

## Senasa: un año de drásticas alteraciones legales

El 2008 ha sido un año de cambios legales importantes para el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa), entidad que no solo cautela el tema sanitario vegetal y animal, sino que también ha venido desempeñando otras funciones —como ser autoridad en semillas, productos orgánicos e inocuidad agroalimentaria—. Entre los cambios más significativos está la aprobación del D.Leg. 1059, y su reglamento general (D.S. 018-2008-AG), que deroga la Ley 28217 y ha reducido la capacidad del Senasa para hacer el control posregistro de plaguicidas. Asimismo, se ha derogado la Ley 26744, Ley de Promoción del Manejo Integrado para el Control de Plagas, la que planteaba una alternativa para reducir el uso de plaguicidas en la agricultura. Por si fuera poco, el nuevo reglamento de Sanidad Agraria permite el registro automático de un plaguicida si la entidad se demora en resolver el trámite, lo que constituye un grave riesgo. Por otra parte, la aprobación del D.Leg. 1080 y su reglamento (D.S. 026-2008-AG) ha debilitado el Sistema Nacional de Semillas, flexibilizando las obligaciones en materia de semillas, al punto que, en la práctica, se legaliza el comercio de grano comercial o tubérculos de consumo como si fuesen semillas. Además, se está transfiriendo la autoridad en semillas del Senasa al INIA, lo que convierte a esta entidad en juez y parte en el control de la producción y comercio de semillas, situación que no es la más deseable y que se añade a su limitada presencia nacional (en solo 11 departamentos; el Senasa, en cambio, tiene presencia en todos). Estos cambios legales llegan en un momento en que el Senasa ha logrado gestionar un préstamo del BID por más de US\$3.5 millones, que permitiría fortalecer sus funciones como autoridad en semillas. Pese a ser conscientes de las deficiencias técnicas de los mencionados decretos, los directivos del Senasa no han emitido ninguna posición técnica sobre el particular. La verdad, es difícil que una jefatura interina asuma el liderazgo necesario para formular observaciones: hace un año y dos meses que el Senasa carece de un jefe debidamente designado. No obstante lo mencionado, esta entidad continúa destacando por el apoyo que brinda a la agroexportación horto-frutícola. Lamentablemente, tiene un sesgo hacia la agricultura de exportación, y los servicios que brinda a los pequeños y medianos agricultores y ganaderos que producen para el mercado interno son bastante débiles.



## Política agraria: un año de sorpresas

**Más que cambios en la orientación de las políticas públicas, el año que termina estuvo marcado por la puesta en práctica de lineamientos previamente esbozados por el jefe de Estado.**

Desde el punto de vista legislativo, los acontecimientos que marcaron al sector el año que termina, se articulan en torno a las ideas vertidas por el propio presidente de la República a fines de 2007, en su serie de artículos sobre el «síndrome del perro del hortelano». En uno de ellos, por ejemplo, García afirmaba que solo eran sostenibles los predios de 20 hectáreas o más. Su ministro de Agricultura de aquel entonces, Ismael Benavides, no podía menos que coincidir. Conocido por su vinculación con la agroexportación, Benavides consideraba que las únicas posibilidades de desarrollo para la agricultura peruana pasaban por lo que él consideraba como la «agri-

cultura competitiva», entendiéndolo por tal únicamente a la gran propiedad agraria. Por ineficientes, los minifundistas y pequeños propietarios debían dejar paso a los eficientes: los medianos y, sobre todo, grandes propietarios (ver gráfico).

En coherencia con las líneas maestras del «perro del hortelano», el común denominador de los 26 decretos legislativos aprobados por el Ejecutivo y que tienen relación directa con la agricultura (de los 99 dictados entre marzo y junio, en uso de la delegación de facultades para adecuar nuestra legislación al TLC con EE.UU.), es la orientación a favor de la gran inversión (ver *LRA 94, 96 y 100*). *sigue en la página 10*





## Inade: positiva transferencia a los gobiernos regionales

Por: Antonio Cornejo, asesor técnico de Conveagro

En veinticinco años de existencia, el Instituto Nacional de Desarrollo (Inade) ha dependido de la Presidencia del Consejo de Ministros (diez años), del Ministerio de Vivienda y Construcción (cinco años) y del Ministerio de Agricultura, ya en el actual gobierno. Inade ha manejado grandes proyectos de irrigación en costa, sierra y selva, y en los últimos años ha administrado nueve proyectos especiales. En el año 2008, sin embargo, le ha ido muy mal en el cumplimiento de sus metas. Según reportes oficiales, ha ejecutado menos del 50% de sus presupuestos aprobados, situación que evidencia una debilidad técnica. La verdad es que, en los últimos siete años, los proyectos administrados por Inade no han mostrado suficiente capacidad para aportar sustantivamente al desarrollo agrario. No hay registro de su participación en el incremento de la producción agraria, aunque se debe reconocer que siempre está reparando, mejorando y dando mantenimiento a la infraestructura hidráulica agraria. En el año 2001 se decidió su desactivación, debiendo transferirse sus proyectos a los gobiernos regionales. Desde entonces, con argumentos y justificaciones de todo orden se ha venido postergando esa decisión. Esta situación, al parecer, ya llegó a su fin, pues el D.S. 030-2008-AG, del 11 de diciembre de 2008, señala que al 31 de diciembre de este año el Inade quedará extinguido. A partir del próximo año, todos los proyectos especiales deben ser transferidos a los gobiernos regionales, quedando la nueva Dirección General de Infraestructura Hidráulica, en el Ministerio de Agricultura, como un ente normativo, asesor, coordinador y supervisor. Este importante paso dado por el gobierno debe ser respaldado por los gobiernos regionales y municipales, pues tendrán la oportunidad de manejar, en sus propios territorios, proyectos de enorme importancia para lograr el impulso de la actividad agropecuaria. Los gremios agrarios deben apostar por esta decisión buscando alianzas estratégicas con los gobiernos regionales, a fin de encaminar proyectos conjuntos. La desactivación del Inade y la transferencia de sus proyectos, con todo lo que representa en presupuesto y proyección, es una gran oportunidad para consolidar el proceso de descentralización productiva del país.



Gráfico sobre competitividad en el agro según el ex ministro Ismael Benavides, extraído de una presentación dada por él ante Conveagro. Ilustra muy bien el concepto de desarrollo agrario del presidente Alan García y del propio Benavides. El actual ministro Carlos Leyton ha mostrado tener otro concepto del agro pero, con una cancha tan marcada por la avalancha de decretos legislativos aprobados este año por el Ejecutivo, su margen de juego es muy estrecho.



Viene de la página 8

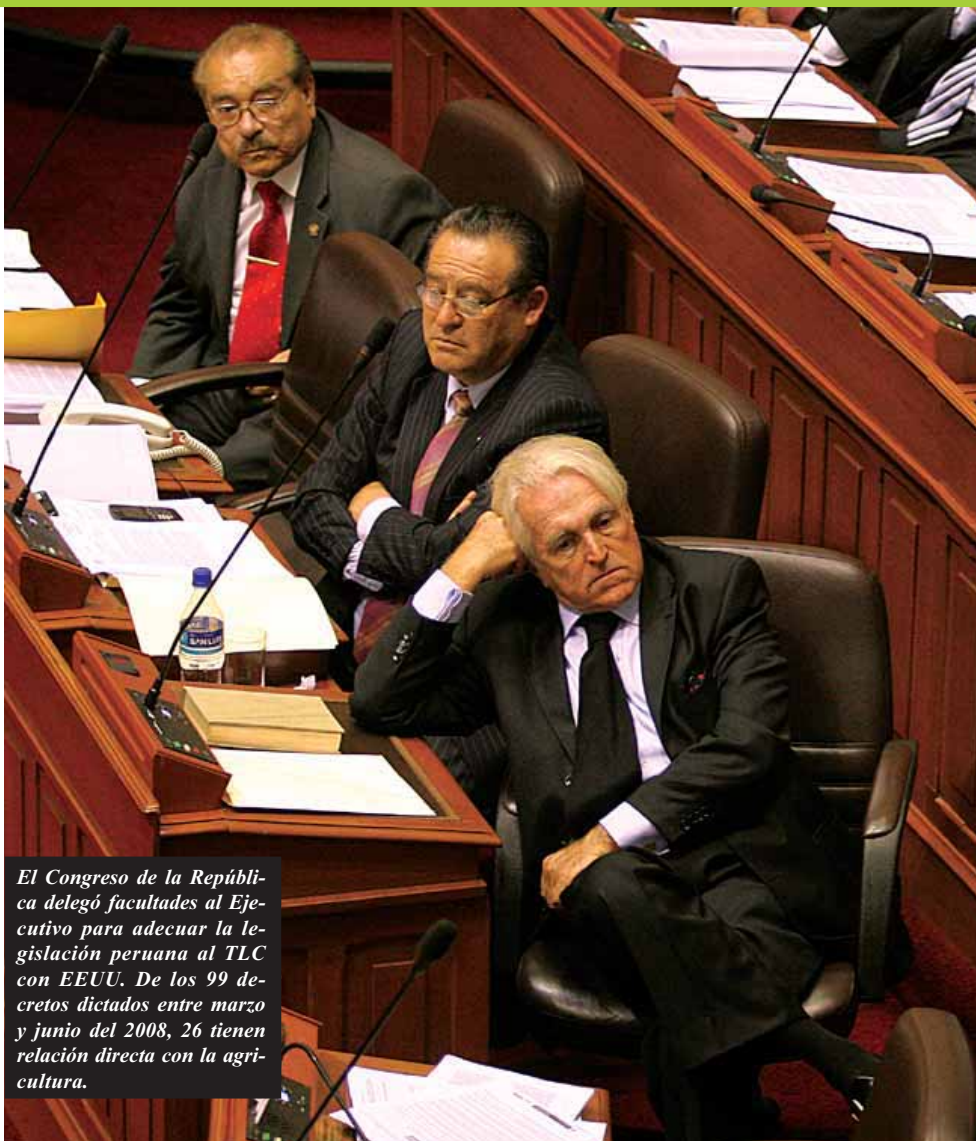
### Reorganización inesperada

La reorganización del Minag fue una de las medidas más importantes dadas a través de los decretos del Ejecutivo. Tantas veces anunciada como postergada a lo largo de los últimos años, nadie esperaba, sin embargo, que en marzo de 2008 se diera por fin la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura. La norma fue publicada el 13 de marzo mediante el Decreto Legislativo 997, junto con el primer paquete de decretos legislativos. Cuestionada por regular aspectos reservados por la Constitución para una ley del Congreso (y que, por tanto, no pueden modificarse a través de un decreto legislativo), la norma esboza con inusual parquedad tan solo la estructura de los órganos de alta dirección del ministerio, derivando las precisiones al reglamento de organización y funciones.

Contrastando con su brevedad, el decreto introdujo cambios de la mayor importancia, como la creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la fusión de varios organismos públicos descentralizados (OPD) en el nuevo Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro-rural), y la transformación del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) en un organismo de «innovación» y ya no de investigación. La creación de la ANA, en particular, no solo dejó en el aire el dictamen de la Ley del Agua aprobado en diciembre de 2007 por la Comisión Agraria, sino también a la comisión impulsada por el propio presidente García y que venía discutiendo en ese momento la creación del Ministerio del Ambiente. La escasa voluntad de diálogo del conductor del sector se expresaría con mayor claridad algunos meses después, cuando, en junio, se publicaron los decretos legislativos 1081 y 1083, que crearon un Sistema Nacional de Recursos Hídricos y una norma para promover la «eficiencia» en el uso del agua.

El 11 de diciembre pasado —nueve meses luego de dictado el D.Leg. 997— se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio mediante el Decreto Supremo 031-2008-AG. El texto de 75 artículos no ha sido publicado en *El Peruano*, sino solo en la página web del Ministerio de Agricultura. En la medida en que el reglamento no puede desnaturalizar la ley, es comprensible que las críticas contra el 997 se repitan al analizar el reglamento.

sigue en la página 12



*El Congreso de la República delegó facultades al Ejecutivo para adecuar la legislación peruana al TLC con EEUU. De los 99 decretos dictados entre marzo y junio del 2008, 26 tienen relación directa con la agricultura.*

### Sierra Exportadora: de espaldas a los productores

*Por: Javier García Pando, Presidente de la Coordinadora Nacional de Productores de Papa*

La Asociación de Productores de Papa fue la primera en apoyar a Sierra exportadora. Les dijimos que, si no trabajaban en la papa, no iban a tener un buen avance en la sierra.

Nos hicieron caso y, junto con nosotros, empezaron el proyecto de la harina de papa y el papapán. Prácticamente lo hicimos nosotros, pero al final lo lanzaron ellos, y lo lanzaron mal. Se equivocaron en muchas cosas. Por ejemplo, en esa planta para hacer harina de papa que dieron en concesión en Concepción, Huancayo. El costo de producción de harina en esta planta es excesivamente elevado, pues la venden de ocho a diez soles el kilo, cuando su precio en el mercado internacional no llega ni a los tres soles.

El producto que sacan no solo tiene un precio que no es competitivo, sino que no es de buena calidad. Con todo, el principal problema con Sierra exportadora es que en sus proyectos intervienen personas que no son productores, sino grandes mayoristas y profesionales que no conocen la realidad de la sierra.

Creemos que Sierra exportadora sí puede funcionar, pero para eso tienen primero que convocar gente que sea especialista en temas agrarios y que conozca la realidad de la sierra y de los pequeños productores agrarios.





Foto La República

## Cofopri: sin manos no se puede trabajar

Por: Pedro Castillo, investigador de Cepes

En una de sus últimas apariciones (en la Plaza de Acho, el 8 de diciembre pasado), el presidente García se mostró preocupado por la falta de «agilización en el otorgamiento de títulos de propiedad a los peruanos», emprendiéndola contra el Congreso de la República por «perder el tiempo» en leyes que carecen de trascendencia social. García olvida, sin embargo, que el principal cuello de botella se encuentra en el interior del propio Ejecutivo, pues el recorte del presupuesto del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), ordenado por el MEF, ha obligado a esta entidad a prescindir de hasta 1,500 empleados desde octubre de este año. Una vez más sale a relucir la famosa escopeta de dos cañones del partido de gobierno: mientras que, por un lado, se afirma una cosa, en los hechos se hace otra muy diferente. Quien visite la oficina del Cofopri —ubicada en jirón Cahuide, Jesús María, Lima— podrá darse cuenta de la penosa situación en que está la institución: en oficinas que antes ocupaban hasta siete funcionarios, ahora solo se encuentra a tres. Este recorte de personal ya está afectando tremendamente las múltiples tareas del Cofopri: la titulación de predios, el acceso a la información (planos, memorias, certificados catastrales), procedimientos varios y otros valiosos servicios que esta institución está en la obligación de brindar.

## Agrorural: armando un rompecabezas con piezas que no encajan

Por: Antonio Cornejo, asesor técnico de Conveagro

En el marco de la reorganización del Ministerio de Agricultura, este año fue creado el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agrorural). La nueva entidad fusiona varios programas: Manejo de los Recursos Naturales de la Sierra Sur (Marenass), Promoción del Aprovechamiento de Abonos provenientes de Aves Marinas (Proabonos), Programa Nacional de Manejo de Cuenas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs), y Programa de Servicios de Apoyo para acceder a los Mercados Rurales (Prosaamer). La fusión ha sido justificada indicando que tiene como fin acabar con la duplicidad de funciones de estos organismos. La creación de Agrorural, sin embargo, no solo ha sido apresurada e inconsulta —ha sorprendido a los pro-

prios técnicos del Minag—, sino que una lectura del desempeño histórico de los programas fusionados nos permite sostener que el argumento de la duplicidad de funciones no convence. Las actividades del Marenass, por ejemplo, si bien se desarrollan en zonas altoandinas, no se superponen con las del Pronamachcs, pues sus metas, funciones y metodologías de trabajo son diferentes. Por otra parte, ambos organismos no pueden cambiar de la noche a la mañana sus planes y presupuestos vigentes, porque están condicionados a las exigencias de la cooperación internacional: las reglas del JBIC japonés, el Banco Mundial y el BID así lo establecen. La fusión, entonces, resulta improcedente, hasta la culminación de los compromisos con las

instituciones cooperantes. Por su parte, la labor de Proabonos —que realiza una actividad específica con el guano de islas— tiene débiles coincidencias con la labor de Pronamachcs, Marenass y Prosaamer. Por todo ello, se hace difícil que las entidades que conforman Agrorural puedan constituir una unidad armónica de trabajo, lo cual puede generar serias dificultades para conseguir los objetivos que se pretenden. Sería saludable hacer una revisión de este proyecto adscrito en la nueva estructura del Minag. De prosperar la ejecución de Agrorural, deberá tenerse gran cuidado en las coordinaciones con los gobiernos regionales y locales, dado que el objetivo del programa tiene muchas más coincidencias con ellos que con sus actuales componentes.

Viene de la página 10

### La pita no se pudo romper por el lado más débil

La propuesta presidencial para las comunidades campesinas y nativas estaba contenida en el Decreto Legislativo 1015, publicado el 20 de mayo. Siguiendo el pensamiento García-Benavides, si las comunidades no pueden aprovechar «sus cerros y tierras», lo mejor es que den paso a los grandes inversionistas, quienes sí disponen de los recursos necesarios para hacerlas rentables. Por eso, el decreto en cuestión facilita la disposición de las comunales, rebajando los requisitos de la votación necesaria.

Las protestas de campesinos y agricultores contra los decretos legislativos no se hicieron esperar, y en la plataforma de reclamos del paro de julio se incluyó la derogatoria del Decreto 1015. Ello impulsó al gobierno a aprobar, en forma precipitada, el Decreto Legislativo 1073, que introdujo una ligera modificación, pero sin cambiar la orientación de la norma, buscando dejar sin piso a la acción de inconstitucionalidad impulsada por la Defensoría del Pueblo contra el 1015. Las decididas acciones de las comunidades nativas, organizadas en torno a sus federaciones y a la AIDSEP, consiguieron en agosto que el Congreso aprobara por abrumadora mayoría derogar los cuestionados decretos legislativos. El gobierno anunció que observaría esa ley, pero, viendo su aislamiento, optó finalmente por no hacerlo.

### Cambios en la conducción y el panorama para 2009

Al conocerse el escándalo de los «petroaudios», en torno a la intervención de Rómulo León Alegría para favorecer a una empresa noruega en la obtención de concesiones petrolíferas, el gobierno se vio remecido, lo que generó la salida del gabinete Del Castillo. En reemplazo de Jorge del Castillo, se designó como nuevo presidente del Consejo de Ministros a Yehude Simon, presidente de la región Lambayeque, dándole un nuevo aire al equipo de gobierno y buscando, entre otras cosas, mejorar la relación con los gobiernos regionales. En el Ministerio de Agricultura se nombró a Carlos Leyton, vicepresidente del gobierno regional de

## Otro año negativo para el agro

Por: Federico León y León, presidente de Conveagro

A pesar de la ventana abierta al diálogo entre los gremios y el Ministerio de Agricultura en los últimos meses, el balance que hacemos en la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro) sobre el comportamiento del gobierno con respecto al agro, en el año que finaliza, es negativo. El apuro por la implementación del TLC con EE.UU. —a sabiendas del daño que causará a nuestro sector—, así como la avalancha de decretos legislativos inconsultos y lesivos para la agricultura, las comunidades campesinas y el medio ambiente —inconstitucionales, muchos de ellos—, desnaturalizan por completo los pocos y tímidos gestos positivos hacia el agro.

En agudo contraste con los importantes avances registrados en los acuerdos comerciales con diferentes países, la agenda interna ha sido relegada, hasta el punto de estar paralizada. No hay voluntad de fomentar mecanismos que fortalezcan la organización agraria y den capacitación, tecnología, financiamiento e infraestructura para el 90% de los productores agrarios. Los productores nacionales —que enfrentarán la invasión de productos subsidiados con el TLC— se han quedado sin defensa porque el gobierno

eliminó los aranceles «para evitar que los precios se eleven», poniendo de manifiesto la ausencia de una política de defensa del agro peruano.

El Ejecutivo, además, insiste en la reorganización del Ministerio de Agricultura, en una decisión vertical e inconsulta que no toma en cuenta la posición e intereses de los gremios y las organizaciones de productores. El Congreso de la República, en saludable gesto, aprobó la Ley que reestructura la Deuda Agraria (PREDA), pero el Ejecutivo se niega a implementarla, mientras las tierras de miles de pequeños propietarios están siendo sometidas a remate judicial. Con esta ausencia, Agrobanco no puede atender a los productores que se acogieron a la ley.

En los últimos meses del año, sin embargo, destacan dos hechos positivos. Por un lado, se ha hecho evidente una voluntad expresa en la Presidencia del Consejo de Ministros y en el Ministerio de Agricultura para dialogar con los gremios. Por otro, Conveagro y la Junta de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú vienen impulsando un proceso de unidad agraria sobre la base de una agenda mínima, como mecanismo para instaurar una mesa de diálogo permanente con el gobierno.

Arequipa y estrechamente vinculado al proceso de descentralización. Desde sus primeras declaraciones, Leyton anunció su intención de hacer modificaciones en el sector.

Sin embargo, más allá de la voluntad de Leyton (como advertimos en el editorial de *LRA 100*), el nuevo ministro encuentra el terreno ya definido y su margen de juego es escaso. Como recordamos, las ideas de Ismael Benavides eran compartidas con el presidente de la República, y no hay motivos para pensar que éste vaya a cambiar su nuevo dogma neoliberal en materia económica. Por añadidura, las

posibilidades de cambiar o derogar los decretos legislativos que imprimen una nueva orientación a la política agraria están en manos del Congreso, el cual no muestra signos de tener una preocupación real por temas que le atañen directamente a los sectores más desprotegidos y pobres de la sociedad nacional. Finalmente, la firme apuesta del gobierno por la agroexportación encuentra sus límites en la actual crisis financiera internacional, cuando el ritmo de nuestras exportaciones empieza a menguar por la recesión en los países del norte, que eran nuestros mercados. ●

Visite: [www.cepes.org.pe/revista/agraria.htm](http://www.cepes.org.pe/revista/agraria.htm)