

## Proyecto de Ley N° 3094/2017-CR

### LEY QUE ESTABLECE LINEAMIENTOS PARA EL SISTEMA DE PLANES DE CULTIVOS Y RIEGO PARA PLANIFICAR LA AGRICULTURA

Los congresistas de la República que suscriben a iniciativa del Congresista **HORACIO ZEBALLOS PATRÓN**, y los congresistas **Richard Arce Cáceres, Mario Canzio Álvarez, Manuel Danmert Ego Aguirre, Marisa Glave Remy, Indira Huilca Flores, Edgar Ochoa Pezo, Oracio Ángel Pacori Mamani, Tania Edith Pariona Tarqui y Alberto Quintanilla Chacón** del grupo parlamentario Nuevo Perú, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa:

#### PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS PARA EL SISTEMA DE PLANES DE CULTIVOS Y RIEGO PARA PLANIFICAR LA AGRICULTURA

##### Artículo 1. Objeto de la Ley

La ley tiene por objeto establecer los lineamientos que debe contener el sistema de planes de cultivos y riego para planificar la agricultura teniendo como componentes rectores la participación, la integralidad y la integración.

##### Artículo 2. Finalidad

La finalidad de establecer los lineamientos para la planificación de la agricultura, es que éste pueda tener los siguientes elementos:

- Establecer espacios y mecanismos de participación de las organizaciones agrarias.
- Construir plataformas y espacios de coordinación e información entre los tres niveles de gobierno y los organismos públicos competentes.
- Elaborar planes de siembra, mapa de cultivos y cosecha por cuotas territoriales.
- Planificar las cuotas por territorio de cultivo y producción atendiendo las necesidades del mercado interno y el externo.
- Control y monitoreo de actividades planificadas.
- Articular un sistema de información altamente tecnificado (información satelital, SIG, estadística, entre otras) a tiempo real para la siembra y la producción.
- Articular los mecanismos de financiamiento a la producción cuya garantía sea la prenda agrícola.

##### Artículo 3. Criterios para la planificación participativa

La planificación de la agricultura tiene una lógica participativa para lo cual el Ministerio de Agricultura, los gobiernos regionales y locales establecerán un programa conjunto de construcción de espacios, canales de comunicación y agendas con las organizaciones agrarias sobre planes de siembra, mapa de cultivos, cosecha, producción, comercialización y análisis continuo de la problemática agraria.

El reglamento de la presente norma establecerá los mecanismos de participación, responsabilidades y las acreditaciones correspondientes.

#### **Artículo 4. Criterios para la elaboración de los planes de siembra, mapa de cultivos y cosecha por cuotas territoriales**

La planificación de la agricultura contendrá diversos planes, para lo cual el concerniente a siembra y mapa de cultivos tendrá en cuenta la utilización efectiva de la parcela teniendo en cuenta las cuotas por áreas geográficas, diversificación de los rubros, rotación de cultivos, control de plagas, monitoreo, métodos de siembra, capacitación y cosecha por cuotas por áreas geográficas.

#### **Artículo 5. Criterios para la programación de la producción**

Para la elaboración de la programación de la producción por cuota de territorio se tendrá en cuenta:

- a. Identificar las necesidades del mercado interno.
- b. Planificación de la exportación.
- c. Características de los cultivos y estacionalidad.
- d. Recursos económicos para inversión.
- e. Registro de producción, comercialización y fianza.
- f. Información de precios en los mercados cercanos e internacionales
- g. Productividad de los rubros seleccionados en cada época (seca y lluviosa)

#### **Artículo 6. Organismos competentes**

El establecimiento de los lineamientos de la planificación de la agricultura es integrado para lo cual los tres niveles de gobierno y los organismos públicos especializados en el marco de sus competencias interactuarán a través de plataformas de información.

#### **Artículo 7. Control del uso y comercialización de plaguicidas**

Incorporarse en el Sistema Nacional de Plaguicidas de Uso Agrícola el control y uso de pesticidas en las actividades agrícolas y promoción del control integrado.

#### **Artículo 8. Fomento de la investigación**

Los tres niveles de gobierno promoverán a través de sus organismos especializados espacios de coordinación, interacción para proponer propuestas investigación que generen conocimiento, desarrollo de tecnologías y adaptación de tecnologías que fomenten el incremento de la productividad, la mejora de la competitividad, el incremento de la rentabilidad y sostenibilidad de la actividad agrícola.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **PRIMERA.**

El Ministerio de Agricultura en un plazo de 90 días elaborará el reglamento de la presente ley en coordinación con los gobiernos regionales, locales, organismos especializados y organizaciones agrarias.

#### **SEGUNDA.**

Se declara de interés nacional y necesidad pública de la comisión de coordinación interinstitucional e intergubernamental de políticas agrarias según lo establecido en la Constitución y en el marco legal de la materia.

**TERCERA.**

Se declara de interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Ministerio de Agricultura, para lo cual la Presidencia del Consejo de Ministros realizar la misma de manera participativa con todos los actores sociales e institucionales.

**CUARTA.**

El Ministerio de Agricultura y Riego en coordinación con los gobiernos regionales y locales desarrollarán un catastro nacional de las tierras cultivadas y del uso del agua en esta actividad.

**QUINTA.**

Se declara de interés nacional y necesidad pública la creación de un sistema de asistencia técnica y extensión agraria que brinde asistencia, transfiera tecnologías; organizar, planificar y monitorear la producción, facilitar procesos de organización de los agricultores, promover la creación de valor agregado a los productos, asistir técnicamente ante las entidades financieras, asistir técnicamente en la comercialización; innovar con nuevos productos.



*Horacio Zeballos Patrón*

**HORACIO ZEBALLOS PATRÓN**  
Congresista de la República



*Edgar A. Ochoa Pezo*

**EDGAR A. OCHOA PEZO**  
Congresista de la República

*Richard Ance*

*Alberto Quintanilla Chacón*

**ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN**  
Directivo Portavoz  
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

*Oracio Pacari*

**ORACIO PACARI**

*Manuel Dammert Ego Aguirre*

**MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE**  
Congresista de la República

*Alberto Quintanilla Chacón*

**ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN**  
Congresista de la República

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 05 de Junio del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3094 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

AGRICULTURA, -

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

RODOLFO ALBERTO GARCÍA  
Secretario General

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1.1 MARCO NORMATIVO

El **artículo 88 de la Constitución** establece que “*el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona*”. Subrayado propio.

“El artículo trata de dos aspectos distintos: el desarrollo agrario y la propiedad de las tierras rurales. Ambos temas tienen un vínculo pero jurídicamente hay una gran diferencia entre ellos.”<sup>1</sup> Si bien, ambos aspectos son diferentes jurídicamente estos necesitan ser vinculados, porque sobre la propiedad de las tierras de los agricultores se les permite obtener financiamiento para que su actividad agrícola subsista. Sobre esa propiedad es que el Estado le reconoce beneficios e incentivos. Sin embargo, el tema de la propiedad debió desarrollarse en un artículo distinto.

“El apoyo preferente al desarrollo agrario exige que la política global del gobierno, y la asignación de recursos del Presupuesto, se orienten con preferencia a generar condiciones de desarrollo agropecuario en el país y ello es tarea que requiere alta inversión y diversificación porque son muy distintos los problemas de las diversas regiones del país y, en buen cuenta, de cada uno de los microclimas existentes”<sup>2</sup>.

Las políticas, programas y planes que se promueven desde la cartera ministerial caen en saco roto cuando éstas no están dotadas del presupuesto necesario para implementarlas, lo mismo sucede con la transferencia de competencias a los gobiernos regionales no se hacen efectivos por diversas razones, pero centralmente por la falta de presupuesto.

El **artículo 188 de la Constitución** establece que “la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”; es importante que los niveles de gobierno puedan aplicar las funciones que les corresponden, así como las competencias asignadas según lo establecido en el precitado artículo.

Por otro lado, en el fundamento 33 de la sentencia 0020-2005-PI/TC, 0021-2005-PI/TC (acumulados) del 27 de septiembre de 2005 del Tribunal Constitucional establece que las competencias de los órganos constitucionales pueden ser:

- a. Competencias exclusivas: Son materias asignadas en exclusividad a favor de organismos constitucionales. Serán positivas si son susceptibles de ser delegadas o negativas si son privativas del órgano respectivo, es decir, no sólo exclusivas sino también excluyentes.

<sup>1</sup> RUBIO CORREA, MARCIAL. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo III. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial 1999. P. 514.

<sup>2</sup> Loc. Cit.

- b. Competencias compartidas: Son materias divididas en determinadas áreas de atención, repartiéndose responsabilidades entre dos o más niveles de gobierno, actividad coherente con los principios de cooperación y de tutela y control de los organismos constitucionales autónomos, según se verá luego.
- c. Competencias delegadas: Son aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada.

El **artículo 192 de la Constitución** indica que “los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”.

Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.
8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

El artículo 3 de la Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización, señala que la descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población. El numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 27783 establece que el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades.

Además, el numeral 4 del artículo 6 de la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que es función del Poder Ejecutivo implementar la coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, con énfasis en las competencias compartidas.

El Decreto Supremo 002-2016-MINAGRI aprobó la Política Nacional Agraria, entre los que señala como ejes políticos:

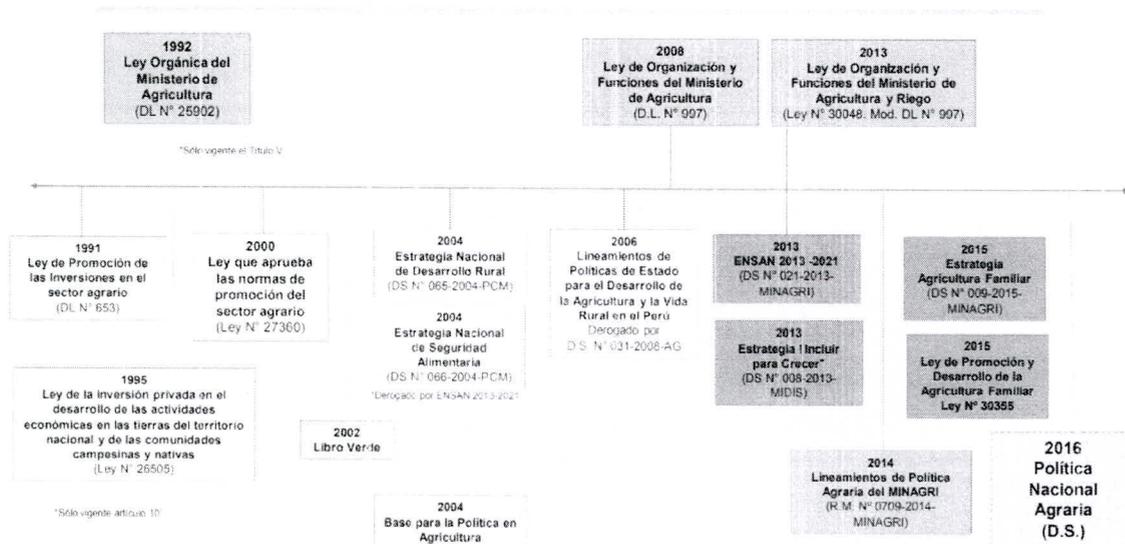
Eje de Política 1: Manejo sostenible de agua y suelos

- Eje de Política 2: Desarrollo forestal y de fauna silvestre
- Eje de Política 3: Seguridad jurídica sobre la tierra
- Eje de Política 4: Infraestructura y tecnificación del riego
- Eje de Política 5: Financiamiento y seguro agrario
- Eje de Política 6: Innovación y tecnificación agraria
- Eje de Política 7: Gestión de riesgo de desastres en el sector agrario
- Eje de Política 8: Desarrollo de capacidades
- Eje de Política 9: Reconversión productiva y diversificación
- Eje de Política 10: Acceso a mercados
- Eje de Política 11: Sanidad agraria e inocuidad agroalimentaria
- Eje de Política 12: Desarrollo institucional

De este listado de ejes de política no se encuentra el de planificación agraria, tema es que es medular para el desarrollo de la actividad agrícola. Dichos ejes se ven efectivizados a través de programas y planes, que muchas veces no cuentan con financiamiento por lo que queda, sólo en letra muerta.

Cuadro 1

Políticas Públicas vinculadas al Sector Agrario



Fuente: Ministerio de Agricultura – Política Nacional Agraria.

Las políticas aprobadas por el Ministerio de Agricultura no coadyuvan a mejorar el sector agrario, puesto que por simple lógica para iniciar cualquier cambio o promocionar alguna actividad, es necesario conocer lo que se tiene y planificar.

En el Perú, el sistema agrario actualmente operante favorece al agricultor grande y corporativo de la costa orientado a la exportación, tanto por las condiciones naturales que le favorecen como por las atenciones del Estado. Sin embargo, aunque sea una agricultura rentable en las condiciones actuales no es sostenible a largo plazo, sobre todo frente a los desafíos que presentarán el cambio climático global, la crisis energética

y el agotamiento de los recursos naturales —en particular, los no renovables, como la desnaturalización de ecosistemas<sup>3</sup>.

La agricultura de la sierra se realiza en condiciones muy variadas, desde el altiplano y los páramos de poco provecho agrícola y orientados a la ganadería de altura a los valles interandinos donde se practica la agricultura 'de secano', que depende sobre todo de las lluvias, y está sujeta a eventos negativos como las heladas, los friajes y las sequías, y tiene alto riesgo de erosión. Su compleja agroecología es mayormente de subsistencia o para el consumo interno, con bajos rendimientos y riesgos elevados, y ha sufrido una severa deforestación<sup>4</sup>.

Según Pérez (2006), entre 55% y 60% de las tierras de la sierra han sido afectadas en diversos grados por la erosión y, según Webb y Fernández Baca (2010), en el 2002, el 66% de las tierras erosionadas del Perú se ubicaban en la sierra, en comparación con 30% en la costa y 4% en la selva. Mientras que 12% de los suelos de la costa son considerados aptos para el cultivo en limpio o permanente, solo 4% de los suelos de la sierra y 6% de los suelos de la selva merecen esta calificación (Webb & Fernández Baca, 2010). La combinación de los recursos naturales muy degradados, las dificultades de comunicación con la economía de la costa, el minifundismo, la dispersión de la propiedad de la tierra y el limitado acceso a los servicios productivos agrícolas han hecho que hoy en día la sierra sea una región poca atractiva para la inversión privada<sup>5</sup>.

## 1.2 MARCO CONCEPTUAL

Para mayor comprensión de la presente iniciativa legislativa se presentan los siguientes conceptos:

Agricultura: es la labranza o cultivo de la tierra e incluye todos los trabajos relacionados al tratamiento del suelo y a la plantación de vegetales. Las actividades agrícolas suelen estar destinadas a la producción de alimentos y a la obtención de verduras, frutas, hortalizas y cereales. La agricultura implica la transformación del medio ambiente para satisfacer las necesidades del hombre. Esta capacidad es la que diferencia al ser humano del resto de los seres vivos<sup>6</sup>.

El surgimiento de la agricultura fue un paso clave en el desarrollo de la humanidad. Los historiadores afirman que, en el periodo Neolítico, el hombre pasó de la caza, la pesca y la recolección a las actividades agrícolas y ganaderas. El trigo y la cebada habrían sido las primeras plantas cultivadas<sup>7</sup>.

En el Perú, la agricultura ha sido la actividad económica tradicional desde el prehispanico, donde se cultivó de forma intensa productos como el maíz y la papa. Los pobladores prehispanicos se adaptaron a las condiciones del ambiente y debido a carencia de espacios abiertos se crearon sistemas de terrazas (andenes) convirtiendo las limitaciones de la pendiente en ventajas en el uso del espacio. Esta actividad respondía a una visión teocrática, panteísta y pre moderno del mundo, donde el trabajo

<sup>3</sup> SCJRRRAH, Martín. Políticas agrarias para un Perú postextractivista. Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES.

<sup>4</sup> Loc. Cit.

<sup>5</sup> Loc. Cit.

<sup>6</sup> Definición. DE. Agricultura. Disponible en: <https://definicion.de/agricultura/>

<sup>7</sup> Loc. Cit.

colectivo realizado por las familias (ayllu) permitió el desarrollo de las actividades agropecuarias como base de la economía andina. La llegada de los conquistadores españoles en el siglo XVI significó el desplazamiento de la agricultura por la minería debido a la visión mercantilista imperante en Europa, donde los metales preciosos como el oro y la plata eran la base de la riqueza de los estados. Introdujeron el ganado vacuno y ovino, el telar a pedal que reemplazó en muchas regiones el telar a la cintura y dejaron de lado la producción de alimentos tradicionales como la Kiwicha, maca, cañihua y el tarwi<sup>8</sup>.

La agricultura es la actividad económica por la que el hombre cultiva la tierra para obtener los productos alimenticios o industriales que requiere satisfacer sus necesidades vitales. Existen 5 hitos importantes a lo largo de la historia del Perú.

## Cuadro 2 Historia de la agricultura



Fuente: Facultad de Arquitectura e ingeniería Civil y del Ambiente. Universidad Católica de Santa María<sup>9</sup>.

**Planificación agraria:** Consiste en determinar fechas de plantación y cantidades para cada cultivo, con el objetivo de disponer de una oferta estable y continua de productos<sup>10</sup>.

Es una tarea difícil debido a la gran cantidad de variables que entran en juego, entre ellas los factores climáticos y de manejo, que hacen que la planificación se base en gran medida en la experiencia personal y las peculiaridades de cada finca. Una planificación válida para una zona de costa puede no serlo para una zona de interior situada a pocos kilómetros de distancia<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> RENGIFO, Juan Pablo. Historia de la agricultura en el mundo, en Perú y la Región. Disponible en: [http://www.academia.edu/25519254/HISTORIA\\_DE\\_LA\\_AGRICULTURA\\_EN\\_EL\\_MUNDO\\_EN\\_PERU\\_Y\\_LA\\_REGION](http://www.academia.edu/25519254/HISTORIA_DE_LA_AGRICULTURA_EN_EL_MUNDO_EN_PERU_Y_LA_REGION)

<sup>9</sup> CORNEJO TAMAYO, Luis Humberto y DÍAZ VALDIVIA, José María. AGRICULTURA. Disponible en: <https://es.slideshare.net/luisct/agricultura-en-el-peru>

<sup>10</sup> Associatió Sembrar en Saó. Planificación de la Agricultura. Disponible en: <http://www.sembransao.org/new/wp-content/uploads/planificacion-para-alumnos.pdf>

<sup>11</sup> Loc. Cit.

La planificación no es algo inamovible, está siempre sujeta a cambios, alimentándose constantemente de la observación y la experimentación del agricultor. Es importante por tanto llevar un buen registro. La planificación tiene una relación directa con la rotación de cultivos, que es en realidad una planificación a mayor escala temporal, teniendo en cuenta qué cultivos sucederán a otros a lo largo de varias temporadas<sup>12</sup>.

Ventajas<sup>13</sup>:

- Permite una oferta estable y continua de productos.
- Regula la utilización del terreno, facilitando que esté el menor tiempo posible vacío.
- Nos da una previsión de en qué momento va a ser necesario dedicarle más tiempo al campo, o disponer de más mano de obra o de maquinaria específica.
- Nos ofrece una previsión de gastos e ingresos.
- Evita excesos de producción.
- Si nos dedicamos a la venta, nos permite ofrecer un calendario de suministro a nuestros clientes.
- Permite una previsión de compra de insumos

**Cuadro**  
Organización de la información para la planificación de cultivos



Fuente: CONICET-FAUBA, DZD Agro y Nitragin Argentina S.A.<sup>14</sup>

Planificación participativa de la agricultura: Es una actividad que facilita la toma de decisión lógica para un programa del trabajo conjunto en la producción y comercialización<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Loc. Cit.

<sup>13</sup> Loc. Cit.

<sup>14</sup> DÍAZ-ZORITA, Martín. Toma de decisiones en la planificación de cultivos: El rol de la tecnología. El valor de la información. CONICET-FAUBA, DZD Agro y Nitragin Argentina S.A. Charla presentada en Mundo Agro en julio de 2009, durante evento organizado por Sema Consultores. Agosto, 2009.

Ésta tiene las ventajas de:

- Motivar la iniciativa propia de todos los socios
- Organizar trabajos para lograr las metas comunes
- Responsabilizar cargos para seguimiento de plan

Según el objetivo, existen varias planificaciones como:

- Plan de Producción
- Plan de Comercialización (Plan de Negocio)
- Plan de Mano de Obra
- Plan de Inversión y Finanzas
- Plan de Acción en un Proyecto

Planificación integrada de la agricultura: Es un sistema de gestión integral de la explotación que permite a los agricultores identificar sus oportunidades y amenazas, teniendo en cuenta las necesidades de los consumidores y el respeto por el medioambiente<sup>16</sup>.

Se basa en el conocimiento detallado de la explotación y en la gestión de todos los recursos disponibles. Y dicho enfoque contiene lo siguientes elementos<sup>17</sup>:

- Organización y planificación: La organización, la gestión y la planificación son clave para el éxito de la agricultura integrada. El objetivo es tener una visión de conjunto de la explotación para combinar las mejores prácticas tradicionales y las últimas tecnologías<sup>18</sup>.
- Capital social y humano: El éxito de su explotación depende de todo el personal involucrado: propietarios y agricultores<sup>19</sup>.
- Eficiencia energética: Es necesario identificar los procesos de mayor consumo energético y buscar procedimientos para mejorar la eficiencia<sup>20</sup>.
- Uso y protección del agua: Una planificación eficaz permite rentabilizar el uso del agua y reducir el impacto de las prácticas agrícolas sobre su calidad<sup>21</sup>.
- Manejo y gestión del suelo: El suelo es el soporte y sustento de los cultivos, alimento de personas y animales. Es el principal activo de los agricultores, sobre el que se desarrolla su actividad<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> ÁLVAREZ CÓRDOVA, Enrique. Proyecto para el apoyo a pequeños agricultores en la zona oriental (PROPA-Oriente). JICA. Guía Técnica sobre mejoramiento de administración agrícola para pequeños agricultores. Ministerio de Agricultura y Ganadería del gobierno Del Salvador.

<sup>16</sup> Guía de buenas prácticas para una agricultura integrada. GrupoFertiberia. Disponible: <http://www.fertiberia.com/media/312732/guia-buenas-practicas-versio-n-web.pdf>

<sup>17</sup> Loc. Cit.

<sup>18</sup> Loc. Cit.

<sup>19</sup> Loc. Cit.

<sup>20</sup> Loc. Cit.

<sup>21</sup> Loc. Cit.

<sup>22</sup> Loc. Cit.

- Nutrición de cultivos: Para determinar los nutrientes que hay que aportar a través de la fertilización, se requiere un balance adecuado que considere las necesidades del cultivo y la capacidad del suelo para suministrarlos en cada momento<sup>23</sup>.
- Protección de cultivos: El manejo integrado de plagas se basa en planes específicos de protección de cultivos considerando las diferentes plagas, enfermedades y malas hierbas que afectan a la producción<sup>24</sup>.
- Gestión de insumos y de residuos: Los residuos producidos como consecuencia de la actividad de su explotación son recursos valiosos que deben ser correctamente almacenados, reutilizados o eliminados<sup>25</sup>.
- Cambio climático y calidad del aire: La actividad agrícola contribuye positivamente en el balance de CO<sub>2</sub>. Es responsable de una parte de las emisiones a la atmósfera, pero actúa también como sumidero de carbono<sup>26</sup>.

*Planificación integral de la agricultura:* La tierra es un recurso multifuncional. Presenta funciones de producción, biótica ambiental, regulación climática, filtro y buffer, entre otras. Además, la tierra es un espacio de vida (construcción, recreación, etc.). Por lo tanto, todos los involucrados, interesados o afectados, en los distintos campos funcionales de la tierra, deben participar en la formulación y ejecución de los planes de uso y manejo. Los planes sectoriales deben ser evitados<sup>27</sup>.

Por el contrario, los planes deben ser multisectoriales e involucrar a todos los interesados, como una manera de prevenir y evitar conflictos y ofrecer soluciones para el uso y manejo sustentable de la tierra, crear espacios de mediación y de acuerdos, y mejorar los procesos participativos de planificación y de toma de decisiones<sup>28</sup>.

Solemos atender necesidades mediáticas sin tratar la problemática de manera integral. La problemática del sector agrario no es sólo escasa capacitación, mercado o falta de tecnificación, sino es también manejo integral del suelo, estudios climatológicos, aspectos sociales, de género, etc., es por ello que nuestra propuesta busca evidenciar esas deficiencias y superarlas de manera participativa, puesto que son los actores involucrados los llamados a contribuir en soluciones definitivas.

### 1.3 PROBLEMÁTICA

El Perú se caracteriza por una amplia diversidad de ecosistemas y de sistemas productivos lo que hace casi imposible generalizar sobre actividades, como la agricultura,

<sup>23</sup> Loc. Cit.

<sup>24</sup> Loc. Cit.

<sup>25</sup> Loc. Cit.

<sup>26</sup> Loc. Cit.

<sup>27</sup> Planificación del uso de la tierra enfocada al suelo y el agua. La experiencia de la FAO en América Latina y el Caribe. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/238780698\\_PLANIFICACION\\_DEL\\_USO\\_DE\\_LA\\_TIERRA\\_ENFOCADA\\_AL\\_SUELO\\_Y\\_EL\\_AGUA\\_LA\\_EXPERIENCIA\\_DE\\_LA\\_FAO\\_EN\\_AMERICA\\_LATINA\\_Y\\_EL\\_CARIBE\\_1?enrichId=rgreq-cefb6e1ad8b35784e73e7d722cde964c-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdIOzIzODc4MDY5ODtBUzoxMDI5MjM2MTQ4MTgzMTZAMTQwMTU1MDMxMDg1MA%3D%3D&el=1\\_x\\_3](https://www.researchgate.net/publication/238780698_PLANIFICACION_DEL_USO_DE_LA_TIERRA_ENFOCADA_AL_SUELO_Y_EL_AGUA_LA_EXPERIENCIA_DE_LA_FAO_EN_AMERICA_LATINA_Y_EL_CARIBE_1?enrichId=rgreq-cefb6e1ad8b35784e73e7d722cde964c-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdIOzIzODc4MDY5ODtBUzoxMDI5MjM2MTQ4MTgzMTZAMTQwMTU1MDMxMDg1MA%3D%3D&el=1_x_3)

<sup>28</sup> Loc. Cit.

que dependen estrechamente de la explotación del patrimonio natural. Para manejar conceptualmente esta diversidad, se ha acostumbrado distinguir entre las tres grandes regiones naturales: costa, sierra y selva. Pese a la arbitrariedad de esta división y a la diversidad interna de cada región, se ha optado por emplear esta categorización para describir de la manera más sintética posible las principales características de la agricultura peruana en sus distintas variantes<sup>29</sup>.

La actividad agrícola en la costa depende en gran medida del agua de riego, debido a que esta zona comprende una estrecha planicie desértica cruzada por ríos que descienden por las faldas de la cordillera occidental de los Andes. Y, pese a que no se ve afectada por heladas y tormentas que suelen afectar la sierra y la selva, cada cierto tiempo, la costa sufre la visita de un fenómeno meteorológico llamado 'El Niño', que genera fuertes lluvias y, en consecuencia, produce avalanchas e inundaciones. Durante los 'meganiños' de 1982- 1983 y 1997-1998, las pérdidas registradas en el Perú sumaron US\$ 1.000 millones y US\$ 3.498 millones respectivamente (Amat y León et al., 2008: 18). Además, se estima que unas 300.000 hectáreas de la costa registran problemas de salinidad (Pérez, 2006: 238)<sup>30</sup>

Desde el 2005, la agricultura ha tenido un crecimiento positivo debido al dinamismo de la economía interna y la apertura comercial, a pesar de la desaceleración en el 2009 producto de la crisis financiera internacional. Sin embargo, el agro nacional registra aún un bajo nivel de desarrollo agrario y rural, que debe superarse para aprovechar mejor las oportunidades que se están generando. Las causas que explican este problema son: **(1) aprovechamiento no sostenible de los recursos naturales, (2) bajo nivel de competitividad y rentabilidad agraria, (3) limitado acceso a servicios básicos y productivos del pequeño productor agrario, y (4) débil desarrollo institucional en el sector agrario** (MINAG, Plan estratégico sectorial multianual - actualizado 2007-2011, 2008)<sup>31</sup>.

**El Bajo nivel de Competitividad y Rentabilidad Agraria** tiene como origen a las siguientes causas: Bajo nivel del capital humano, físico y social, Inadecuado sistema de comercialización, Inadecuados servicios agrarios<sup>32</sup>.

**El aprovechamiento inadecuado de los recursos naturales** puede ocasionar daños irreparables sobre su disponibilidad y los ecosistemas. Esto debido principalmente a: Inadecuado manejo del recurso forestal y fauna y de los recursos de tierra y agua, Insuficiente asignación de derechos de uso sobre los recursos de tierra y agua que limitan el aprovechamiento racional de los recursos naturales, pues no garantiza su control y restringe las inversiones privadas<sup>33</sup>.

**Limitado Acceso a Servicios Básicos y Productivos del pequeño productor agrario**  
Este problema es generado por: El limitado apoyo al desarrollo de actividades económicas no agrarias que permita mejorar los ingresos y los Insuficientes servicios

<sup>29</sup> Ibid. SCURRAH

<sup>30</sup> Ibid. SCURRAH

<sup>31</sup> VELA MELÉNDEZ, Lindon y GONZALES TAPIA, José. Competitividad del sector agrario peruano, problemática y propuestas de solución. Octubre, 2011

<sup>32</sup> Loc. Cit.

<sup>33</sup> Loc. Cit.

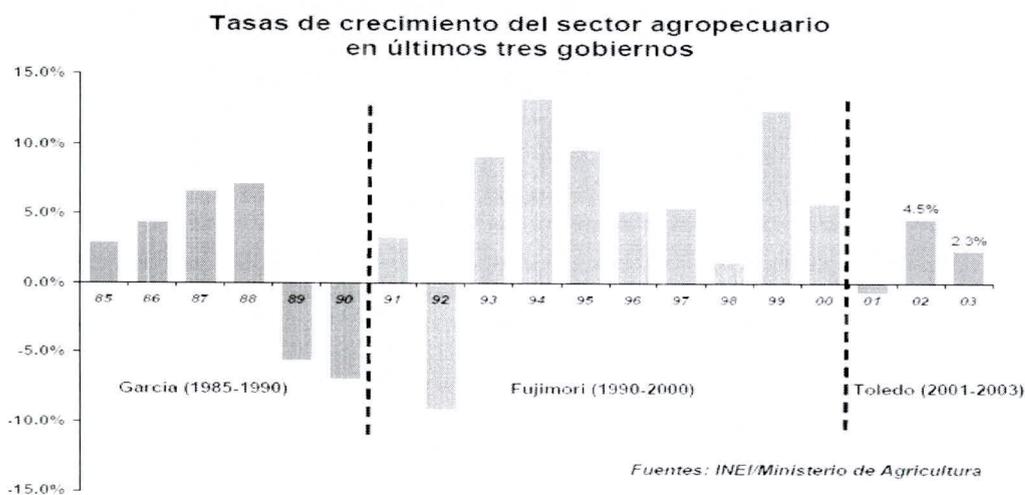
públicos de salud, educación, electrificación, saneamiento y de infraestructura vial y comunicaciones<sup>34</sup>.

Luego de este sucinto análisis de la problemática en el siguiente bloque analizaremos al sector agrario usando la herramienta del Diamante de Porter para explicar la posición competitiva del sector<sup>35</sup>.

De acuerdo al diagnóstico realizado por el Ministerio de Agricultura del Perú (MINAG), nuestro país posee una superficie de 128.5 millones de hectáreas-ha (12% costa, 28% sierra y 60% selva), de los cuales 7.6 millones (6%) tienen aptitud para cultivos agrícolas, 17 millones (13%) corresponden a tierras con aptitud para pastos y 48.7 millones son tierras con aptitud forestal (38%); el resto comprende a tierras de protección. (MINAG, Plan estratégico sectorial multianual - actualizado 2007-2011, 2008)<sup>36</sup>

Según el último Censo Nacional Agropecuario, la superficie agrícola en uso era de 5.5 millones de ha (4.3% de la superficie total), de la cual 2.1 millones correspondían a tierras con cultivos transitorios, 892 mil a cultivos permanentes y la diferencia era establecida por tierras en barbecho, en descanso, no trabajadas y cultivos asociados. (MINAG, Plan estratégico sectorial multianual - actualizado 2007-2011, 2008)<sup>37</sup>

La superficie agrícola cultivada se encuentra en las 3 regiones naturales, la Costa, cuenta con 15 millones de ha (12% del territorio), de los cuales 700 mil ha se encuentran bajo cultivo, esta región tiene buena infraestructura de transporte y productiva lo cual ha facilitado el desarrollo del mercado de agroexportación. Por su parte la Sierra, cuenta con 35.9 millones de hectáreas (28% del territorio) de los cuales 1.2 millones de ha se encuentran bajo cultivo, esta región tiene limitaciones de infraestructura y requiere para su desarrollo de mayor inversión pública y privada. La selva, cuenta con 77.5 millones de ha (60% del territorio) de los cuales 600 mil ha se encuentran bajo cultivo<sup>38</sup>.



Fuente: GRADE<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Loc. Cit.

<sup>35</sup> Loc. Cit.

<sup>36</sup> Loc. Cit.

<sup>37</sup> Loc. Cit.

<sup>38</sup> Loc. Cit.

<sup>39</sup> ZEGARRA, Eduardo. La Política agraria del Gobierno: Balance y perspectivas. GRADE.

Al margen de las cifras de crecimiento agregado, el agro peruano sigue sin resolver problemas estructurales bastante graves, enfrentando a su vez un panorama cada vez más complejo en el contexto internacional con la posible firma de un TLC con Estados Unidos o las negociaciones del ALCA. La agricultura peruana sigue siendo fuente primaria de empleo para un tercio de los peruanos, pero con un ingreso promedio que ubica a dos tercios de los agricultores en situación de pobreza. Con altos niveles de fragmentación de la tierra y una gran heterogeneidad tecnológica y ecológica, el agro peruano sigue siendo todo un reto y posibilidad para la generación de empleo de calidad y crecimiento. Veamos que se ha avanzado en la materia en los últimos años y qué se puede esperar en lo que resta del periodo gubernamental<sup>40</sup>.

El Ministerio de Agricultura y Riego ha establecido las siguientes políticas del sector:

### Política Nacional Agraria - PNA



L1 Manejo sostenible de agua y suelos	L2 Desarrollo forestal y de fauna silvestre	L3 Seguridad jurídica sobre la tierra	L4 Infraestructura y tecnificación del riego
L5 Financiamiento y seguro agrario	L6 Innovación y tecnificación agraria	L7 Gestión de riesgos	L8 Desarrollo de capacidades
L9 Reconversión productiva y diversificación	L10 Acceso a mercados	L11 Sanidad Agraria e Inocuidad Agroalimentaria	L12 Desarrollo Institucional

Fuente: Ministerio de Agricultura – Política Nacional Agraria.

Las políticas públicas en el sector agrario estas deben orientarse a aumentar los niveles de igualdad y equidad en el país, tanto entre los productores como entre los consumidores, para disminuir, así, las actuales diferencias en los niveles de vida entre las regiones naturales, y las áreas urbanas y rurales. De esta manera, se podría aspirar a construir un país (y una agricultura) ambientalmente sostenible, que goce de relativa autonomía en sus decisiones, y con posibilidades de justicia económica y social<sup>41</sup>.

Otro aspecto que hay que tomar en cuenta es El crecimiento del PBI durante los gobiernos de Toledo, García y Humala ha supuesto una bonanza económica y un mayor gasto fiscal que en gran medida ha sido orientado a programas sociales. El Presupuesto Público 2016 ha destinado S/. 5,360 millones a programas sociales, el cual creció en más de 6 % respecto al aprobado en 2015. Según el ministro de Economía y Finanzas, Alonso Segura, «entre el 2011 y el 2014, el crecimiento económico explicó, en promedio,

<sup>40</sup> Loc. Cit.

<sup>41</sup> Ibid. SCURRAH

el 63 por ciento de la reducción de la pobreza, en tanto que el 37 por ciento restante lo explicó el efecto redistributivo de las políticas sociales»<sup>42</sup>.

Sin embargo, el estancamiento de la economía y la aparición del fenómeno de El Niño afectan sin duda, el efecto redistributivo de las políticas sociales, así como la producción y el acceso a los alimentos por los más pobres. El Perú viene incrementado la importación de alimentos para satisfacer la demanda interna<sup>5</sup>, siendo además un país vulnerable a las fluctuaciones de precios internacionales. Si bien la agroexportación compensa con creces la balanza comercial agropecuaria<sup>6</sup>, el alza de precios de los alimentos de mayor consumo es una tendencia creciente que afecta la economía actual de los hogares peruanos<sup>43</sup>.

La agricultura hoy en día es fuente principal de ingresos de 2.3 millones de familias que representan el 34% de los hogares peruanos; genera aproximadamente el 7.6% del Producto Bruto Interno (PBI), teniendo un peso en la producción regional que oscila entre el 20% y el 50% (excluyendo Lima). En los últimos años la agricultura ha mostrado gran dinamismo, promovida por el desarrollo de la agro-exportación (la cual creció a un ritmo de 14.5% anual desde el año 2000)<sup>44</sup>.

Sin embargo, la agricultura ha crecido a un ritmo menor que la producción nacional (3.74% frente a un 4.4% del total de la economía), lo que ha devenido en una reducción de su peso relativo en la producción nacional. La producción nacional se desarrolla en 2.5 millones de hectáreas, de las cuales el 84% se dedica a la producción de cultivos transitorios y el restante a frutales. Los principales productos agrícolas peruanos son el arroz (19%), maíz amarillo duro (14%), papa (13%), maíz amiláceo (10%), trigo (7.5%), cebada grano (7.4%), entre otros. Por otro lado, las aves y la producción de ganado vacuno se llevan el 64% del valor bruto de la producción pecuaria (45% y 18% respectivamente)<sup>45</sup>.

Finalmente, la estructura productiva forestal constituye uno de los recursos naturales renovables más importantes en el país. En la actualidad existen 78.8 millones de hectáreas de bosques naturales (incluyendo los bosques amazónicos naturales), que ocupan alrededor del 56% del territorio nacional<sup>46</sup>.

### ***Característica de la agricultura***

La agricultura en el Perú tiene un importante peso económico y social. En general, se estima que hay 2.3 millones de hogares cuya actividad principal es la agricultura (Zegarra y Tuesta, 2009). Estos hogares representan al 34% de los hogares peruanos (80.8% de los hogares rurales y 10.6% de los hogares urbanos), y generan aproximadamente el 7.6% del PBI Nacional. El gran dinamismo de la agricultura en los últimos años, ha sido propulsado por el importante crecimiento de las exportaciones y el aumento en la producción agrícola y pecuaria. Por otro lado, a diciembre del 2009, el Valor Bruto de la Producción Agropecuaria (MINAG, 2010)<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> Loc. Cit.

<sup>43</sup> Loc. Cit.

<sup>44</sup> Loc. Cit.

<sup>45</sup> Loc. Cit.

<sup>46</sup> Libélula: Comunicación, ambiente y desarrollo. Informe final: diagnóstico de la agricultura en el Perú. Por encargo de Perú Opportunity Fund. Perú, 2011

<sup>47</sup> Loc. Cit.

Excluyendo a Lima, la agricultura ocupa aproximadamente el 40% de la PEA (en la sierra alcanza el 55%) y representa entre el 20% y el 50% de los PBIs regionales (Zegarra y Tuesta, 2009). Alcanzó los S/. 19,288 millones de nuevos soles<sup>48</sup>.

Entre el 2000 y el 2009, el Valor Bruto de Producción Agrícola (a precios constantes de 1994) creció a una tasa de 3.74% (siendo el sector pecuario el más dinámico, pues creció a una tasa promedio de 4.94%). Las exportaciones FOB de productos agrarios pasaron de US\$ 779 millones en el 2000, a US\$ 2,628 millones en el 2009 (mostrando un crecimiento promedio anual de 14.5%), mientras las importaciones CIF8 alcanzaron los US\$ 2,558 millones de dólares (tasa de crecimiento promedio anual de 10.65% anual en los últimos 10 años) y las importaciones de bienes de capital alcanzaron los US\$ 76 millones, (que muestran una marcada tendencia al alza y una tasa de crecimiento de 9% anual promedio). Cifras estimadas utilizando la encuesta nacional de hogares (ENAHO) 2006. Cifras estimadas al 2008 por el INEI<sup>49</sup>.

Estas cifras se han reducido significativamente en los últimos años; entre 1999 y el 2006, la agricultura contribuía con más del 9% del PBI nacional. Se refiere exclusivamente al valor de producción. No se toma en consideración los costos de producción. Evaluado a precios constantes de 1994; Exportaciones totales en dólares corrientes 7 Se refiere al valor de las exportaciones consideradas en el puerto de embarque (en el Perú). Se refiere a valor de las importaciones puestas en el puerto de destino en el Perú. No hay cifras comparables en otros países; sin embargo, la importación de bienes de capital por US\$ 76 millones, revela una baja tecnificación del agro al compararlo con las hectáreas sembradas en nuestro país, lo que pone en evidencia una inversión promedio anual en tecnificar al agro de US\$ 30 por hectárea<sup>50</sup>.

Evolución de precios de principales productos agrícolas

Cultivos	1996	2009	% Anual	Tendencia	Coefficiente Variación	
<b>Tipo I</b>	Aceituna	1.7	2.44	2.6%	Alza	0.44
	Espárrago	1.88	2.14	0.9%	Recuperación	0.07
	Mango	0.57	0.86	3.0%	Alza	0.02
	Uva	0.96	1.14	4.3%	Alza	0.07
<b>Tipo II</b>	Algodón	1.56	1.97	1.7%	Variable	0.04
	Arroz	0.67	0.69	0.2%	Variable	0.04
	Café	3.38	5.4	3.4%	Recuperación	0.45
	Maíz Amarillo Duro	0.53	0.68	1.8%	Alza	0.01
	Maíz Amiláceo	0.78	1.88	6.5%	Alza	0.08
Papa	0.52	0.66	1.7%	Alza	0.02	
<b>Tipo III</b>	Cañigua	0.53	1.98	9.9%	Alza	0.19
	Kiwicha	1.78	2.88	3.5%	Alza	0.04
	Tarhui	0.76	2.66	9.4%	Alza	0.18
<b>Tipo IV</b>	Quinua	1.00	3.36	9.0%	Alza	0.26
	Trigo	0.67	1.15	9.4%	Alza	0.05

Fuente: Ministerio de Agricultura

Fuente: Libélula: Comunicación, ambiente y desarrollo<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Loc. Cit.

<sup>49</sup> Loc. Cit.

<sup>50</sup> Loc. Cit.

<sup>51</sup> Loc. Cit.

Hemos mostrado la variabilidad de los precios de los productos agrícolas del Perú, sin embargo, las políticas que se implementan en cada gobierno no los favorecen, un ejemplo de ello son los tratados de libre comercio que a la larga acaban con el mercado interno para nuestros agricultores, porque al establecer arancel cero para los productos que se importan, no los hace competitivos a los agricultores y éstos terminan por empobrecerse más. Además, esta situación empeora cuando existen graves deficiencias en el sector como la falta de planificación, tecnificación, capacitación, entre otros.

En ese sentido, lo que busca esta iniciativa normativa es establecer el primer escalón de cambio en el sector. Comenzando por la construcción participativa de instrumentos útiles como la planificación. Establecemos que son útiles porque estos se construyen de manera participativa con los actores directamente involucrados, pero no de manera aislada sino con una propuesta que involucre a todos los niveles de gobierno y organismos públicos que tengan relación con el sector. Teniendo como enfoque principal la integralidad del sector desde el ordenamiento del suelo hasta el mercado.

## II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no se contrapone a la Constitución Política del Perú, ni con ninguna otra norma, lo que pretende es establecer los lineamientos que debe contener la planificación de la agricultura teniendo como componentes rectores la participación, la integralidad y la integración.

La iniciativa legislativa promueve un sistema de gestión integral que permite a los agricultores identificar sus oportunidades y amenazas, teniendo en cuenta las necesidades del mercado. Teniendo la multifuncionalidad del territorio, del suelo, de la tierra, como las funciones de producción, biótica ambiental, regulación climática, filtro y buffer, entre otras. Además, la tierra es un espacio de vida (construcción, recreación, etc.).

## III. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se relaciona con la de la política 23 del Acuerdo Nacional, sobre desarrollo agrario y rural, define orientaciones en materia de agricultura, ganadería, agroindustria y explotación forestal sostenible, para fomentar el desarrollo económico, ambiental y social del sector.

Asimismo, el Estado se compromete a impulsar el desarrollo agrario y rural del país, que incluya a la agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y a la explotación forestal sostenible, para fomentar el desarrollo económico y social del sector. Dentro del rol subsidiario y regulador del Estado señalado en la Constitución, promueve la rentabilidad y la expansión del mercado de las actividades agrarias, impulsando su competitividad con vocación exportadora y buscando la mejora social de la población rural.

Con dicho objetivo el Estado: (a) apoyará la expansión de la frontera agrícola y el incremento de la producción agraria y acuícola, poniendo especial énfasis en la productividad, la promoción de exportaciones con creciente valor agregado y defendiendo el mercado interno de las importaciones subsidiadas; (b) desarrollará la infraestructura de riegos, los sistemas de regulación y distribución de agua, mejora de suelos, así como promoverá los servicios de transporte, electrificación, comunicaciones, almacenaje y conservación de productos agrarios;

(c) articulará el desarrollo de ciudades intermedias que, con la mejora de la infraestructura rural, motiven la inversión privada e incentiven la creación de oportunidades de trabajo; (d) apoyará la modernización del agro y la agroindustria, fomentando la investigación genética, el desarrollo tecnológico y la extensión de conocimientos técnicos; (e) formulará políticas nacionales y regionales de incentivo a la actividad agrícola, procurando su rentabilidad; y (f) propiciará un sistema de información agraria eficiente que permita a los agricultores la elección de alternativas económicas adecuadas y la elaboración de planes indicativos nacionales, regionales y locales.

#### IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La iniciativa legislativa no generará ningún gasto para su implementación al Estado, muy por el contrario, constituye y forma parte con los intereses del país.

##### Por modificación en la legislación vigente:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
<p>Establece lineamientos que debe contener la planificación de la agricultura teniendo como componentes rectores la participación, la integralidad y la integración.</p> <p>Promueve un sistema de gestión integral que permite a los agricultores identificar sus oportunidades y amenazas, teniendo en cuenta las necesidades del mercado. Teniendo la multifuncionalidad del territorio, del suelo, de la tierra, como las funciones de producción, biótica ambiental, regulación climática, filtro y buffer, entre otras. Además, la tierra es un espacio de vida (construcción, recreación, etc.)</p>	<p>Ninguno</p>

##### Por actor involucrado

BENEFICIOS	COSTOS
<p>El agricultor tendrá la opción de planificar de manera ordenada su producción. Será más competitivo y el mercado interno vindrá mejores opciones a los consumidores.</p> <p>El Estado establecerá espacios de coordinación y planificación participativa de los tres niveles gobierno, las instituciones gubernamentales involucradas y los agricultores, para que el sector se fortalezca.</p>	<p>Ninguno</p>

**En general**

**LA SOCIEDAD EN GENERAL**

**BENEFICIOS**

Permite una oferta estable y continua de productos. Regula la utilización del terreno, facilitando que esté el menor tiempo posible vacío. Nos da una previsión de en qué momento va a ser necesario dedicarle más tiempo al campo, o disponer de más mano de obra o de maquinaria específica. Nos ofrece una previsión de gastos e ingresos. Evita excesos de producción. Si nos dedicamos a la venta, nos permite ofrecer un calendario de suministro a nuestros clientes. Permite una previsión de compra de insumos.

**COSTOS**

Ninguno