



Proyecto de Ley N° 5103/2020-CR

Lima, 15 de abril del 2020

El Congresista de la República **ALFREDO BENITES AGURTO** miembro de la bancada congresal del FREPAP con la atribución de proponer iniciativas legislativas conforme el artículo N° 107 de la Constitución Política del Perú presenta el siguiente Proyecto de Ley

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY

QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL, LA POLÍTICA PÚBLICA DE CONSTRUCCIÓN,  
RECONSTRUCCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA ANDENERÍA EN EL PERÚ



I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a).- La importancia de los Andenes en el antiguo Perú

- La andenería fue una construcción de alta ingeniería que se utilizó en el Imperio de los Incas para el uso adecuado de la agricultura en zonas muy accidentadas de los cerros empinados, haciendo que el agua pueda descender por gravedad en todo su recorrido circular bañando las tierras para un óptimo y productivo cultivo.
- En el Perú, el andén es una práctica conservacionista que los antiguos pobladores dominaron ampliamente llegando a construir verdaderos complejos agrícolas de alta técnica hidráulica, utilizando para los muros piedras y para el relleno de la plataforma material acarreado y seleccionado (grava, suelo y materia orgánica). Con los andenes se logra utilizar racionalmente las laderas, minimizar el riesgo de heladas, lograr una mayor exposición al sol, controlar la escorrentía del agua, incrementar la infiltración, mantener un buen drenaje y mejor aireación del suelo agrícola.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Javier Blossiers Pinedo y otros. La agricultura de laderas a través de andenes. Perú. Un material que se encuentra alojado en la página de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO):

[http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP\\_FaoRlc/old/docrep/RLC1054s/rlc1054s.012.pdf](http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/docrep/RLC1054s/rlc1054s.012.pdf)

- Esta manera de aprovechamiento de la tierra hizo que el hombre andino se adapte a las caprichosas formas de la cordillera de los andes, logrando que la dificultad sea más bien un gran incentivo para los intereses del manejo de la tierra y el agua.
- La historiadora María Rostworowsky al referirse a los andenes reflexiona:

*Un medio diferente de ampliar la producción agraria fueron los maravillosos sistemas de andenes que, aún hoy día, se pueden contemplar en distintos lugares del antiguo Tahuantinsuyu<sup>2</sup>*

- Igualmente otro importante historiador Frank Pease señalaba que:

*Los andenes tenían múltiples usos el más conocido es el de incrementar las tierras cultivables, aprovechando las escarpadas laderas andinas, modificadas gracias a los mismos y convertidas en tierra horizontal. Pero servían también para aprovechar mejor el agua, utilizando las lluvias de modo más efectivo mediante canalizaciones y drenajes adecuados; ello permitía a la vez evitar la erosión de las laderas, y es posible que hubiera andenes destinados exclusivamente a frenar la erosión hidráulica de las mismas.<sup>3</sup>*

Puede verse el gran impacto positivo en la conservación de los suelos y del medio ambiente.

#### **b).- El abandono de los andenes en la actualidad y el diagnóstico**

- A pesar de la importancia de la andenería en la época incaica, para el Perú actual las cifras indican un abandono total de esta actividad cultural, una cosmovisión de nuestros antepasados de comunicarse con la *mamapacha* que el poblador moderno va olvidando. Fijémonos en la siguientes cifras:

En el Perú existe una superficie aproximada de un millón de hectáreas de andenes (Masson 1984), de los cuales aproximadamente el 10% está en uso

<sup>2</sup> María Rostworowsky. Redes Económicas del Estado Inca: El “ruego” y la “dádiva”. El artículo puede verse en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/peru/iep/estado/rost.pdf>

<sup>3</sup> Franklin Pease. Peru Hombre e Historia. Entre el Siglo XVI y el XVIII. V II. Edubanco. Lima 1992. P. 26

permanente, 20% en uso temporal o estacionario y el 70% abandonado o destruido, representando el 4,0, 8,0 y 28,1% respectivamente del área agrícola total cultivada en el Perú (2 490 000 has).<sup>4</sup>

- La situación es dramática por cuanto la andenería es:

Una práctica en desuso, salvo en ciertos lugares (mayormente en las partes bajas de las laderas) donde aún se conservan andenes bajo cultivo permanente o temporales. Lamentablemente la mayor parte de andenes que todavía pueden usarse están descuidados, abandonados y/o derruidos.<sup>5</sup>

El Proyecto de Ley pretende impulsar y hacer vigente este conocimiento de nuestros Incas para el desarrollo productivo.

#### **c).- La revaloración de los andenes en el Perú aún es incipiente e insuficiente**

- Es importante asimismo que desde el Estado realice la valoración de este sistema de construcción de andenerías, sin embargo aún es incipiente, intermitente y focalizado ese reconocimiento. Puede verse las actividades que realiza la Estación Experimental Agraria Andenes impulsada por el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA):

La Estación Experimental Agraria Andenes tiene como principal función ejecutar acciones de innovación agraria en recursos genéticos vegetales, cultivos andinos, frutales, hortalizas, raíces y tuberosas, pastos, agroforestería, rehabilitación de ecosistemas degradados, café. Así como realizar la producción de semillas mejoradas y brindar servicios tecnológicos (laboratorios).

Se encuentra ubicada en el distrito de Zurite de la provincia de Anta en la región Cusco.

<sup>4</sup> Javier Blossiers Pinedo y otros. La agricultura de laderas (...)

<sup>5</sup> Javier Blossiers Pinedo y otros. La agricultura de laderas (...)

Su ámbito de acción abarca toda la Región Cuzco, parte norte de Apurímac y Puerto Maldonado.<sup>6</sup>

- Como se aprecia la andenería se convierte en una excelente alternativa de explotación de la tierra y de un cuidado del agua para su mejor aprovechamiento. En ese sentido esas técnicas de ingeniería deben ser revaloradas haciendo que el Estado, reconozca la valía de la actividad cultural que proviene de antaño, promocionando como primera línea en la recuperación de espacios de terrenos que hacen falta. Es necesario que los andenes contribuyan a la producción a mayor escala haciendo de esa manera que la sierra pueda dar no sólo soporte a la alimentación de las urbes sino hasta puede ser un pivote para la exportación de muchos productos oriundos.
- En estos tiempos de globalización y liberalización de la economía, el campesino peruano de las zonas alto andinas participa poco o casi nada en el crecimiento macroeconómico que se viene dando en nuestra patria. Los andenes son ideales para abrir mercados a los productos orgánicos, además de reportar beneficios tanto para el medio ambiente (...). Optar por un esquema de cultivo orgánico incrementa sustancialmente el uso de personal que consecuentemente permitiría la reducción de la migración de la población rural hacia las ciudades, lo que contribuye el desarrollo sostenible.<sup>7</sup>

**d).- Aspectos positivos que requiere profundizar en el actuar del Estado**

- A nivel educativo, el Ministerio de Educación igualmente ha incluido dentro del programa curricular en la formación de los alumnos y alumnas la importancia de los andenes para los antiguos peruanos del Imperio de los Incas, tal como puede apreciarse de los enlaces de las páginas oficiales del Ministerio de Educación.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Estas importantes referencias puede apreciarse de la página oficial del INIA:

<https://www.inia.gob.pe/ubicanos/cuzco/cusco/eea/andenes/>

<sup>7</sup> Jaime Mayorga. Recuperación del sistema de andenería en el ámbito de la microcuenca Chucumayo, distrito de Matucana, provincia de Huarochirí, departamento de Lima. Revista del Instituto de Investigación (RIIGEO), FIGMMG-UNMSM. Vol. 17, N.º 33. Enero - Junio 2014. p. 68

<sup>8</sup> Las referencias a los Andenes en la educación peruana puede apreciarse en los enlaces del Ministerio de Educación:

- Incluso el Perú ha suscrito algunos acuerdos con el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar la construcción de andenes pero esas actividades no tienen sostenibilidad y continuidad dentro del aparato del Estado, que suponga un presupuesto, capacitación, promoción y seguimiento de la construcción de andenes haciendo que el propio personal de las zonas donde se ubican los andenes sean el núcleo laboral para potenciar estas actividades. En su diagnóstico de la importancia de los andenes para el hombre del campo, nos ilustra el Banco Interamericano de desarrollo lo siguiente:

Se estima que los agricultores indígenas han construido y mantenido más de un millón de hectáreas de andenes precolombinos en los departamentos de Puno, Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Cusco, Lima, Junín y Amazonas. Si bien algunos de los andenes han caído en el abandono y desuso, otros todavía están siendo cultivados por los agricultores indígenas y campesinos.

De cierta forma requiere mano de obra intensiva para construirlos y mantenerlos, pero el diseño de los andenes incrementa notablemente la cantidad de terrenos disponibles para la siembra, aumentando la cantidad de alimentos disponibles para la subsistencia y, en algunos casos, para ser destinados al mercado. (...)

Además, los canales de riego que se incorporan al diseño mismo de los andenes, dirigen y controlan los flujos de agua producto de las precipitaciones fluviales y de las escorrentías montañosas que son fundamentales para asegurar el éxito de los andenes ubicados en las tierras altas, especialmente en los climas áridos. Se

---

<http://www.minedu.gob.pe/rutas-del-aprendizaje/documentos/Primaria/Sesiones/Unidad04/CuartoGrado/integrados/4G-U4-Sesion17.pdf>

<http://www.minedu.gob.pe/rutas-del-aprendizaje/documentos/Primaria/Sesiones/Unidad06/SegundoGrado/integrados/2G-U6-Sesion06.pdf>

estima que los canales de riego mejorarán la conservación de agua en un 30 por ciento y reducirán a su vez el riesgo de sequía.<sup>9</sup>

**e).- Programa Social de Andenería como política de Estado**

- En ese sentido sería muy útil que se levante una agresiva política pública desde el Estado en la alianza con las comunidades y pobladores que tenga por objeto el diseño de Programa Social con financiamiento permanente y que sea administrado por el Ministerio de Agricultura en coordinación con los Gobiernos Regionales y Municipales. Es necesario recuperar todos los andenes dejados por los antiguos Incas reconstruyendo en muchos casos aquellos que han sufrido erosiones, pero sobre todo sería importante que el hombre actual sepa construir y mantener andenes en todos nuestros cerros para fortalecerlo y así ganar más terrenos para el cultivo dignificando al hombre del campo.
- Este programa tendrá por objetivo hacer permanente capacitación al personal de todo el Perú donde exista posibilidades de levantar andenes y ganar espacios para la agricultura. Esa capacitación podría tener una certificación otorgado por el Estado para revalorar la actividad cultural y así potenciar como una actividad económica de enorme impulso social y económico.

**f).- Asegurar los impactos de la andenería en los lugares y para los hombres y mujeres del campo**

Resulta necesario garantizar que estos impulsos estatales de inversión pueda llegar a los lugares y pobladores en forma real para generar y asegurar los impacto del hombre y mujer del campo, en ese sentido se requiere un monitoreo permanente de los estratos institucionales superiores a inferiores y viceversa. Para efectivizar una real acción el Ministerio de Agricultura deberá hacer informes anuales de los andenes ancestrales que han sido incorporados a la actividad productiva, los andenes que han sido reconstruidos

---

<sup>9</sup> Estas referencias podemos encontrarlo en las noticias que se han levando con el titular: El BID apoya la revitalización de la tecnología agrícola indígena en el Perú.

<https://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-05-23/seguridad-alimentaria-y-pueblos-indigenas%2C9379.html>

y los andenes que han sido construidos por los actuales hombres y mujeres del campo. Ese cambio cualitativo de la actividad agrícola permitiría un mejoramiento de la cadena de valor de los productos que se obtiene de la tierra.

**g).- Normas jurídicas de soporte**

- El artículo 67 de la Constitución Política resulta el soporte jurídico más importante del presente Proyecto de Ley expresa:

*El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.*

- Es indudable que los andenes serán un baluarte de protección contra cualquier erosión de nuestras tierras que han sido abandonadas especialmente en los cerros donde se han levantado esa forma particular de alta ingeniería que asimila el agua de las lluvias haciendo una eficaz explotación de los recursos con una enorme conservación de los suelos.
- Asimismo el artículo 192 de la Constitución Política del Estado faculta a los Gobiernos Regionales promover la agricultura como espacio de desarrollo social, siendo un aliando los sub-gobiernos en esa alianza estratégica para reforzar las tierras de la costa, sierra y selva.

**II.- COSTO – BENEFICIO DE LA NORMA LEGAL**

- El Congreso de la República le corresponde emitir las leyes que requieran desarrollo constitucional conforme el artículo 102 inciso 1 de la Carta Política estableciendo mecanismos para defender las situaciones de vulnerabilidad en que se encuentra el agro, el hombre y mujer del campo.
- Las consecuencias dramáticas de la agricultura en la costa, sierra y selva nos debe llevar a pensar urgentemente en potenciar el uso de la tierra para satisfacer necesidades en principio de todo el mercado interno y luego potenciar un exportación a mediana y gran escala, pero fortaleciendo básicamente las bases de

las comunidades y micro productores. En esta estrategia la andenería resulta una eficaz manera de impulso de la actividad agraria a gran escala.

- Los grandes beneficios que se genera con esta iniciativa es consolidar las comunidades indígenas y campesina afirmando la vinculación de sus pericias con las necesidades de las grandes ciudades haciendo que el Estado sea un pivote para satisfacer el mercado nacional y hacer agresivas campañas en el extranjero para posicionar productos que tiene gran incidencia productiva.
- La comparación de los costos que no sólo debe ventilarse en presupuesto económico a invertir sino también en las grandes desigualdades que vienen generándose desde inicios de la república contra los habitantes de la costa, sierra y selva.

### **III.- CUANTIFICACIÓN DE LOS EFECTOS**

- Los datos muestran que existe un abandono crucial de las andenerías en el Perú pese a su gran utilidad en la actividad económica y en la conservación de los suelos. Esta actividad logrará que el Perú sume espacios de terrenos para la agricultura, y sus efectos serán loables para el hombre y mujer del campo incorporando a la acción del Estado en sus diferentes políticas.
- La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha establecido como fecha memorable de celebración el 22 de abril como día Internacional de la Madre Tierra, con el objeto de relieves la importancia de la tierra y la agricultura, más aún en estos tiempos de emergencia sanitaria y aislamiento social obligatorio que se vive en el Perú y el mundo, donde el campo y el campesino bien satisfaciendo el hambre de la urbes y grandes ciudades.
- Una muestra del INEI indica que el 55.7% de los productores agropecuarios independientes en el país, dedican la parcela familiar a la explotación agrícola y pecuaria. Esto es especialmente importante entre los campesinos de la sierra y de la selva donde el 60.1% y el 54.3% respectivamente, utilizan la tierra con fines tanto agrícolas como pecuarios en forma alternada, ya que en los períodos de descanso



de ésta, la emplean para pastar su ganado, o de manera permanente siempre que cuenten con tierras de cultivo y de pastos exclusivamente.<sup>10</sup>

- En el Perú existen aproximadamente 300 mil hectáreas de tierras con andenes en diferentes grados de conservación y uso, tecnología de uso de la tierra que necesita ser revalorada y ampliada. En este sentido, la FAO en acciones concertadas con los gobiernos y Estados participa en esfuerzos diversos por promover y conservar los suelos cultivables y los recursos naturales en general, teniendo en cuenta que es base de la agricultura familiar, que provee de alimentos a los ciudadanos y es fuente de empleo de miles de hogares en la costa, sierra y selva.<sup>11</sup>
- Los efectos de la Ley serán inmediatos por cuanto en esta etapa se declara de interés nacional la andenería, y con esta disposición el Poder Ejecutivo puede incorporar dentro de sus diferentes pilares de promoción a la agricultura, destinando un presupuesto suficiente para estos efectos. Hasta la fecha en el Perú sólo existía iniciativas aisladas y sin sostenibilidad de la promoción de los Andenes, por lo que con la presente Ley se pretende incorporar como política de Estado permanente y sostenible para lograr revitalizar los grandes efectos de esta sabiduría ancestral en la cultura, la productividad y en la conservación de la naturaleza.

#### **IV.- SOBRE LA INCIDENCIA AMBIENTAL**

- Es claro que el objetivo de los andenes es lograr que las erosiones de nuestros cerros, los antiguos *Apus*, no continúen afectando la estructura de los suelos y los cerros poniendo en peligro a muchas comunidades campesinas por el abandono en que se encuentran.
- Los andenes también controlan la erosión del suelo, reducen el riesgo de deslaves, derrumbes y otros desastres naturales que pueden ser devastadores para los

<sup>10</sup> Datos obtenidos de la página oficial del INEI:

[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib0386/cap04.htm](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0386/cap04.htm)

<sup>11</sup> Las referencias del comentario encontramos en la dirección electrónica de la Agencia de Noticias Andina: <https://andina.pe/agencia/noticia-onu-declara-22-abril-como-dia-internacional-de-madre-tierra-749176.aspx>

pueblos y comunidades que se encuentran ubicados geográficamente debajo de estas construcciones.<sup>12</sup>

#### **V.- VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL**

El Proyecto de Ley, tiene una vinculación con el Acuerdo Nacional N°. 10 sobre Reducción de la pobreza que establece: *Fomentar una cultura de prevención y control de riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, asignando recursos para la prevención, asistencia y reconstrucción.*

El Acuerdo Nacional es el pacto de las fuerzas de la sociedad y el Estado con incidencia política de largo alcance, para fortalecer nuestros orígenes y los conocimientos ancestrales en el desarrollo de producción y productividad agraria, haciendo de ella una cadena de valor, situación que nos muestra la validez e importancia de la tierra en estos momentos de crisis en que el Perú ha sido atacado por la pandemia del Coronavirus COVID – 19.

Las grandes ciudades en la emergencia por COVID – 19, han podido apreciar que las tierras agrícolas y el campesino de la sierra, costa y selva han contribuido a calmar el hambre de las urbes, por lo que debemos reconsiderar las prioridades dentro de las políticas de Estado.

Dado los fundamentos se proponen el siguiente:

---

<sup>12</sup> Estas referencias podemos encontrarlo en las noticias que se han levado con el titular: El BID apoya la revitalización de la tecnología agrícola indígena en el Perú.  
<https://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-05-23/seguridad-alimentaria-y-pueblos-indigenas%2C9379.html>

## **PROYECTO DE LEY**

### **QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL, LA POLÍTICA PÚBLICA DE CONSTRUCCIÓN, RECONSTRUCCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA ANDENERÍA EN EL PERÚ**

#### **Artículo 1: La andenería en el Perú como política de Estado**

Declarase de interés nacional la reconstrucción, construcción y mantenimiento de los andenes en la costa, sierra y selva del Perú, convirtiéndose en una política del Estado permanente con presupuesto propio, que será implementada a través de un Programa Social Promoción y Protección de la Andenería que estará a cargo del Ministerio de Agricultura en coordinación con los Gobiernos Regionales y los Municipios Provinciales y Distritales.

Habrá igualmente una capacitación de personal con especial énfasis de los pobladores de los lugares donde se promueve el Programa.

#### **Artículo 2: Autoridad Competente e Informe Anual**

Encárguese al Ministerio de Agricultura, para que, en el marco de sus competencias y funciones, dispongan las normas y acciones pertinentes para la aplicación de la presente iniciativa, fortaleciendo las acciones de construcción, reconstrucción y promoción.

El Ministerio de Agricultura informará anualmente a la Presidencia del Consejo de Ministros y a la Comisión de Agraria del Congreso de la República sobre los Andenes que han sido incorporados como tierras cultivables, los andenes que han sido reconstruidos y los andenes que han sido construidos y su incidencia en la actividad productiva agrícola.


## **DISPOSICIONES FINALES**

### **PRIMERA: Reglamentación de la Ley**

Mediante Decreto Supremo, dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la entrada en vigencia de la presente norma, se aprueba las medidas reglamentarias.

**SEGUNDA: Vigencia**

La ley tendrá vigencia a partir del día siguiente de la publicación conforme lo establece el artículo 109 de la Constitución Política del Estado.



**ALFREDO BENITES AGURTO**


Congresista de la República



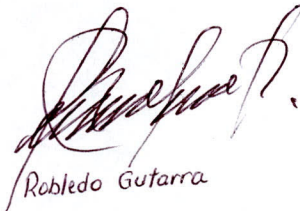
Luz Cayguaray



Daniel Oseda



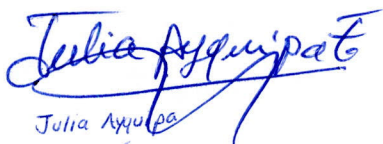
Carmen Nuñez



Robledo Gutarra



Alcides Royme



Julia Ayuppa



Richard Rubio




VOCERA ALTERNATIVA  
FREPA

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 07 de MAYO del 2020.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 5103 para su  
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de  
AGRICULTURA

  
-----  
GIOVANNI FORNO FLÓREZ  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA