



Proyecto de Ley N° 1971/2017-CR



“Proyecto de Ley de fomento para la  
planificación estratégica agraria”

## PROYECTO DE LEY

Congresista de la República que suscribe, CLEMENTE FLORES VILCHEZ, del grupo parlamentario PERUANOS POR EL KAMBIO, ejerciendo las facultades de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

### PROYECTO DE LEY DE FOMENTO PARA LA PLANIFICACION ESTRATEGICA AGRARIA

#### Artículo 1°.- Objeto de la Ley

Fomentar el planeamiento estratégico en las actividades del sector agrario, **logrando la toma de decisiones de siembra en función a las tendencias del consumo.**

#### Artículo 2°.- Finalidad

La Ley de fomento para la planificación estratégica agraria, tiene como finalidad reducir la incertidumbre en las diferentes campañas agrícolas atribuida a las fluctuaciones del precio de venta, así como de otros factores internos, reduciendo las asimetrías de información en el mercado nacional, mediante la difusión de la información adecuada orientada a fomentar una correcta formación de expectativas de mercado, sobre la base del Sistema Integrado de Estadística Nacional y lo dispuesto en la presente ley.

### **Artículo 3º.- Información sobre escenarios agrícolas**

La información sobre escenarios agrícolas consta del contenido mínimo siguiente:

- a) Análisis económico de los principales productos agrícolas de la región, los cuales comprenden la elaboración de indicadores de desempeño y competitividad para los principales productos tales como el índice de ventajas comparativas reveladas, índice de complementariedad, índice de complejidad económica del producto, entre otros relevantes.
- b) Matriz insumo-producto para los principales productos agrícolas de la región, las cuales deberán caracterizar los principales escenarios de los comportamientos de la demanda y oferta en el mercado nacional, identificando claramente los principales supuestos económicos relevantes para el análisis.
- c) Detalle de las principales partidas presupuestarias del sector agrario en las regiones, específicamente: programa presupuestal, producto/proyecto y actividad de inversión/obra; así mismo se presenta el detalle de los proyectos de inversión enmarcados en el plan multianual de inversiones y el presupuesto participativo regional.

### **Artículo 4º.- Información para procesos de planeamiento estratégico.**

El Ministerio de Agricultura y Riego en coordinación con la Autoridad Estadística Agraria Regional y/o Local, proporciona a las gerencias de planificación regional o las que hagan sus veces, información periódica referente a los costos históricos de producción, superficie cosechada, rendimiento, precio de venta/chacra, así como toda información adicional relacionada a la producción agrícola y consumo nacional.

#### **Artículo 5°.- De la difusión**

Los gobiernos regionales y locales difunden en el ámbito de sus competencias los contenidos establecidos en el artículo N° 3 de la presente Ley, en audiencias públicas con una periodicidad anual.

#### **Artículo 6°.- Información para procesos participativos**

El gobernador regional o el Alcalde de cada circunscripción, según sea el caso, distribuye entre los agentes participantes de los procesos de Planeamiento de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, la información a la que se refiere el artículo N° 4 de la presente Ley.

#### **Artículo 7°.- Del Centro Nacional del Planeamiento Estratégico**

Encarga al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) brindar asesoramiento técnico a los gobiernos regionales y locales en el proceso de planeamiento estratégico en materia agrícola, así como en la construcción de sus respectivos escenarios económicos referentes a los productos agrícolas, como parte del análisis de prospectiva regional.

#### **Artículo 8°.- Sanciones aplicables**

Ante el incumplimiento de la entrega de información estadística agraria en que incurran las entidades y personas naturales y jurídicas requeridas por el Ministerio de Agricultura, el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI es el organismo encargado de aplicar las sanciones que correspondan en atención a sus atribuciones y competencias.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **Primera.- Reglamentación de la Ley**

El Poder Ejecutivo con el refrendo del Ministerio de Agricultura y Riego reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de 60 días calendarios.

#### **Segunda.- Vigencia de la Ley**

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de publicada la reglamentación.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. PROPUESTA Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El Censo Agropecuario 2012, muestra que del total de la superficie del territorio nacional (1, 285,215.60 Km<sup>2</sup>), el 30% está dedicado al desarrollo de la actividad agropecuaria, de las cuales el 18% (7, 125,008 Has) es exclusivamente dedicado al sector agrícola. Representando un incremento del 10% con respecto al número de hectáreas registradas en el Censo 1994. Asimismo, la información consignada en INEI 2015, señala que el 27% de la PEA ocupada se encuentra realizando labores relacionadas a las actividades de agricultura, pesca y minería. Por otro lado, la actividad agraria representa el 5% del PBI nacional (INEI, Series Nacionales).

Además, el Censo Nacional Agropecuario 2012, señala que la Región Natural de la Sierra posee el 58% de la superficie agropecuaria total, la Región de la Selva posee el 30% y en la Costa se ubica el 12% de la superficie agropecuaria. Para las cuales, el INEI reporta una concentración de la PEA ocupada (al 2015) del 48%, 43% y 10%, respectivamente (INEI, Series Nacionales). Los indicadores previamente mencionados, claramente muestran la importancia relativa que posee el sector agrario en la economía nacional.

Sin embargo, la superficie agrícola no trabajada, según el Censo de 2012, es de 774 882 has, el cual representa el 11% de la superficie agrícola total. Entre las principales razones por las cuales no se ha trabajado en estas tierras, encontramos: a) falta de agua (49% del total de agricultores con tierras no trabajadas); 2) falta de acceso al crédito (24% del total) y 3) falta de mano de obra. Situación similar se repite en las tres regiones naturales del país, ver Cuadro N 01.

**Cuadro N 01: Superficie no trabajada por razón principal, según región natural, 2012**

Razón principal	Total	Estructura %	Región natural		
			Costa	Sierra	Selva
<b>Total</b>	774,882.24	100	301,463.84	237,712.78	235,705.62
<b>Falta de agua</b>	378,912.23	48.9	207,826.53	122,923.67	48,162.04
<b>Falta de semilla</b>	32,491.35	4.2	2,929.24	17,612.65	11,949.46
<b>Falta de crédito</b>	186,386.05	24.1	41,740.40	40,403.12	104,242.54
<b>Falta de mano de obra</b>	87,866.64	11.3	11,274.91	31,419.84	45,171.89
<b>Por sanidad, erosión</b>	38,653.52	5	19,308.17	13,070.39	6,274.89
<b>Consiguió otro trabajo</b>	5,752.25	0.7	927.09	1,850.27	2,974.89
<b>Otras razones</b>	44,820.2	5.8	17,457.5	10,432.84	16,929.91

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2012 (INEI, 2012).

Como consecuencia lógica, del total de la superficie agrícola nacional, tan solo el 58.3% presenta cultivos (4 155, 678 Has), de las cuales el café constituye el 10,2% del total de superficie, papa el 8,8%, maíz amarillo duro 6,3%, maíz amiláceo 5,8%, arroz 4,3%, plátano 3,5%, cacao 3,5%, caña de azúcar 3,4%, yuca 2,3% y maíz choclo el 1,6%.

Entre las principales causas manifestadas en el Censo Agropecuario 2012, la falta de agua y acceso al crédito son las de especial atención para el congreso

así como para el ejecutivo. El primer punto, actualmente es de plena preocupación del ejecutivo, el cual viene realizando los esfuerzos necesarios mediante diferentes políticas sectoriales.

Concerniente al segundo punto, el Censo 2012 muestra que del total de productores que solicitaron un crédito, el 90% obtuvo una respuesta favorable (186, 491 productores). Por lo cual, podemos inferir que la problemática es concerniente a la demanda. La mayor proporción de créditos fue entregada por instituciones formales (88% del total), destacando las CMAC, la banca múltiple y las cooperativas de ahorro y crédito. Los sectores informal y semi-formal han cubierto el 11% del total de créditos agropecuarios, destacando los ofertados por las ONGs, los vendedores de insumos, los compradores de la producción y los prestamistas (ver Cuadro 2).

**Cuadro N 02: Mercado de Crédito Agropecuario en el Perú, 2012.**

<i>Categorías</i>	<i>Unidades agropecuarias</i>	<i>%</i>
<b>Sector Formal</b>	<b>170,503</b>	<b>87,7%</b>
<i>Banca múltiple</i>	25,068	13%
<i>Caja municipal de ahorro y crédito</i>	56,413	29%
<i>Cooperativa de ahorro y crédito</i>	24,748	13%
<i>Caja rural de ahorro y crédito</i>	24,183	12%
<i>AGROBANCO</i>	17,652	9%
<i>Empresa de Desarrollo de Pequeña y Microempresa (EDPYME)</i>	22,439	12%
<b>Sector Semi-formal</b>	<b>17,762</b>	<b>8,6%</b>
<i>Organismo No Gubernamental (ONG)</i>	7,364	4%
<i>Comerciante (vendedor de insumos)</i>	2,609	1%
<i>Habilitador/a (comprador de la producción)</i>	3,002	2%
<i>Molino / Desmotadora</i>	3,513	2%
<i>Empresa textil</i>	274	0,14%
<b>Sector Informal</b>	<b>7,218</b>	<b>3,7%</b>
<i>Prestamista</i>	3,902	2%
<i>Otro</i>	3,316	2%

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2012 (INEI, 2012).

En general, el 74% de los agricultores que acceden al crédito utilizan los recursos para la adquisición de insumos de producción y solo el 9% para la compra de herramientas, equipo o maquinaria pesada (INEI, 2012). Son 19,974 productores agropecuarios que solicitaron un préstamo pero no lo obtuvieron por falta de garantías, por no contar con título de propiedad y/o por incumplimiento de pago en créditos anteriores. Es importante destacar que la mayor proporción de rechazos para acceder al crédito se dieron en la Selva y Sierra (83%) convirtiéndose en un factor limitante para el desarrollo agropecuario (INEI, 2012).

Sin embargo, como ya se mencionó, la problemática central está en el lado de la demanda. En este sentido, del total de productores que no gestionaron un crédito (los cuales representan el 90% del total de agricultores en el país), el 35% manifiesta que no lo solicitó puesto que no lo requería, el 28% debido a los altos costos financieros, y el 17% debido a falta de garantías. En este último punto, Trivelli (1997)<sup>1</sup> sugiere que existen otras variables, distintas al régimen de tenencia de la tierra y a las demás propiedades inmuebles, que afectan significativamente la probabilidad de acceder a un crédito en el ámbito rural. Estas son la ocupación del jefe del hogar, el grado de integración con el mercado de bienes agropecuarios, área destinada a la producción de cultivos de exportación. Recientes investigaciones auspiciadas por el Centro de Investigación Económica y Social (CIES), Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), y la FAO, sugieren que factores como asociatividad, asistencia técnica, entre otros factores relacionados a la productividad podrían explicar en gran medida la decisión de participar en el mercado financiero<sup>2</sup>.

La conclusión recurrente en estas investigaciones, está íntimamente relacionada con la capacidad del agricultor en confiar en la previsibilidad de sus campañas para generar una mayor apuesta por invertir en tecnología,

---

<sup>1</sup> Ver Trivelli (1997). Crédito en los hogares rurales del Perú. Investigaciones Breves 4. Lima: Consorcio de Investigación en Economía y Sociedad.

<sup>2</sup> Ver [http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/otrasinvestigaciones/archivos/iv\\_cenagro\\_r.\\_webb.pdf](http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/otrasinvestigaciones/archivos/iv_cenagro_r._webb.pdf)

aprovechamiento de los recursos, maquinaria de ordeño, etc. En la literatura económica, estos típicos problemas pueden ser atribuidos a selección adversa, riesgo moral, y otros problemas de asimetrías de información implícitos en los mercados con escaso acceso a la información (Stiglitz y Weiss, 1981; Hoff y Stiglitz, 1993)<sup>3</sup>.

En este sentido, la provisión de información adecuada juega un papel importante para la previsibilidad de decisiones concernientes a la iniciación de campañas agrícolas, y por ende, a las decisiones de acceso al crédito. Según el Censo Agropecuario 2012, el 39% de los agricultores con superficie sembrada decide sembrar los cultivos debido a que siempre siembra el mismo cultivo, el 25% porque el cultivo que siembra es de menor gasto y el 10% porque considera que el cultivo que siembra tiene un mercado seguro. Es decir, el 74% de los agricultores toma decisiones basados en información histórica de su propia experiencia. Tan solo el 1% toma decisiones basados por recomendaciones técnicas. Esta situación genera un alto grado de vulnerabilidad a los agricultores frente a las volatilidades endógenas al mercado.

Los beneficios de los agricultores dependen del rendimiento por hectárea. El comportamiento de cada producto es disímil, y la canasta de productos se torna demasiado volátil. Para ello, la atención oportuna y adecuada, así como la implementación de infraestructura productiva y una conveniente gestión de calidad amortiguarían la variabilidad de los precios de productos para dejar inafectados (en su defecto, menguar la volatilidad) los ingresos de los agricultores. Debe considerarse la variabilidad del precio de los insumos dentro de la estructura de costos de los productores, ya que podría ser una nueva fuente de incertidumbre de precios de los productos.

---

<sup>3</sup> Hoff, K y Stiglitz, J. (1993). "Imperfect Information and Rural Credit Markets: Puzzle and Policy Perspectives", en Hoff *et al.*, editors: The World Bank, Oxford University Press.

Stiglitz, Joseph; Andrew Weiss (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, Vol. 71, N° 3, pp. 393-410.



El cuadro N 03 presenta algunos indicadores estadísticos del precio y producción en una canasta de los principales productos (58 en total) como arroz, camote, caña de azúcar, cebolla, limón, frijol, maíz, lenteja, entre otros. La tabla sugiere una menor persistencia en la tasa de crecimiento de los precios comparados a la tasa de crecimiento de la producción real. Es decir, el precio previo del mercado no persiste al siguiente periodo, el cual deja mayor espacio a la incertidumbre. Asimismo, la desviación estándar de los últimos 20, 10 y 5 años es presentada. Esta variable claramente señala una mayor volatilidad en la tasa de crecimiento del precio comparado a la producción real (8 vs 3% en los últimos 5 años).

**Cuadro N 03: Estadísticas Descriptivas**

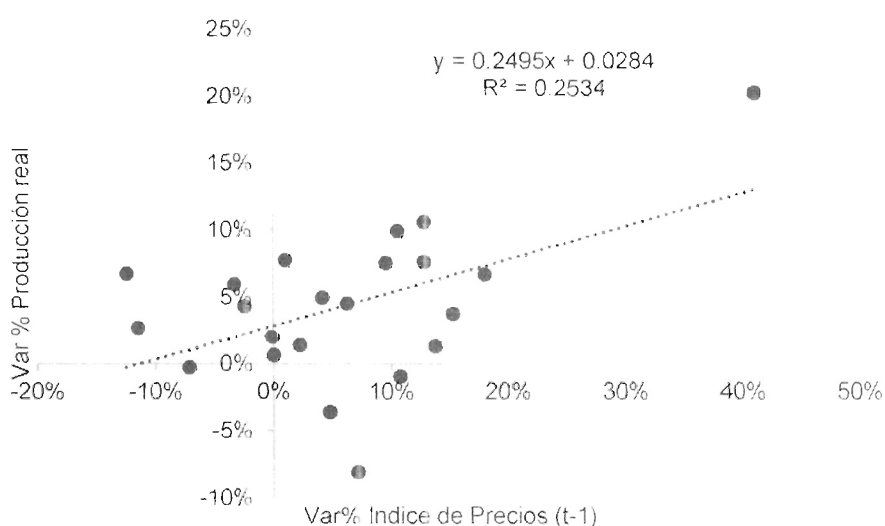
<i>Variable</i>	<i>Índice de Precios</i>	<i>Producción real</i>
	<i>Variaciones porcentuales, 1994:2015</i>	
<i>Persistencia</i>	9%	25%
<i>Coefficiente de Variación</i>	2	1
<i>Mediana</i>	6%	4%
<i>Mínimo</i>	-12%	-8%
<i>Máximo</i>	18%	20%
<i>Amplitud</i>	30%	28%
	<i>Desviación Estándar</i>	
<i>20 años</i>	8%	5%
<i>10 años</i>	7%	3%
<i>5 años</i>	8%	3%

Fuente: Sistema de Información del MINAGRI.

La pérdida del beneficio de los agricultores se genera precisamente en periodos de alta volatilidad, donde las cantidades producidas crecen tomando como referencia los resultados del precio en el periodo anterior. Figura N 01, muestra la relación positiva entre la tasa de crecimiento de la producción real y el índice de precios en el periodo anterior. Es decir, es altamente probable, que las decisiones de campaña agrícola estén altamente influenciadas por el precio del periodo anterior. En este sentido, y considerando la baja persistencia de los precios

mostrado en el cuadro N 03, podemos inferir que la producción de cada producto está sujeta a un alto grado de incertidumbre en el precio de venta final.

**Figura N 01: Relación entre variación porcentual en precios pasados y producción real presente**



**Fuente: Sistema de Información del MINAGRI.**

Finalmente, basados en los argumentos previamente expuestos, podemos inferir que es necesaria una iniciativa legislativa que permita adecuar la planificación agrícola con la adecuada información del mercado. Asimismo, hay que diferenciar los procesos de planificación regional expresados en análisis de prospectivas (por ejemplo la directiva CEPLAN 2016-01). Este último, no incorpora explicativamente un análisis exhaustivo de demanda y oferta para los principales productos agrícolas. Como se ha observado en los resultados censales, así como en las estadísticas descriptivas, las decisiones de producción están guiadas primordialmente por experiencia propia del agricultor y no por factores técnicos o de mercado. En este

sentido, esta iniciativa legislativa acompaña los esfuerzos de CEPLAN, para gestionar una mejor planificación agrícola por parte de los gobiernos subnacionales.

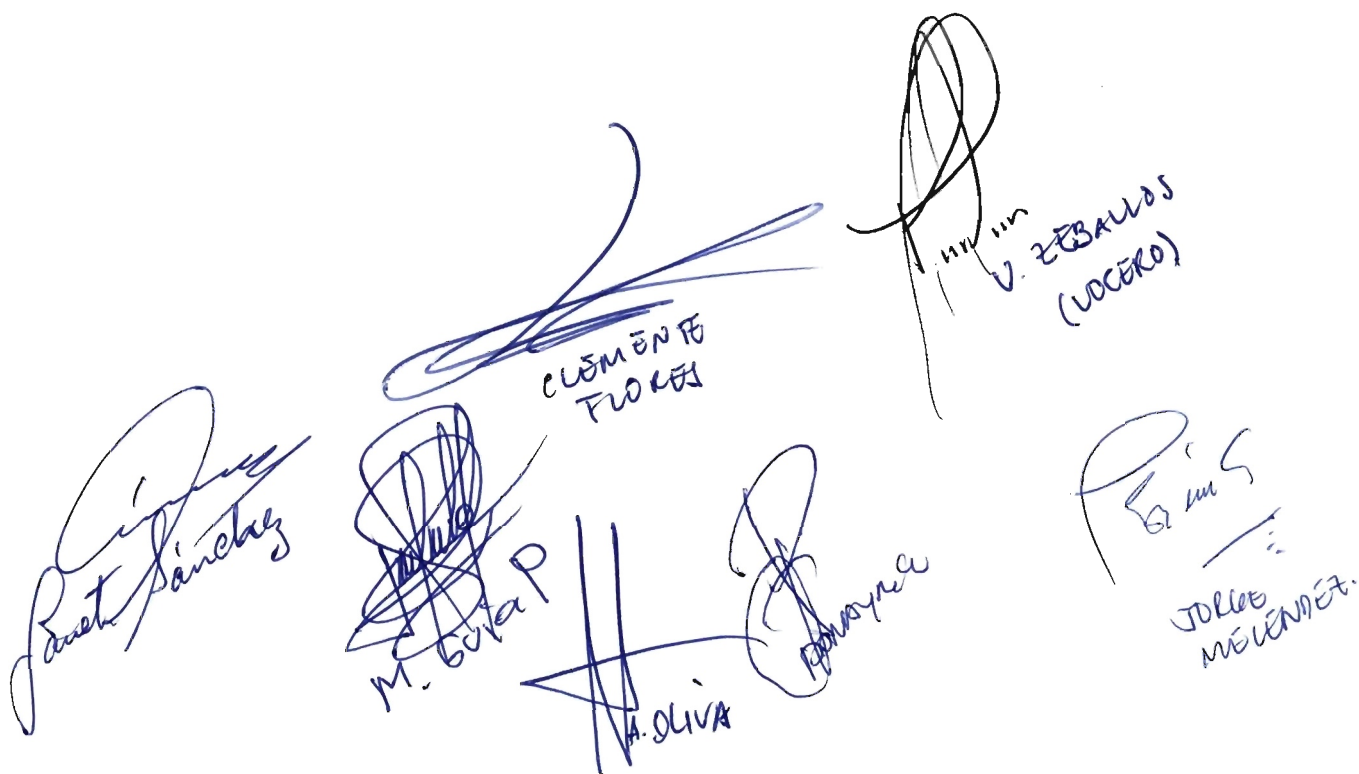
## **II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

De aprobarse la presente propuesta legislativa, no colisiona la Constitución Política del Perú, el Acuerdo Nacional, la Ley N° 28411, ni deroga ninguna norma del ordenamiento jurídico vigente sobre la materia. Sin embargo, busca consolidar los esfuerzos de planificación regionales expresados en La Ley de Bases de Descentralización - Ley N° 27783, Ley orgánica de gobiernos regionales, Decreto Legislativo N° 1082 que crea el Sistema Integrado de Estadística Agraria entre otros. Asimismo, la propuesta legislativa busca consolidar los esfuerzos de transparencia de la información expresados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública - Ley N° 27806. Por tanto, se mejora la participación de los agricultores en el libre mercado, con una mejora sustancial en el conjunto de información necesaria para la correcta toma de decisiones; esto, en curso de la vigésima tercera Política de Estado – Política de Desarrollo Agrario y Rural del componente Competitividad del País del Acuerdo Nacional, que establece la necesidad de propiciar un sistema de información agraria eficiente, que permita a los agricultores la adopción de alternativas económicas adecuadas y la elaboración de planes indicativos nacionales, regionales y locales. Finalmente, esta propuesta va en concordancia con la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783.

## **III. EFECTO ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El presente proyecto de ley no eroga gasto al Estado peruano, ya que esta iniciativa busca consolidar los esfuerzos metodológicos de planificación agrícola en el Perú. Asimismo, la información requerida para el análisis prospectivo, se encuentra actualmente elaborado, procesado y publicado de manera independiente por el

Ministerio de Agricultura y Riego en su portal web. La propuesta legislativa se encuentra en concordancia con la normativa vigente de planificación ya establecida por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que busca en uno de sus cuatro objetivos principales del Acuerdo Nacional y Políticas de Estado, la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado que garantice el ejercicio pleno de sus funciones en el ámbito económico y social a través de sus tres niveles de gobierno. Por último, el proceso de difusión no eroga un gasto extrapresupuestario, debido que las diferentes leyes – expresadas en el Artículo 5- exigen el cumplimiento de una Audiencia Pública anual para la rendición de cuentas de los gobiernos sub-nacionales. Además en concordancia con la quinta disposición complementaria del reglamento del Sistema Integrado de Estadística Agraria - SIEA, sus miembros tienen incorporado en sus planes operativos presupuestarios la actividad de generación y difusión de la información estadística agraria.



Sanct. Sánchez  
CLEMENTE FLORES  
M. GUTIERREZ P  
A. OLIVA  
V. ZEBALLOS (VOCERO)  
JULIO MELÉNDEZ

