es posible, en el desarrollo de las actividades en torno a problemas económicos y productivos abstraerse de los conflictos de poder en el plano local? Es posible seguir pensando en la constitución del campesinado como sujeto social y, desde su accionar, llenar el vacío anotado con una institucionalidad que parta de "abajo hacia arriba"? Es la regionalización la respuesta a este dilema permitiendo apostar por una institucionalidad democrática definida desde el propio Estado central? Si ello es así, cuál es el rol de las organizaciones populares y de las propias ONGs? O son las propias ONGs las llamadas a llenar no sólo los vacíos dejados por el Estado en la prestación de servicios y la promoción del desarrollo, sino a definirse como las intermediadoras institucionalizadas entre las poblaciones beneficiarias y el Estado nacional y regional realmente existente?

Es importante precisar acá que el surgimiento de estas nuevas prácticas de la promoción campesina y las interrogantes que a ellas se asocian no surgen exclusivamente de los nuevos retos que las actuales dinámicas económicas y sociales de las poblaciones beneficiarias plantean, sino que también tienen

relación con cambios ocurridos en las tendencias internacionales de financiación del desarrollo y -en la medida en que incorporan interrogantes relativas al rol de los sectores populares y el Estado en una estrategia de cambio- con la propia crisis del proyecto socialista en el Perú.

Al respecto, dos comentarios breves. Las actividades de las ONGs en el campo andino y en todo el país se iniciaron generalmente en base al esquema de cooperación directa por parte de ONGs del norte. Sin embargo, a lo largo de los últimos años, las modalidades de la cooperación internacional se han complejizado y, por una serie de razones (eficiencia, transparencia, cercanía a poblaciones beneficiarias, etc.) las ONGs del sur han terminado manejando fondos de gobiernos e instituciones gubernamentales como las Naciones Unidas, el BID, el BM, etc. Esta tendencia, que se ha acentuado enormemente con el manejo de fondos para programas de emergencia, empuja a las ONGs a realizar actividades casi-estatales.

Al mismo tiempo, es evidente que el replanteamiento de temas y propuestas en torno al Estado y los sujetos sociales populares es parte de un debate nacional más amplio sobre las estrategias de cambio social. Incluso, sería posible afirmar que muchos de los cambios en las prácticas de la promoción surgen no tanto de cambios en las poblaciones beneficiarias, sino de cambios en las manera como -al calor de redefiniciones ideológicas y políticas- desde las ONGs se aprecian, se leen, esos cambios.

#### 4. Conclusiones

A lo largo de los últimos 25 años, las actividades de promoción en el campo andino han experimentado cambios de gran importancia. Estos cambios se refieren fundamentalmente a una repriorización y una ampliación de los aspectos de la vida campesina en los que se incide desde "los proyectos" poniéndose ahora énfasis en los aspectos productivos y de sobrevivencia a través de una sorprendente amplitud de líneas de acción.

En este proceso, se han redefinido también las relaciones entre objetivos inmediatos y estrategias de mediano y largo plazo, siendo crecientemente relegadas las actividades de capacitación que se autodefinen como aspectos parciales de estrategias más globales, programáticas, de cambio social. Por el contrario, de manera creciente se afirma en la promoción del desarrollo el logro de objetivos inmediatos vinculados al desempeño productivo y la sobrevivencia de las poblaciones beneficiarias. En este sentido, se produce -en

la medida de la opción por el trabajo en torno a los campesinos como productores y consumidores- una suerte de despolitización y desideologización de la actividad de promoción, o más bien una redefinición de las maneras de entender el quehacer político de la promoción.

Tanto la dispersión y la especialización del trabajo de promoción como esta desligazón con propuestas programáticas de largo aliento se relaciona directamente con cambios ocurridos en las definiciones que desde las ONGs se hacen frente al tema de los sujetos sociales y el Estado. En efecto, los cambios en las actividades de promoción asociados a las modificaciones habidas en la lógica económica y productiva de las poblaciones beneficiarias, tienen directa relación con cambios asociados a la creciente percepción de que la promoción del desarrollo efectivamente se desenvuelve en el contexto de un vacío de poder en el campo y la necesidad de hacer opciones concretas en este terreno. Desde mi punto de vista, el énfasis en la atención de problemas inmediatos y la especialización de líneas de acción no deja de tener relación con una revalorización global del rol del Estado como el espacio central de referencia para pensar la política pensada como ejercicio integrador y totalizante. Entonces, a la base de la dispersión y especialización de la actividad de promoción estaría no sólo una respuesta a determinantes que surgen de las propias poblaciones beneficiarias, sino también de una revaloración -en este caso desvaloración- de la propuesta de construcción del sujeto social popular campesino como sujeto político.

La despolitización aparente de la actividad de promoción tiene en realidad mucho de redefinición de la visión que del Estado y los actores sociales se tiene desde la capacitación, en la que los actores sociales se fragmentan y política, como respuesta y como propuesta con pretensión de totalidad frente a los fenómenos sociales, regresa al Estado o se queda en la "clase política".

Finalmente, parece pertinente en la realización de estos balances de la actividad de promoción, preguntarse ya no sólo por la evolución de los ejes centrales de esta actividad a la luz de cambios ocurridos en diversos planos de la vida del país, sino también interrogarse por el "impacto" constatable de 25 años de promoción en el medio rural andino. A la luz de la pobreza actualmente existente en el campo y de la permanente precariedad de los niveles de organización campesina logrados, no es posible seguir evadiendo el interrogarnos en torno a la efectividad del trabajo de promoción que realizamos. A la luz del desastre económico, social, político y militar que se vive en el campo andino, son el correlato de miles y miles de muertes entre sus pobladores, cabe preguntarse para qué han servido tantos años, tantos recursos, tantos esfuerzos personales

invertidos. No se trata, ni mucho menos, de postular la inutilidad de las actividades de promoción, pero ciertamente sí de recordarnos constantemente que nuestras acciones, y nuestras omisiones, no son realmente tan determinantes para los destinos del agro y los campesinos; que los resortes del poder se ubican y se activan desde otras esferas de la realidad política del país, que son otros los actores que tienen en sus manos los destinos del país, incluidos los nuestros.

---

## Editorial

**E**l actual debate sobre las políticas agrarias se mueve aparentemente alrededor de dos polos: la liberalización completa del sector y el continuismo. Por continuismo entendemos la prolongación *ad infinitum* en el tiempo de un régimen de protección a la actividad agropecuaria expresado principalmente a través de subsidios, restricción de importaciones, limitaciones al mercado de tierras y a las modalidades de propiedad.

Cabe calificar el término «protección». En realidad, las medidas proteccionistas adoptadas por diferentes gobiernos han velado una desprotección constante del sector agrario manifestada sobre todo a través de los mecanismos de precios; la evolución de los precios agrícolas domésticos ha sido desfavorable respecto a aquellos de los productos de origen no agrario, gracias al sesgo urbano de las políticas agrarias y a los precios subsidiados de las importaciones de alimentos (véase en esta edición el informe sobre la utilización de dólares MUC).

En este contexto, los subsidios otorgados a través del crédito, precios de garantía y/o precios de insumos, que caracterizaron durante muchos años a las políticas agrarias, han servido más bien como compensaciones parciales a ese proceso de descapitalización, que como una protección real. El saldo final para un gran número de productores ha sido negativo. El «continuismo», es decir, la reivindicación del mantenimiento de los mecanismos de protección mencionados –los cuales fueron sostenidos hasta la irresponsabilidad por el gobierno aprista de 1985-1990– actúa sobre las manifestaciones mas no sobre las verdaderas causas de la postración de la agricultura.

Además de lo ya indicado, existe una altísima proporción de agricultores, entre ellos posiblemente la mayoría de campesinos, cuyas productividades son bajas y sus costos altos. Es decir, que prácticamente ante

cualquier nivel de precios de sus productos, sean éstos determinados por el mercado o por alguna forma de concertación entre productores y el Estado, no logran cubrir sus costos.

Esta paradoja –continuar produciendo a pérdida durante largos años– es posible gracias a varias razones: a que el objetivo económico principal de los campesinos es su propia reproducción y la de sus familias, y no la obtención de ganancias; a que, en base a un variado portafolio de cultivos, consumen parte de lo que producen; a que obtienen ingresos de otras fuentes; y, finalmente, a que carecen de otras alternativas económicas mejores, dado el escaso dinamismo de otros sectores económicos y, en las actuales condiciones, a la recesión. A este vasto sector social, que se cuenta entre los más pobres del país, el continuismo no le ofrece nada en el mediano plazo, y en el corto plazo sólo un alivio temporal a costa de gastos fiscales que demostrablemente no pueden ser más soportados.

Las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo en los últimos meses pretenden enfrentar el problema del estancamiento del sector agrario rompiendo radicalmente con las opciones continuistas. Algunas decisiones importantes que señalan esta ruptura son las siguientes. Se liberalizan las importaciones, pero suprimiendo el dólar MUC, aplicando tasas y sobretasas arancelarias. La finalidad de esta medida es proteger la producción doméstica, elevando los precios de los productos extranjeros (ver en esta edición el artículo sobre franjas de precios). Las empresas comercializadoras del Estado, ENCI y ECASA, fueron desactivadas, liberalizándose así la comercialización de los productos agrarios que aún estaban intervenidos por el Estado.

Una de las medidas más importantes y que ha suscitado la reacción adversa de los productores concierne al financiamiento de las campañas agrícolas: se han suprimido los créditos subsidiados del Banco Agrario –principal fuente institucional de financiamiento del sector–, y se ha reducido significativamente los montos. Además, se recortan sus funciones poniéndolo en desventaja respecto a otras entidades financieras, al no estar autorizado a recibir depósitos. Finalmente, se ha dispuesto su integración, junto con los demás bancos estatales de fomento, en una sola banca de fomento.

Más importantes aún son las normas que derogan la ley de reforma agraria de 1969 y modifican sustancialmente el régimen de propiedad de la tierra y los límites inafectables (D.L. 653, de agosto del presente año y su reglamento, el D.S. 0048-91-AG, del mes de noviembre).

A la liberalización económica del sector agrario se suma así la liberalización del mercado de tierras. Ahora éstas pueden ser transferidas libremente, arrendadas e hipotecadas. Se autoriza a las sociedades anónimas a ser propietarias de tierras y se abren las puertas a la reconstitución de latifundios. Admite el arrendamiento a terceros de las tierras de comunidades campesinas de aptitud forestal y estatiza sus tierras eriazas con la finalidad de adjudicarlas a eventuales inversionistas.

Además estas normas delegan en la iniciativa privada las responsabilidades de investigación y difusión técnica.

La fragilidad jurídica de varias disposiciones contenidas en esta legislación reside en que violan la Constitución en lo referente a la obligatoriedad de la conducción directa de las tierras y el no reconocimiento de las sociedades anónimas como propietarias de tierras (artículo 157); la prohibición de la formación de latifundios (artículo 159, inciso 1); la inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de las tierras comunales (artículo 163); y la obligación del Estado de apoyar técnica y económicamente al sector (artículo 158, inciso 1).

Pero más allá de los problemas jurídicos que la nueva legislación suscita, conviene reflexionar sobre su significado.

El Poder Ejecutivo ha mostrado iniciativa en dar respuesta a problemas reales que las organizaciones políticas, el Parlamento, los gremios y los especialistas no han sabido afrontar.

Algunos de estos problemas son los siguientes:

a. La intervención del Estado en el agro ha sido incapaz de conducirlo a un desarrollo, sea cual fuere la definición que uno dé a este término. El modelo de intervencionismo estatal aprista fue la gota que colmó el vaso de los desatinos de las políticas destinadas al agro, y llevó al extremo el desprestigio del Estado como agente promotor del desarrollo.

b. A pesar de las restricciones en el mercado de tierras, éste nunca dejó de existir. Durante la década del ochenta, por lo demás, hubo procesos redistributivos en la posesión de la tierra de primera importancia, motivados por la descomposición de las empresas asociativas tanto en la costa como en la sierra. En esta última región, de la que se supone que las transferencias son casi inexistentes, hay sin embargo un mercado activo (ver Debate Agrario N° 8), así como en las otras dos regiones naturales. La legislación vigente de la reforma agraria era insuficiente para normar esta realidad.

c. Por lo demás, el sector agrario en su conjunto debe generar excedentes suficientes para satisfacer demandas globales de alimentación, de abastecimiento de insumos a la industria y de divisas. Se deriva de ello responsabilidades no sólo del Estado para encauzar y fomentar el desarrollo del agro, sino también responsabilidades al nivel de los gremios y de los propios productores. La función social de la tierra no sólo tiene que ver con su justa distribución, sino también con su eficiente explotación. En el Perú las elevaciones sistemáticas de productividad son más bien la excepción que la regla. Era necesario, pues, algún mecanismo de selección de productores capaces de explotar adecuadamente las tierras, evitando al mismo tiempo los despojos de quienes por razones ajenas a su responsabilidad no pueden hacerlo sin apoyo externo. El derecho absoluto sobre un recurso tan escaso como son las tierras, independientemente del uso que se le dé, puede ser un factor de estancamiento económico. Ni siquiera las tierras comunales deben sustraerse de esta responsabilidad.

d. A mediados de los ochenta empieza a surgir con cierta fuerza una agroindustria no tradicional de exportación. La naturaleza y magnitud de las inversiones necesarias hace de la sociedad anónima una adecuada forma de organización de la producción y son efectivamente sociedades anónimas la mayor cantidad de empresas dedicadas a ese rubro productivo. Aunque la agroindustria puede operar adquiriendo los insumos de agricultores, en gran número de casos es mucho más conveniente técnica y económicamente el control directo de al menos una parte de la producción agropecuaria. Lo cual implica la posesión directa o propiedad de tierras agrícolas.

e. La escasez de recursos públicos será una realidad por varios años. En particular, esto impide una política agresiva de inversiones. Uno de los rubros importantes de inversión es la ampliación de la frontera agrícola en tierras eriazas, la mayor parte de las cuales se encuentran en la costa. El fomento de la inversión privada con ese propósito es pues una necesidad.

f. Los subsidios indiscriminados no sólo son insostenibles para el fisco, sino tienen efectos perversos sobre la producción al distorsionar la estructura de costos, cuando los subsidios son utilizados efectivamente para la producción (lo que frecuentemente no es el caso).

Debemos preguntarnos si la respuesta que da el actual gobierno a los mencionados problemas es la adecuada.

Anotemos primero lo obvio: el agro peruano es en extremo heterogéneo, no sólo física y climáticamente, sino cultural, educativa, social, tecnológica, económicamente y en la distribución de los recursos naturales, particularmente tierra y agua. Esta heterogeneidad ha sido acentuada por la concentración de inversiones y de otras medidas de apoyo en ciertas regiones.

Estas diferencias son ignoradas por el conjunto de medidas aprobadas por el gobierno. Asume implícitamente, por el contrario, que el agro es homogéneo y que el conjunto de los productores están en similares condiciones para afrontar los retos productivos a través de su vinculación al mercado. Bajo este supuesto, los productores que tendrán éxito serán aquellos capaces de utilizar a su favor dichos mecanismos.

Sin embargo, es ya posible, en términos gruesos, definir quiénes serán los «no eficientes»: la inmensa mayoría de productores, quienes no pueden competir ventajosamente simplemente porque no existen las condiciones básicas a partir de las cuales la «carrera» por la eficiencia y la competitividad puede tener algún sentido. Algunas de estas condiciones básicas son: acceso a las vías de comunicación y/o el abaratamiento de los fletes; información sobre mercados; niveles educativos mínimos generalizados, y orientados a la producción; posibilidad de acceso a recursos financieros; acceso a conocimientos y tecnologías apropiados a las particularidades regionales; acceso a fuentes de energía; alternativas de comercialización. Es fácil colegir que muchas de estas condiciones depen-

den sustancialmente de la intervención del Estado, sobre todo en las áreas que no garanticen el retorno de inversiones privadas en el corto plazo. Estas áreas incluyen la mayor parte de la sierra y amplias zonas de la selva. La propuesta de desarrollo agrario contenida en la nueva normatividad es, por consiguiente, **excluyente** de aquella parte de los productores que precisamente constituyen el meollo del problema agrario.

Las recientes décadas han dado muestra de que, en circunstancias favorables, pequeños productores y campesinos potencian sus capacidades productivas. Mencionaremos tan sólo dos ejemplos. Bastó la carretera marginal de la selva y una cierta seguridad en los mercados –gracias a la intervención de empresas comercializadoras estatales– para que decenas de miles de campesinos migrantes transformen la selva alta en importante zona productora de arroz y maíz industrial. En los años 1986 y 1987 los pequeños agricultores y campesinos respondieron con incrementos de producción ante una reactivación de la demanda y la elevación del precio de sus productos.

Las políticas sectoriales deberían, pues, incentivar a todos estos productores por varias razones: puede esperarse de ellos una respuesta positiva expresada en incrementos de producción; la elevación de ingresos consiguiente mejoraría los niveles de vida de un importante sector de la población además de que reactivaría la demanda de bienes no agrarios; en el caso de la selva alta, reduciría la expansión de la producción cocalera por los productores de cultivos legales, que encuentran en la coca la compensación económica a su actual depresión económica. Sería, además, una opción efectiva de contención a la expansión de la subversión política.

Para lograr estos objetivos hay que tomar algunas decisiones evidentes. En primer lugar, debería rehabilitarse el sistema de vías de comunicación vial, de modo de abaratar los costos de transporte tanto de la producción agropecuaria como de los bienes de producción y de consumo empleados en las áreas rurales. Esta debería ser la primera prioridad en las inversiones públicas posibles gracias a créditos externos. Tal acción probablemente sea el principal factor de estímulo a la producción.

En segundo lugar, el Estado debería mantener una banca de fomento agrario que, sin restablecer subsidios, llegaría a productores que no serán servidos de ningún modo por la banca comercial. En tercer lugar, el Estado debería reforzar su sistema de información estadística, hoy día en crisis, y prestar un servicio de información de mercados a los productores, el cual podría financiarse en parte con autogravámenes a la producción agraria, cuyo destino actual es de poca utilidad para los productores.

En tercer lugar, debe crearse un clima de seguridad para los productores –clima que el actual gobierno se esfuerza en crear tan sólo para los grandes inversionistas nacionales y extranjeros, a costa de la inseguridad de los pequeños–, reglamentando el mercado de tierras. Este debería desarrollarse prioritariamente entre productores agrarios y excluir la formación de latifundios, posibilidad ésta abierta con la nueva legislación.

Gonzalo:

Este es una propuesta de estudio para la ANC. El tema es complejo, conflictivo y candente. Allí veo polémica. Te dejo lo revisado y eventualmente efectuar los cambios que consideres pertinentes. El texto está en WP51 con el nombre RONDAS

(C:\WP51\DOCUMENT\RONDAS)

Te dejo el resumen de los testimonios recogidos en

PROCESOS. Saludos

Instituto de Apoyo Agrario

Andrés e  
HW

Dirección Ejecutiva

CDI - LUM

