

# La revista **AGRARIA**

AÑO 14 N.º 148  
FEBRERO de 2013

Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)



# STOP

## TRANSGÉNICOS

### **La moratoria de 10 años debe continuar**

Recuperar nuestros  
andenes:

La relevancia actual de esta  
milenaria tecnología.

páginas 7, 8 y 9



Clima extremo  
¿Estamos preparados?

Analizando los presupuestos  
de las autoridades.

páginas 10 y 11



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

## Sumas y restas entre exportaciones e importaciones agropecuarias: ¿el balance es positivo?

Miguel Ángel Pintado

El intercambio comercial entre Perú y el resto del mundo ha venido fortaleciéndose en los últimos años: en 2001, las exportaciones totales representaban el 13% del PBI, mientras que en 2011 representaron el 26%, según datos del BCRP; es decir, en solo una década se duplicó la participación de las exportaciones en el PBI. Sin embargo, y de manera paralela, las importaciones han seguido una tendencia similar, sobre todo en un contexto de mayor apertura comercial que responde, principalmente, a los tratados de libre comercio.

Si bien gran parte de las exportaciones la compone el sector minero, las exportaciones agropecuarias han tenido también un papel fundamental dentro de ellas, sobre todo en el sector no tradicional: de alrededor de 10 subsectores, el subsector agropecuario y el de agroindustria representaron más del 30% de las exportaciones del sector no tradicional hacia enero de 2012, según ADEX.

La evolución comercial ha sido satisfactoria, con mayor énfasis en Europa. El gráfico 1 presenta los principales destinos de nuestras agroexportaciones. Estados Unidos es el primer país destino; no obstante, su participación viene reduciéndose con relación al crecimiento de las exportaciones con destino a Europa en los últimos años. De manera similar, las importaciones han tenido una tendencia creciente: el valor de las importaciones (millones US\$-CIF) de productos agropecuarios, tanto tradicionales como no tradicionales, creció durante los últimos cuatro años (ver gráfico 3). En este sentido, Argentina ocupa el primer lugar (US\$1,168 millones) como país origen de las importaciones, seguida por Estados Unidos (US\$541 millones), Bolivia (US\$415 millones), etc. (ver gráfico 2).

A todo esto, si tanto las exportaciones como las importaciones agropecuarias se han incrementado, ¿cuál es el resultado final del balance? ¿El crecimiento de las exportaciones fue más que suficiente para contrarrestar el de las importaciones (superávit) o no fue suficiente para contrarrestarlo (déficit)? La respuesta es: depende. Antes de calcular la balanza comercial, es útil desagregar el total de exportaciones e importaciones agrarias en tradicionales y no tradicionales. Dependiendo de cuál especificación de productos se analice, los resultados pueden variar.

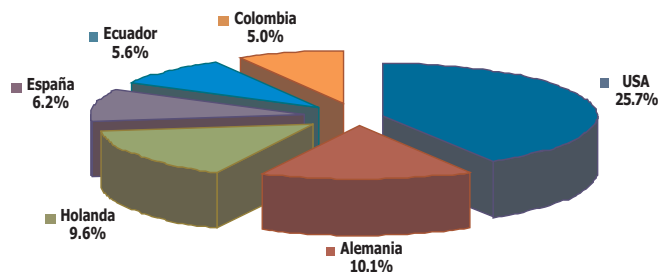
Por ejemplo, en el caso de los productos tradicionales (café, cacao, etc.), el valor de las exportaciones tuvo una evolución positiva igual al 269% en los últimos cuatro años (al pasar de US\$632 a US\$2,335 millones), mientras que las importaciones se incrementaron en 206% respecto al año 2009 (ver gráfico 3). En términos de la balanza comercial, el crecimiento de las exportaciones tradicionales agrarias contrarrestó el de las importaciones, lo que generó superávits comerciales año a año.

Sin embargo, esta situación no es replicable para el caso de los productos no tradicionales. Para cada año, el valor de las importaciones no tradicionales<sup>1</sup> siempre fue mayor que el de las exportaciones del mismo tipo (comparar altura de las barras). Lógicamente, ello originó que exista un déficit en la balanza comercial, el cual alcanzó los US\$978 millones el año pasado. Por último, dicho déficit en estos productos probablemente esté asociado a un mayor valor agregado e insumos industriales en el proceso productivo, lo cual representaría una desventaja comparativa del Perú frente al resto del mundo en términos de especialización productiva.

### Nota

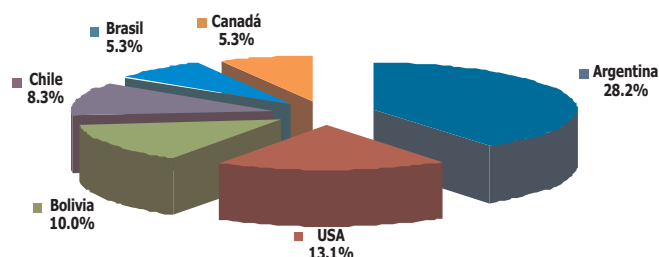
<sup>1</sup> Cabe resaltar que ADEX no especifica los productos incluidos dentro del subsector agropecuario no tradicional referido a importaciones.

Gráfico 1. Ranking de países destino de las agroexportaciones (US\$ millones FOB), 2012



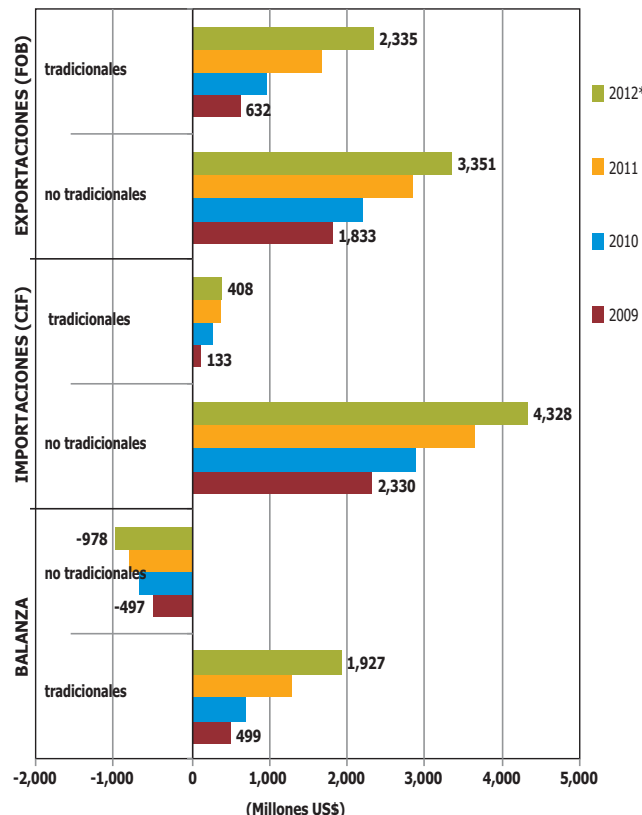
Fuente: Minag, Sunat. Elaboración: Cepes.

Gráfico 2. Ranking de países origen de las importaciones agrarias (US\$ millones CIF)



Fuente: Minag, Sunat. Elaboración: Cepes.

Gráfico 3. Balanza comercial de productos agropecuarios 2009-2012



\*El último trimestre corresponde a datos proyectados.  
Fuente: Adex, Sunat. Elaboración: CEPES.

4 ¿Luz verde a la importación de semillas transgénicas?



7 Andenes: cuando el pasado, el presente y el futuro se encuentran



10 Clima extremo: ¿estamos preparados?



12 El Perú sigue perdiendo la batalla contra los monopolios de tierras



## La revista AGRARIA

Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales



Av. Salaverry 818, Jesús María, Lima 11/ Perú

Tel. (511) 4336610

Email: [agraria@cepes.org.pe](mailto:agraria@cepes.org.pe)

Web: [www.larevistaagraria.org](http://www.larevistaagraria.org)

[www.facebook.com/LaRevistaAgraria](https://www.facebook.com/LaRevistaAgraria)

Twitter: @RevistaAgraria

Directora fundadora

Bertha Consiglieri (1950-2007)

Director

Fernando Eguren

Comité editorial

Laureano del Castillo, Javier Alvarado,  
Beatriz Salazar, Ricardo Marapi, Jaime  
Escobedo, Pedro Castillo, Miguel Pintado

Corrección/Diagramación

Antonio Luya / José Rodríguez

Distribución gratuita con La República el  
último miércoles de cada mes.



LICENCIA CREATIVE COMMONS

Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

# editorial

## Quinua: oportunidad que debemos aprovechar

La decisión de la FAO de declarar 2013 como el Año Internacional de la Quinua, nos lleva a varias reflexiones.

- Conviene insistir en lo que afirma la FAO: «La riqueza de la quinua no reside solo en los granos de sus coloridas panojas, sino también en el conocimiento acumulado por los pueblos andinos que ha permitido preservar sus diversas variedades, mejorar su rendimiento y desarrollar una gastronomía en torno a este grano. El grano fue cuidadosamente resguardado por estos pueblos y hoy es un legado inestimable para la humanidad debido a sus características únicas»<sup>1</sup>.

- Fue el gobierno boliviano el que tomó la iniciativa ante la FAO. El Perú, junto con otros países, la respaldó. ¿Por qué no tuvimos nosotros la iniciativa? Pareciera que en el Perú sólo tenemos ojos para las agroexportaciones costeñas, que en ningún caso incluyen productos nativos. Los productos serranos y amazónicos tienen el mismo escaso prestigio social que, lamentablemente, tienen sus productores en el país... hasta que desde afuera nos llaman la atención.

- Ahora que todos son «quinuófilos», sería interesante tener información sobre: a) en los últimos cinco años, ¿cuánto ha sido el número y el monto de créditos entregados a los campesinos productores de quinua?; b) ¿cuánto ha invertido el Estado, en sus distintos niveles, y el sector privado en investigación sobre la quinua?; c) ¿cuántos programas de capacitación y extensión técnica se han hecho en beneficio de los productores de quinua y a cuántos productores han incluido? (se afirma que hay alrededor de 70 mil productores); d) con relación a todos los alimentos que son distribuidos en los diferentes programas de asistencia alimentaria, ¿qué porcentaje ocupa la quinua?; e) ¿qué porcentaje de los campesinos productores de quinua son pobres? (la mayoría son minifundistas); y f) ante la elevación de los precios de la quinua, ¿cuántos campesinos productores de quinua han empeorado su dieta alimentaria al dejar de consumirla y reemplazarla por otros alimentos más baratos?

- ¿Qué pasará ahora que es casi seguro que el mercado nacional e internacional de la quinua crezca y que despierte el instinto de los inversionistas? Se nos ocurren dos escenarios. El primero, que se diseñe y ejecute una política de amplio, decidido y continuado apoyo a los campesinos productores de quinua para que mejoren las semillas, reciban la capacitación que sea requerida, accedan a los servicios financieros y no financieros necesarios, y puedan comercializar exitosamente su producción tanto en el mercado interno como en el externo. Los resultados serían mejor nutrición y menor pobreza. El segundo, que la inversión privada extrarregional (costeña o extranjera) «capture» la producción de la quinua, convierta a los campesinos en proveedores baratos, «expropié» sus conocimientos acumulados —que la FAO resalta— y exporte toda la producción que sea posible. En esta opción, el probable resultado sería peor nutrición y estancamiento de la pobreza de los productores campesinos. ¿Por cuál de los dos escenarios optará el gobierno? Aún no lo sabemos.

Cuanto menos intervenga el Estado, más cancha libre tendrán los inversionistas extrarregionales. Por eso, debemos destacar lo que anunció la primera dama, Nadine Heredia, en Nueva York, ante las Naciones Unidas: «Me comprometo en este esfuerzo por promover el acceso de la población a alimentos nutritivos, y a la difusión de la quinua como una opción viable y efectiva para combatir el hambre y la desnutrición». Estaremos atentos al cumplimiento de su compromiso.

### Nota

<sup>1</sup> <<http://www.fao.org/quinoa-2013/es/>>.



A lo largo de 2011, diversas organizaciones realizaron varias marchas en todo el país, exigiendo la moratoria de 10 años a los transgénicos, lo cual finalmente se consiguió. Ahora existen presiones para cambiar dicha moratoria.

## Semillas transgénicas ¿moratoria amenazada?

Fernando Eguren

En las últimas semanas se ha reavivado —en ciertos sectores— una inusitada preocupación por un tema que ya parecía temporalmente resuelto: la importación de semillas y productos transgénicos como, por ejemplo, el maíz amarillo duro.

Pero ¿qué ha ocurrido para que este asunto de interés nacional ocupe de nuevo un lugar en la mesa de discusiones?

Tomaremos como punto de partida la promulgación de la Ley 29811, «Ley que establece la moratoria al ingreso y producción de organismos vivos modificados (OVM) al territorio nacional por un periodo de diez años», publicada el 9 de diciembre de 2011, que dispone que durante diez años no se pueden importar semillas transgénicas.

Precedida por un intenso debate entre quienes estaban a favor y quienes se manifestaban en contra de la morato-

ria, la ley se aprobó con el explícito objeto (artículo 2) de «fortalecer las capacidades nacionales, desarrollar la infraestructura y generar las líneas de base respecto de la biodiversidad nativa, que permita una adecuada evaluación de las actividades de liberación al ambiente de OVM».

El argumento central de quienes apoyaban la moratoria al ingreso de OVM (semillas transgénicas) era que ese ingreso pondría en riesgo la gran biodiversidad del país y su papel estratégico para la alimentación, así como las ventajas internacionales competitivas, o sea, las variedades de plantas y animales que existen solo en la región andina. Un argumento adicional era que esas semillas transgénicas están en manos de un oligopolio global y que promueve la biopiratería, con el consecuente perjuicio de los campesinos y las poblaciones nativas, que han sido históri-

camente los «guardianes» de la biodiversidad.

Mientras tanto, quienes argumentaban en contra de la moratoria sostenían que las semillas transgénicas elevarían los rendimientos y reducirían los costos de producción, pues serían menos sensibles a plagas y enfermedades y requerirían menos insumos químicos.

Pero la discusión estaba lejos de limitarse a la esfera biológica y agronómica, pues en mayo de 2011, el diario *El Comercio*<sup>1</sup> informaba que los portavoces a favor de la utilización de las semillas transgénicas —entre ellos, asesores de los ministros de Agricultura y de Economía y hasta el ministro de Agricultura de la época, Rafael Quevedo— tendrían intereses económicos en la comercialización de semillas o en la industria avícola, principal consumidora del maíz amarillo.

El mismo Alan García, presidente en ese entonces, opinó en contra de su mi-

nistro del Ambiente, Antonio Brack Egg, quien respaldó los pedidos para que se establezca una moratoria de semillas transgénicas por quince años. Así, García declaró que teníamos que «incorporar toda la tecnología posible para no quedar convertidos en una isla frente a países [que, aprovechando toda la tecnología] producen cinco veces más que nosotros, a veces en los mismos productos»<sup>2</sup>.

### ¿Se cumple la ley?

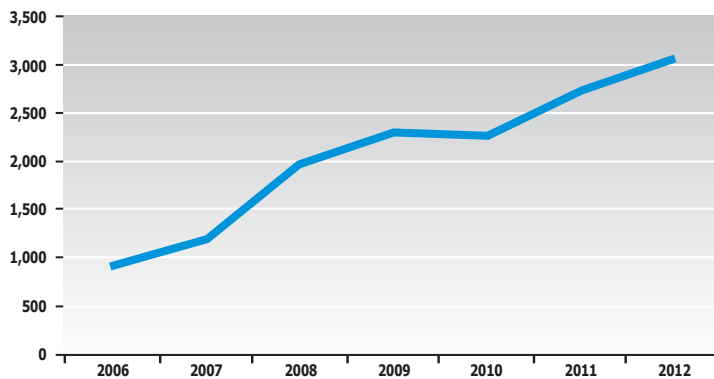
En medio de esta historia hay que tener en cuenta un dato relevante: las importaciones de semillas de maíz amarillo duro han aumentado de manera significativa en el Perú desde los últimos años. (gráfico 1; fuente: Sunat). El supuesto es que se trata de la importación de semillas convencionales, pues las transgénicas están prohibidas. Pero llama a preocupación que nuestros principales proveedores son conocidas empresas productoras de semillas transgénicas: Monsanto y Dow Agros-ciencias (de Estados Unidos), Limagrain (de Francia) y la suiza Syngenta, que operan desde países con áreas masivas de cultivos transgénicos: Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Bolivia y México.

### ¿A tumbarse la moratoria?

Ha transcurrido más de un año desde la promulgación de la ley que establece la moratoria, y más de tres meses desde su reglamentación, y, sin embargo, los grupos de interés opuestos a esta moratoria continúan ejerciendo presión para desvirtuarla o modificarla y así convertirla en inofensiva.

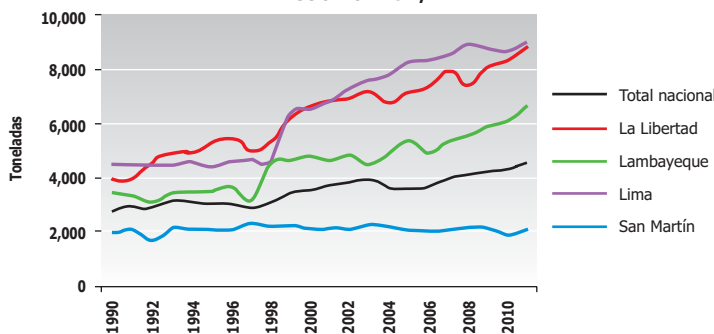
Primero fue el diario *Expreso*, que publicó un artículo titulado «Moratoria transgénica solo beneficia a agricultores extranjeros», en el que sostiene que la moratoria perjudica a los agricultores nacionales, pues se les priva de una tecnología que es más productiva y menos vulnerable al cambio climático<sup>3</sup>.

Gráfico 1. Volumen neto de importación de maíz para siembra 2006-2012 en toneladas



Un mes después, sorpresiva y coincidentemente, la embajadora de Estados Unidos, Rose M. Likins, envió una carta al ministro de Agricultura, Milton von Hesse, con fecha 18 de diciembre de 2012, en la cual afirma que la moratoria de OVM «tendrá un impacto negativo en los consumidores y productores peruanos». Sus razones son que los empresarios reducirán sus importaciones de semillas, pues, por desinterés o incapacidad, no pueden acreditar que no

Gráfico 2. Maíz amarillo duro. Rendimiento por departamentos 1990-2011 tm/h



vengan mezcladas semillas transgénicas junto con las convencionales, lo que los podría hacer pasibles de ser multados, como estipula el reglamento de la ley (D.S. 009-2012 del Ministerio del Ambiente, Minam), hasta por un máximo de 10 mil UIT (¡37 millones de soles!). De este modo, y según el argumento de la embajadora, los agricultores se verían privados de semillas importadas, con afectación de los rendimientos del maíz amarillo duro, que dejarían de aumentar (aun cuando, desde la década de 1990, no dejan de incrementarse, como se ilustra en el gráfico 2).

Además, la embajadora llama la atención del ministro de Agricultura acerca de la inconsistencia de la moratoria en relación con protocolos y tratados inter-

nacionales, pues «medidas como estas [...] afectan el comercio y no se ajustan a los estándares internacionales». Finalmente, asegura que «esta medida es inconsistente con el Acuerdo de Promoción Comercial [el TLC] entre Perú y Estados Unidos», nada menos.

Documentos internos del Ministerio de Agricultura — a los que tuvo acceso LRA— reaccionan ante la

misiva de la embajadora y consideran que las observaciones al reglamento de la Ley 29811, hechas por ella, son «válidas, objetivas y pertinentes», y critican al Minam por no haber propuesto aún las metas ni los indicadores para evaluar el cumplimiento de la ley de moratoria.

Agregan, además, un comentario inapropiadamente catastrófico: debido a la posible reducción de la importación de semillas se dejarían de cultivar 60 mil hectáreas de maíz, equivalentes a 540 mil toneladas, y se tendría que aumentar la importación de ese cereal hasta en un 75% de la demanda nacional, lo cual pondría en riesgo la seguridad alimentaria del Perú. Pero el gráfico 1 muestra que, al menos hasta 2012, lejos de haberse reducido, las importaciones han aumentado.

Esto nos lleva a dos conclusiones posibles: a) la primera, que ciertos sectores están pidiendo modificar el reglamento de la Ley y que el Minam debe abocarse a desarrollar las capacidades para hacer un control de riesgos de la importación de semillas; esta parece ser la opción planteada al Minag; b) la segunda, que estos sectores están pidiendo liberar la importación de semillas transgénicas; esta parece ser la opción más cercana a lo propuesto por la embajadora Likins y el diario *Expreso*.

### Notas

- <sup>1</sup> Diario El Comercio (1/5/2011): «Asesores pro transgénicos en el sector Agricultura».
- <sup>2</sup> Diario El Comercio (5/7/2011): «Alan García quiere para la agricultura la mayor tecnología posible».
- <sup>3</sup> Diario Expreso (19/11/2012).

# Los retos del Minag para titular la propiedad comunal

Pedro Castillo

Hasta hace muy poco, no existía ninguna entidad estatal que definiese con claridad qué se debía hacer y qué mecanismos se debían usar para concluir el saneamiento físico-legal de la propiedad comunal. Recién, en los últimos días de enero, el Ministerio de Agricultura (Minag) ha asumido la facultad de institución rectora de la titulación de la propiedad agraria nacional (D.S. 001-2013-AG). Con ello, el gobierno busca fortalecer la seguridad jurídica de la propiedad rural del país.

En adelante, el Minag podrá definir los objetivos, lineamientos y contenidos del proceso de saneamiento físico-legal y de la formalización de terrenos agrícolas, así como de la titulación de tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas, lo que ya es un avance. Pero ¿cuáles son los retos que tiene por delante el Minag en el tema comunal?

## Sin cifras oficiales confiables y actualizadas

A pesar de la importancia que tienen las comunidades para el desarrollo del país, y de su presencia en todo el territorio nacional, no hay cifras oficiales actualizadas que nos puedan dar el número exacto de cuántas existen.

Los últimos registros oficiales publicados datan de 1999. Posteriormente, gracias a datos brindados por funcionarios del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), se sabe que hasta 2010 se reconoció la existencia de 6,069 comunidades campesinas<sup>1</sup> y 1,469 comunidades nativas. Sin embargo, aún existe un grupo significativo de comunidades, especialmente en la Amazonía, que no han sido reconocidas<sup>2</sup>.

## El lento camino hacia una real titulación

Los primeros intentos por titular a las comunidades datan de finales del régimen militar de la década del setenta. Son más de treinta y cinco años que el gobierno realiza esta tarea y, al parecer, no tiene cuándo acabar. Por ejemplo, y gra-



Según cifras de Cofopri, hasta diciembre de 2010 aún faltaban titular 16% de comunidades campesinas y 13% de las comunidades nativas reconocidas.

cias a cifras de Cofopri, podemos señalar que hasta diciembre de 2010 se titularon 5,110 comunidades campesinas, pero aún faltan titular 959 (16%). En el caso de las comunidades nativas reconocidas, 1,271 cuentan con título de propiedad, pero aún faltan titular 198 (13%).

Sin embargo, lo más preocupante de las cifras mencionadas es que del total de comunidades tituladas, solamente algunas han recibido un título de propiedad georreferenciado. Esto significa que la localización y extensión de sus tierras no forma parte de ningún sistema de información geográfica (SIG).

En ese sentido, es necesario hacer una revisión de todo lo avanzado hasta el momento, para lograr un pleno saneamiento del derecho de propiedad de las comunidades del país.

## Presupuesto

Una de las mayores críticas con respecto a la titulación de comunidades es que no existía un presupuesto es-

pecífico para esta tarea. Recordemos que el dinero que financiaba instituciones como el desaparecido Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) era para sanear legalmente los predios expropiados por la reforma agraria; es decir, las comunidades nunca fueron una prioridad. Desde el Minag se ha dicho que gestionarán un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de alrededor de US\$100 millones, para realizar el proceso de titulación durante los próximos cinco años. Parte de este dinero tendría que destinarse al saneamiento comunal.

Pero este proceso debe hacerse con la máxima celeridad, debido a las actuales presiones y disputas que existen por el uso y el control de los codiciados recursos naturales que se encuentran en las tierras de las comunidades. Debemos tener presente que la inversión para un desarrollo rural efectivo está íntimamente ligada al respeto y protección de los derechos de propiedad de las comunidades rurales del Perú.

## Notas

<sup>1</sup> En la costa 174, en la sierra 5,085 y en la selva 90 comunidades.

<sup>2</sup> El Instituto del Bien Común (IBC) indica que existen un total de 1,933 comunidades nativas. Directorio de comunidades nativas en el Perú. Lima: IBC, 2012, p. 131. ●

Comunidades tituladas, diciembre 2010			
	Tituladas total	Tituladas con georreferenciación	Tituladas sin georreferenciación
Comunidades campesinas	5,110 (100%)	1,970 (38.5%)	3,140 (61.5%)
Comunidades nativas	1,271 (100%)	85 (6.7%)	1,186 (93.3%)
<b>Total</b>	<b>6,381</b>	<b>2,055</b>	<b>4,326</b>

Fuente: Cofopri, diciembre 2010



Foto: Inimnet

# Andenes: cuando el pasado, el presente y el futuro se encuentran

Ricardo Marapi

¿En qué se parecen Perú y China? En el renovado interés que en la actualidad tienen en el potencial de las terrazas agrícolas, popularmente conocidas en nuestro país como andenes. En 2010, la República Popular China realizó el Primer Congreso Mundial de Terrazas en las montañas Ailao, donde aún existe este milenario sistema. No es casualidad que el Perú sea el organizador del Segundo Congreso Mundial en mayo del próximo año, 2014. Si una potencia económica como China está interesada en la ancestral tecnología de los andenes, entonces suena lógico e inteligente que nosotros también le demos la debida importancia.

## La relevancia de los andenes en el siglo XXI

En medio de una incesante modernización tecnológica de la agricultura (incluso, con sorprendentes sistemas de riego computarizados) y de una tendencia mundial hacia la agricultura de gran escala en neolatifundios, uno se puede preguntar

si vale la pena seguir apostando por los andenes. Estamos hablando de construcciones preincaicas que estuvieron abandonadas y descuidadas durante muchos siglos, tanto por las comunidades como por los diversos gobiernos de turno. ¿Vale la pena recuperar los andenes?

La respuesta es un categórico sí. El milenario sistema de andenes se adapta a la perfección a la accidentada geografía que caracteriza a la sierra peruana, llena de quebradas y de terreno irregular. «El Perú no es Argentina. No somos una pampa. La tecnología de las terrazas agrícolas es una respuesta a las condiciones geográficas de zonas de montaña, donde no hay suficientes terrenos planos. Eso está demostrado», dice la ingeniera agrónoma Carmen Felipe Morales, doctora en ciencias del suelo y especialista en el tema de los andenes.

Sobre el potencial de los milenarios andenes, la tendencia mundial es combinar esta antigua tecnología con los actuales y modernos sistemas agrícola-

las —por ejemplo, el riego por goteo— y con los que se vayan a inventar próximamente: el encuentro del pasado, el presente y el futuro. La ingeniera Felipe Morales manifiesta que, si bien es cierto existen nuevas y sofisticadas tecnologías que permiten cultivar en desiertos, sería un error asumirlas para dejar de lado los andenes. «Construir andenes requiere un esfuerzo grande. Pero eso ya está hecho desde hace siglos. Entonces, recuperarlos y mantenerlos sería una respuesta inteligente. Necesitamos estrategias que combinen la tecnología prehispánica y las modernas», opina.



Carmen Felipe Morales

## Los andenes como respuesta al clima

La incertidumbre que nos genera el cambio climático mundial se vuelve tam-

bién un factor importante para la relevancia de los andenes, que se convierten en una excelente respuesta de adaptación. El ingeniero Antonio Lambruschini, uno de los funcionarios especialistas en andenes del programa Agrorural, del Ministerio de Agricultura, Minag, explica que «es un hecho que los antepasados utilizaron los andenes no solo como un mecanismo para ampliar la frontera agrícola, sino también como un sistema para adaptarse a los fenómenos del clima».

Por ejemplo, mediante los andenes se pueden reducir las posibilidades de caída de huai-cos y también la erosión de los suelos. Lambruschini asegura que en laderas muy empinadas los suelos se degradan muy rápido y por ello necesitan descansar de 5 a 7 años para volver a producir. «En cambio, utilizando los andenes se evita la degradación del suelo por erosión. Esto nos permite evaluar que, efectivamente, nuestros antepasados los construyeron pensando en esto. Otro aspecto importante es que permiten un uso racional y más eficiente del agua ante la posible escasez de este recurso», destaca Lambruschini.

Sin embargo, los efectos del cambio climático ya están haciendo estragos en las terrazas. Las recientes y sorpresivas lluvias torrenciales que se produjeron en Arequipa y Cusco destruyeron, por ejemplo, 85 metros lineales de andenes de la época inca, en la microcuenca de Patacancha, en el Parque Arqueológico de Ollantaytambo. Más de un millón de hectáreas de andenes<sup>1</sup> que existen en nuestro país están en constante peligro.



Antonio Lambruschini

El cambio climático también está afectando las fuentes de agua que alimentan a las terrazas. «En los últimos años, en efecto, han disminuido los glaciares y se han deteriorado algunas fuentes de agua. La mayoría de andenes cuentan con la posibilidad de buscar la fuente de agua que los abastecía, pero se necesita ubicar esa fuente y ver cómo llevarla hasta las terrazas andinas», explica el funcionario de Agrorural.

### El proyecto piloto en Matucana: una mirada integral

Desde hace quince meses, el programa Agrorural está ejecutando un proyecto piloto de recuperación de andenes en cuatro anexos del distrito de Matucana, en la sierra de Lima, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En dicho piloto se está utilizando el sistema de los núcleos ejecutores para identificar y organizar a las familias del distrito. Cada núcleo ejecutor está conformado por grupos de treinta familias, y junto con ellas se están realizando los trabajos de recuperación de andenes.

Sin embargo, Agrorural esta contemplando este proyecto piloto de manera integral, es decir, no solo la recuperación física de los andenes dañados, sino también otras actividades previas y paralelas para que los agricultores puedan aprovecharlos al máximo. Esto implica, en primer lugar, asegurar la dotación de agua. El ingeniero Luis Masson Meiss, quien ha estudiado esta ancestral tecnología durante varias



Luis Masson Meiss

Foto Agrorural



Muchas familias floricultoras de Matucana ya hortensias y rosas, que tienen mejores precios en el

décadas, es categórico respecto a la importancia del agua. «Si no hay agua para regarlos, es difícil que los andenes reconstruidos puedan ser productivos. Siempre tiene que haber un abastecimiento de agua, especialmente en la vertiente occidental y en la sierra central o interandina», afirma.

Por esta razón, Agrorural ha reparado más de 3,500 metros de canales de riego en Matucana, con la finalidad de mejorar la disponibilidad de agua. Igualmente, los andenes han sido modernizados con un sistema de riego por aspersión, a fin de realizar una mejor gestión del agua de riego. Para solucionar los problemas de carencia de fuentes de agua, Masson recomienda la construcción de pequeños reservorios en zonas próximas a los andenes.

Todos estos trabajos significan la intervención de una mano de obra permanente, la cual es asumida por los agricultores de la comunidad como la retribución o contraparte que ellos entregan al proyecto. El ingeniero Luis Masson insiste mucho en que la intervención del gobierno no sea vertical, sino que debe promover desde el inicio la participación de las comunidades. «Las ideas se expo-

Foto internet







empezaron a sembrar nuevas variedades de flores en sus renovados andenes, por ejemplo gladiolos, mercado.

nen, no se imponen. Hay que motivar y convencer a las comunidades, porque las cosas impuestas generalmente no llegan a buen término», advierte Masson.

Un eje importante del proyecto piloto de andenes en Matucana es la comercialización, y el objetivo es vincular a los agricultores con ciertos nichos de mercado. Eso significa que algunos agricultores debieron cambiar de cultivos por otros con mayor potencial comercial. El ingeniero Lambruschini, de Agrorural, afirma que ya se pueden ver los primeros resultados de la intervención en Matucana, especialmente entre los productores que se dedican a la floricultura. «Las nuevas variedades de flores que se han incorporado, como gladiolos, hortensias y rosas, están dando muy buenos resultados en el mercado. Las familias tienen un mayor ingreso porque esas variedades tienen mejores precios», revela Lambruschini. El proyecto piloto también tiene el objetivo de fortalecer la seguridad alimentaria de la comunidad, pues han fomentado la siembra de hortalizas en los andenes; por ejemplo: lechugas, rábanos y coliflor. Gran parte es para autoconsumo, y un pequeño excedente va a los mercados locales.

### Costos-beneficios de recuperar los andenes

La inversión económica que ha realizado Agrorural con el financiamiento del BID, por cada núcleo ejecutor de Matucana, es de aproximadamente S/.400 mil desde que se inició el proyecto, hace quince meses. Es un fondo no-reembolsable que recibe cada núcleo ejecutor y que han utilizado en la mejora de los canales de riego, de los mismos andenes, la instalación del riego por aspersión, la compra de semillas, el pago a los técnicos e investigadores residentes, etc. El ingeniero Lambruschini afirma que la mano de obra de la comunidad también se ha valorizado, y Agrorural realiza acompañamiento y orientación en la ejecución de ese fondo por parte del núcleo ejecutor, conformado por treinta familias.

El objetivo de Agrorural es que esta cifra (S/.400 mil) —muy alta e inmanejable para las comunidades campesinas— se reduzca en futuros proyectos piloto que se realizarían en Moquegua y Arequipa.

Se debe recordar que, en 1999, un estudio de Efraín Gonzales de Olarte y Carolina Trivelli<sup>2</sup>, actual ministra de Desarrollo e Inclusión, encontró que los costos para recuperar solamente una hectá-

rea de andenes fluctuaban entre US\$1,993 en la provincia de Yauyos (Lima), US\$2,990 en el Valle Sagrado del Cusco y US\$3,985 en la provincia de Cajamarca. Obviamente, esos costos son muy altos y representan una seria barrera para las comunidades campesinas.

El mismo estudio, sin embargo, analizó la necesidad de que una fuente externa asumiera los costos de la recuperación de los andenes, debido a los beneficios de asegurar la tierra y una mayor producción para los campesinos más pobres. De esta manera, el estudio planteaba la recuperación de esta tecnología como un objetivo crucial de lucha contra la pobreza: más tierra, y cultivada más intensamente, para los pobres.

Además, existe un gran potencial para desarrollar el turismo vivencial en las comunidades. El ingeniero Lambruschini, de Agrorural, asegura que el turismo significa una buena alternativa económica y adicional para la población de Matucana. Es decir, que con los programas de recuperación no solamente se gana una mayor área de cultivo, sino que también se produce una serie de efectos ambientales y económicos positivos, que justifican una decidida inversión gubernamental.

Es vital, entonces, que el gobierno de turno promueva con mayor fuerza los programas de recuperación de las terrazas andinas, no solo utilizando el financiamiento externo del BID, sino también destinando el presupuesto interno para desarrollar más proyectos piloto en otras partes del país. La gastronomía peruana ya se ha interesado en una alianza estratégica con las comunidades para sembrar novedosos cultivos en los andenes y convertirlos en actores protagónicos del actual *boom* gastronómico<sup>3</sup>. Ya es hora de que los peruanos y sus autoridades volteemos a mirar a la sierra peruana, y qué mejor que empezar por la recuperación de nuestros milenarios andenes.

### Notas

<sup>1</sup> *El inventario nacional de andenes realizado en 1996 por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) indica que en el Perú existen 256,945 hectáreas de andenes. Esta cifra aumenta a un millón si se incluyen los llamados «andenes populares» o terrazas de tierra.*

<sup>2</sup> *Efraín Gonzales de Olarte y Carolina Trivelli (1999). Andenes y desarrollo sustentable. Lima: IEP.*

<sup>3</sup> *«Recuperar las terrazas andinas: el nuevo reto de la alianza cocinero-campesino». La Revista Agraria 144, setiembre de 2012. ●*

# Clima extremo: ¿estamos preparados?

Beatriz Salazar y Nelly Rivera

Durante el siglo XXI, las lluvias intensas serán más frecuentes en muchas regiones del mundo, es la reveladora conclusión de un reciente informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup>. En la región andina y el Perú, varios estudios<sup>2</sup>, también, advierten que en las próximas décadas la distribución de la lluvia sería muy irregular e impredecible. Un ejemplo podría ser el caso de las intensas y sorpresivas lluvias que se presentaron en Arequipa el pasado 8 de febrero, que en un solo día superaron el promedio esperado para todo el mes<sup>3</sup> y causaron cinco muertos y más de S/.200 millones en daños materiales.

Según Sebastián Zúñiga, director regional del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (Senamhi) en Arequipa, aquel fenómeno estaría relacionado con el cambio climático. Desde hace

años se advierte que una de las consecuencias de este último es la aparición de lluvias muy intensas y de corta duración, como las del 8 de febrero. Cabe destacar que en Arequipa se registra, en la actualidad, el descongelamiento de casquetes glaciales, como en el caso del nevado Coropuna, que ha perdido en los últimos cincuenta años más de la mitad de su masa glacial.

Si bien en el Perú los desastres provocados por fenómenos del clima son comunes, el cambio climático agrega un factor de incertidumbre que dificulta planificar medidas de prevención, pues la magnitud de fenómenos pasados no es un indicador para pronosticar su intensidad en el futuro. Si en la actualidad los peruanos no respondemos adecuadamente a fenómenos predecibles, que se repiten todos los años, ¿estaremos preparados para una incertidumbre aún mayor?

## Se necesitan coordinaciones conjuntas

Uno de los principales problemas es que las entidades estatales de los tres niveles de gobierno, y la misma población, están acostumbradas a reaccionar ante los desastres en lugar de asumir una cultura de prevención para la gestión del riesgo. Por ejemplo, en Arequipa, la población se había instalado en las torrenteras sin considerar que se trata de cauces secos de ríos, situación que se repite en muchas zonas del país<sup>4</sup>.

Además, la coordinación entre el gobierno central con los gobiernos regionales y locales es deficiente. Un ejemplo es lo sucedido con la alerta de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) a los gobiernos regionales y municipios acerca de la existencia de 434 zonas vulnerables a inundaciones. La ANA dice que entregó 434 fichas técnicas sobre la necesidad de realizar obras de prevención; sin embargo,

Foto internet



Las intensas lluvias en Arequipa superaron, en un solo día, el promedio esperado para todo el mes, provocando cinco muertos y más de S/.200 millones en daños materiales.

en el norte del país se ejecutaron solo dos obras de 104 fichas; en la zona centro, 31 de 212; y en el sur, 39 de 118.

La creación, en 2011, del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Sinagerd) intentó corregir esta visión al contemplar no solamente la reacción ante situaciones de desastres, sino también identificar, reducir y evitar nuevos riesgos. Además, el Ejecutivo ha implementado el Programa Presupuestal Estratégico 068, de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias, que cuenta con S/.708 millones asignados para 2013. Su ejecución está a cargo del gobierno central, los gobiernos regionales y locales, que deberían articular sus actividades en el marco del Sinagerd.

Sin embargo, en la práctica se continúa dejando en segundo plano las obras de prevención y la articulación. En las provincias cusqueñas de Paucartambo, Urubamba y La Convención —donde también se presentaron lluvias intensas, inundaciones y huaiacos en febrero— no existía un sistema de alerta temprana, según reconoció el jefe del Instituto de Defensa Civil (Indeci) de Cusco, Edwin Vásquez. En Ayacucho, pese a que el Senamhi ha advertido que se avecinan intensas lluvias, muchos alcaldes no han destinado ni un sol para paliar las emergencias causadas por las lluvias. Según el subgerente de Defensa Civil del Gobierno Regional de Ayacucho, Richer Reyes, «algunos alcaldes, por desconocimiento de la Ley Sinagerd, y otros por dejadez o desinterés en el tema, no tienen presupuesto para 2013. Olvidan que atender emergencias de Defensa Civil no es solamente competencia del gobierno regional»<sup>5</sup>.

### Prevenir y no solo reaccionar

En Arequipa, según informa Felipe Parado —especialista en gestión del riesgo de desastres de la ONG Predes—, el gobierno regional y la municipalidad provincial aplican fondos al Programa Presupuestal Estratégico 068, pero la mayoría del dinero «sigue respondiendo a una lógica de reaccionar a los desastres, y dejan de lado las actividades de prevención y corrección de los riesgos».

Según Parado, «la gran pregunta es cuánto dinero están colocando los gobiernos regionales y locales en ese programa presupuestal. El dinero que tiene presupuestado

Foto: internet



Las recientes imágenes sobre las torrenciales lluvias en Arequipa, demuestran el grave riesgo de instalar viviendas en las torrenteras.

Arequipa, para este año, se orienta básicamente al tema de las situaciones de emergencia, y hay poco dinero, casi nada, para el tema de prevención del riesgo».

El cambio climático añadirá una mayor incertidumbre a la gestión de riesgos, en particular, los llamados eventos extremos hidrometeorológicos. En ese sentido, es importante evaluar el avance de las políticas de nivel nacional, regional y local ante el cambio climático. Al respecto, Michael Alfaro, asesor de la presidencia del Gobierno Regional de Arequipa, indica que en el gobierno regional existe una estrategia de cambio climático aprobada, pero aún están en proceso de elaborar el plan de acción. «En el gobierno regional se instaló un centro de operación de emergencia con un equipamiento suficiente; lamentablemente, no hubo continuidad y el personal ya no está. Quizá si hubiéramos tenido una mejor interpretación de la información y hubiera sido difundida con mayor celeridad, se hubiera tenido una mejor respuesta», afirma el asesor.

En el caso de la actividad agropecuaria, hay que resaltar que en 2012 se aprobó el Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario (Plangracc-A), cuyo objetivo es proporcionar estrategias, lineamientos de políticas, propuestas y acciones consensuadas con las regiones, para la adaptación y gestión de riesgos en el sector agrario. El Poder Ejecutivo debe enten-

der que la implementación del Plangracc es prioritaria y deberían hacerse todos los esfuerzos necesarios para lograr avances, ya que los agricultores, sobre todo los agricultores familiares, serán los más afectados si continúa esta limitada visión y gestión frente a los desastres.

### Notas

- <sup>1</sup> IPCC (2012). Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation.
- <sup>2</sup> Ávalos, G. (2007). *Projected Climate Over the Central Andes Countries caused by Global Warming. Visualizing Future Climate in Latin America Results from the Application of the Earth Simulator. Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper 30, The World Bank, Washington DC. COPASA-GTZ (2007)*. Elaboración de escenarios climáticos para la Región Arequipa. Informe final. CPTEC/INPE, Cachoeira Paulista, São Paulo, Brasil. Diciembre de 2007.
- <sup>3</sup> El promedio normal era de 35.6 milímetros, pero el 8 de febrero se registraron 124.5 milímetros.
- <sup>4</sup> Fuse Fernández-Dávila, Jaime; Benites Montufar, Alfredo (2001). «Estudio: Inundaciones en la localidad de Arequipa ocasionadas por el ingreso de las torrenteras». <[http://bvpad.indecigob.pe/doc/estudios\\_CS/Region\\_Arequipa/arequipa/arequipa\\_Itorrenteras.pdf](http://bvpad.indecigob.pe/doc/estudios_CS/Region_Arequipa/arequipa/arequipa_Itorrenteras.pdf)>.
- <sup>5</sup> «Se avecinan intensas lluvias en la región Ayacucho». <[http://www.jornada.com.pe-910-31.ayacucho.biz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=263:se-avecinan-intensas-lluvias-en-la-region-ayacucho&catid=36:nota-del-dia&Itemid=37](http://www.jornada.com.pe-910-31.ayacucho.biz/index.php?option=com_content&view=article&id=263:se-avecinan-intensas-lluvias-en-la-region-ayacucho&catid=36:nota-del-dia&Itemid=37)>.

Visite: [www.observatoriocambioclimatico.org](http://www.observatoriocambioclimatico.org)

# El olvidado impuesto a los monopolios de tierras

Jaime Escobedo Sánchez

El Gobierno del Perú tiene en la actualidad armas jurídicas y tributarias para enfrentar la concentración de tierras en pocas manos; lo que falta es la voluntad política para usarlas. Mientras tanto, otros gobiernos, como el de Uruguay, pelean contra la concentración, aunque tengan que sortear múltiples obstáculos jurídicos. Al comparar ambas realidades, se comprueba que lo jurídico y lo político tienen que ir de la mano; de lo contrario, el país seguirá perdiendo la batalla contra los monopolios de tierras.

En las últimas semanas se ha desatado una polémica en Uruguay porque el gobierno del presidente José Mujica anunció que defenderá el impuesto a la concentración de inmuebles rurales<sup>1</sup>, que alcanza a todas las personas que posean la propiedad de más de dos mil hectáreas en ese país. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de Uruguay ha decidido declarar inconstitucional dicho tributo, argumentando que violaba la autonomía financiera y tributaria de los gobiernos locales. El presidente Mujica ha planteado la necesidad de realizar cambios constitucionales, pues, a su juicio, el tema del impuesto a la concentración de tierras es moralmente defendible<sup>2</sup>.

A semejanza de Uruguay, el Perú también

contempla un impuesto para las personas o empresas que tengan propiedades rurales superiores a las tres mil hectáreas. La gran diferencia es que en Uruguay han abierto los ojos frente a la amenaza de la monopolización de tierras, mientras que aquí los sucesivos gobiernos se hacen de la vista gorda con el impuesto, a pesar de que se encuentra recogido en una norma que está a punto de cumplir veinte años de vigencia.

Así es: el artículo 13 de la actual Ley de Tierras (Ley 26505), de 1995, contempla que las personas o empresas con propiedades superiores a las tres mil hectáreas deben pagar un impuesto sobre esa propiedad<sup>3</sup>, pero lo cierto es que hasta la fecha nadie ha pagado un solo centavo por ese concepto<sup>4</sup>.

Han transcurrido casi veinte años, tiempo más que suficiente para que el Poder Ejecutivo o el Congreso de la República reglamenten el impuesto contemplado en la Ley de Tierras

y enfrenten los problemas vinculados a la monopolización de la tierra. El último intento —aislado, por cierto— figura en el proyecto de ley 201/2011<sup>5</sup>, que proponía modificar el mencionado artículo 13, para incluir un impuesto gradual (entre 1 a 5 UIT<sup>6</sup>) para aquellas personas o empresas que acumu-

Proyecto de ley 201/2011 (cuadro 1)

Extensión de la tierra (ha)	Monto del impuesto
50 a 1,000	1 UIT
1,001 a 10,000	3 UIT
10,001 a 30,000	4 UIT
30,001 o más	5 UIT

Elaboración propia.

len más de cincuenta hectáreas.

El proyecto de ley 201/2011 tuvo el mérito de reavivar la discusión sobre la necesidad del impuesto a la tierra, pero su contenido dista mucho de encarar el problema de la monopolización del recurso. Como se aprecia en el cuadro 1, la aprobación de este proyecto —actualmente en manos de la Comisión Agraria del Congreso—

ocasionaría que se paguen menos impuestos a medida que se vayan acumulando más hectáreas de tierra. Por ejemplo, quien cuenta con 50 hectáreas pagaría S/.74 (US\$28) por cada una de ellas, mien-

tras que alguien como el Grupo Gloria, que cuenta a la fecha con 80 mil hectáreas, pagaría S/.0.23 (US\$0.08) por cada hectárea. En otras palabras, el proyecto termina estimulando la acumulación de tierras.

Para realmente desincentivar la concentración de la tierra mediante un impuesto, sería conveniente que futuros proyectos de ley consideren establecer una tasa única por hectárea (*flat tax*), como existe en Ecua-

(Cuadro 2)

Impuesto a la concentración	Tasa	Valor por hectárea en US\$
Uruguay	Gradual	Desde 9 hasta 18
Ecuador	Flat	9.72

Elaboración propia.



Aviso publicitario de Ecuador donde informan y sensibilizan a la opinión pública sobre la necesidad de regular los latifundios. En la región amazónica ecuatoriana pagan un impuesto los que tienen más de 70 hectáreas.



Las organizaciones sociales de Uruguay están exigiendo la regulación de los latifundios. El presidente José Mujica anunció que defenderá el impuesto a la concentración de inmuebles rurales, para los que posean más de dos mil hectáreas en ese país.

dor<sup>7</sup>, o apelen a una tasa gradual al estilo de Uruguay, que permitía cobrar más a quienes poseían más hectáreas (ver cuadro 2).

En otros países también existen herramientas jurídicas sobre la adopción de impuestos a la concentración de tierras. Incluso, una reciente publicación del Banco Mundial<sup>8</sup> reconoce que «un impuesto a la tierra no distorsiona negativamente el comportamiento económico porque no tiene efectos negativos sobre la inversión o la producción. Puesto que el impuesto a la tierra es un costo fijo que debe de ser pagado se use o no la tierra para la producción, no penaliza la producción y crea un incentivo para emplear la tierra de forma que deje las mayores utilidades. En este sentido, el impuesto a la tierra des-

alienta que esta sea subutilizada y materia de especulación», sostienen los autores.

Es por todo ello que nos preguntamos: ¿por qué en el Perú continuamos perdiendo la batalla contra los monopolios de tierras?

### Notas

<sup>1</sup> Incorporado en la Ley uruguaya 18.876.

<sup>2</sup> «Mujica sugirió una reforma de la Constitución para gravar la concentración de la tierra» (portal digital <<http://www.unoticias.com.uy>>).

<sup>3</sup> A excepción de las comunidades campesinas y nativas, que se encuentran exoneradas del impuesto.

<sup>4</sup> La razón de la ineficacia del impuesto a la concentración en el Perú se debe a un mal diseño del artículo 13 de la Ley de Tierras, pero nada difícil de solucionar si nuestros gobernantes tuvieran interés en el tema. Se trata de un problema de

plazos, porque el artículo 13 le delegó al Poder Ejecutivo la facultad de emitir el decreto legislativo que reglamente el impuesto, pero no precisó un plazo. Esto contradice lo establecido en la Constitución Política (art. 104), que establece la necesidad de un plazo.

<sup>5</sup> Presentado por el congresista Virgilio Acuña.

<sup>6</sup> Unidad impositiva tributaria, que a la fecha equivale a S/3,700.

<sup>7</sup> El impuesto a las tierras rurales fue creado en Ecuador según la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria, y entró en vigencia a partir de 2010. El impuesto grava a la propiedad o posesión de tierras de superficie superior a 25 hectáreas. En la región amazónica y similares, grava a los predios con más de 70 hectáreas.

<sup>8</sup> Childress, M.; A. Milton; D. Solomon y R. van den Brink (2009). Agricultural land tax, land-use intensification, local development, and land market reform. *The World Bank*. ●

Visite: <http://www.observatoriotierras.info>

Desde el punto de vista económico, el Perú viene atravesando por un buen momento, aunque persisten graves problemas, como la desnutrición crónica infantil —que, por ejemplo, llega a 54.2% en Huancavelica y 39.3% en Apurímac—, que deben ser tomados en cuenta para convertir el crecimiento en un verdadero desarrollo sostenido a largo plazo. Diversos estudios<sup>2</sup> indican que la pérdida de productividad (asociada a la persistencia de la desnutrición crónica infantil) supera el 10% de los ingresos que una persona tendría a lo largo de su vida, y debido a ello se puede perder entre el 2 y el 3% del PBI. Intervenir a tiempo para evitar estas situaciones es clave para el desarrollo futuro.

Actualmente, desde el gobierno se realizan esfuerzos para afrontar las diversas dimensiones que tienen que ver con la seguridad alimentaria y nutricional, pero no se encuentran articulados entre sí y no se plantean el objetivo de afrontar de manera conjunta la problemática descrita.

### Un modelo de intervención

Las intervenciones en seguridad alimentaria y nutricional deberían ser enfocadas de manera integral y complementaria, como se percibe en el gráfico adjunto. Se debe actuar en el campo de los sistemas de producción, para aumentar la disponibilidad de alimentos, y en la generación de ingresos que faciliten el acceso a estos. De manera complementaria a la mayor disponibilidad y calidad de alimentos, debe asegurarse que estos sean consumidos en forma adecuada, trabajando en la educación nutricional de la madre, actor clave en el proceso. Este enfoque promueve la generación de innovaciones, como por ejemplo, alternativas para enfrentar el cambio climático, alimentos con mayor contenido nutricional, diversificación de las dietas, mejoras en el uso de semilla, selección participativa de variedades, entre otras.

Esta estrategia se viene aplicando en sistemas de producción basados en la papa, en el marco

En temas de desnutrición infantil y seguridad alimentaria:

## La necesidad de articular políticas

Miguel Ordinola<sup>1</sup>

de experiencias como la del proyecto IssAndes<sup>3</sup>. En una investigación se indica que existen variedades de papa con contenidos de vitamina C por encima de los cítricos (mandarina), una cantidad de hierro similar a la de la espinaca, y mayor contenido de zinc que el de las menestras. Además, se ha encontrado presencia de antioxidantes, lo que posibilitaría una mayor diferenciación comercial y mejores precios en el mercado.

Articulado con lo anterior, a través de las postas médicas se están realizando acciones de educación nutricional, complementando los programas sociales que ya vienen operando en las regiones. La evaluación realizada indica que el consumo de ciertas variedades de papa puede cubrir entre el 20 y el 25% de las recomendaciones de hierro y zinc —muy relacionados con la presencia de anemia o con la forma «escondida» de la desnutrición— necesarios para mujeres y niños menores de 3 años. Si a esto se le agrega

la diversificación del consumo con otro tipo de alimentos (hortalizas, productos cárnicos, entre otros), los impactos nutricionales pueden ser más importantes.

### La necesidad de promover la innovación y articular intervenciones

En función de lo anterior, una conclusión es la necesidad de que el Estado fortalezca los enfoques orientados a la seguridad alimentaria y nutricional en diferentes niveles (territorial, local y nacional). Las intervenciones del Estado deben aprovechar el gran potencial de nuestra biodiversidad, los actuales sistemas de producción de los pequeños productores y también fortalecer la educación nutricional, especialmente de las madres.

Los programas del gobierno deberían estar articulados territorialmente. Es decir, las intervenciones para mejorar los sistemas de producción con base en innovaciones (Mi Riego, Agrorural, PSI-Sierra, Foncodes) se deben articular con intervenciones relacionadas con la nutrición y la salud (Cuna Más, Qali Warma, Dieta Andina, «La mejor compra», educación nutricional), y con los fondos de investigación que también tengan el objetivo de aumentar la seguridad alimentaria y nutricional. A todo lo anterior se le puede agregar una variable importante en el caso peruano: el uso de la gastronomía para promover dietas más saludables y nutritivas. La actual formulación de la Estrategia Nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2021 debería considerar estas acciones y programas que ya se vienen ejecutando, con el fin de articularlos de forma más efectiva.

### Notas

- <sup>1</sup> Coordinador general del proyecto IssAndes en el Perú.
- <sup>2</sup> Desnutrición crónica infantil cero en el 2016: una meta alcanzable. *Grupo Inversión en la Infancia*, febrero de 2012.
- <sup>3</sup> Con base en los avances del Proyecto IssAndes (Innovación para la Seguridad y Soberanía Alimentaria en los Andes) del Centro Internacional de la Papa (CIP), con el apoyo de la Unión Europea: <[www.issandes.org](http://www.issandes.org)>.



*Informe sobre el estado y calidad de las políticas públicas sobre cambio climático y desarrollo en América Latina. Sector agropecuario y forestal.* Plataforma Climática Latinoamericana. Ryan, Daniel. OAK Foundation/ Avina/ Futuro Latinoamericano, setiembre de 2012.



El objetivo de este informe regional es analizar y evaluar la situación y la calidad de las políticas públicas sobre cambio climático y desarrollo en América Latina, en relación con el sector agropecuario y forestal. El informe se basa, sobre todo, en los análisis y resultados de informes nacionales que se realizaron en diez países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay. Puede descargarse de <<http://www.intercambioclimatico.com/wp-content/uploads/Informe-regional-final-oct.pdf>>.

Boletín *Tierra y Derechos*: «Biocombustibles en el Perú: ¿Amenaza u oportunidad?» Año 2, número 5. Programa de Acceso a Recursos Naturales del Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes). Lima: Cepes, diciembre de 2012.



Publicación trimestral que en esta ocasión ofrece una reflexión sobre los biocombustibles en el Perú, los desplazamientos inducidos por desarrollo y el reconocimiento de derechos a favor de los pueblos indígenas por el Tribunal Constitucional. En relación con los biocombustibles, el boletín advierte el impacto en la conservación de ecosistemas que puede tener la promoción de cultivos destinados a biocombustibles, sobre todo en la región selva. Este boletín es una iniciativa del Cepes, que reflexiona sobre temas de actualidad que tienen impacto en el derecho a la tierra rural, y en otros recursos indisolublemente vinculados a ella, como el agua o los bosques. Puede descargarse de <[http://www.observatoriotierras.info/sites/default/files/Boletin\\_version\\_final.pdf](http://www.observatoriotierras.info/sites/default/files/Boletin_version_final.pdf)>.

*Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina.* Bebbington, Anthony. Lima: IEP/ Cepes, 2012.

Este libro parte de la convicción de que la expansión de las industrias extractivas en América Latina, y particularmente en la región andina y amazónica, se está dando a tal escala y velocidad que está transformando a las sociedades, las economías políticas y los territorios en los que viene ocurriendo. La publicación aborda una interrogante fundamental: ¿cómo los conflictos en torno a la extracción de recursos naturales pueden llevar a un cambio institucional progresivo? Texto descargable desde <[http://www.iep.org.pe/fp\\_scont\\_1277\\_scont\\_3388.html](http://www.iep.org.pe/fp_scont_1277_scont_3388.html)>.



## Normas legales Normas legales Normas legales Normas legales

Ministerio de Agricultura (Minag) El D.S. 001-2013-AG (25 ene.) establece el alcance de la rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.

Por D.S. 002-2013-AG (26 ene.) se aprueba el Reglamento del Fondo de Promoción del Riego en la Sierra - MI RIEGO y se crea grupo de trabajo.

Mediante D.S. 003-2013-AG (2 feb.) se modifica el Reglamento de Organizaciones de Usuarios de Agua aprobado por D.S. 021-2012-AG.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Por R.Vicem. 003-2013-EF/15.01 (9 feb.) se dispone publicar precios CIF de referencia para la aplicación del derecho variable o rebaja arancelaria

a que se refiere el D.S. 115-2001-EF a las importaciones de maíz, azúcar, arroz y leche entera en polvo.

Ministerio del Ambiente (Minam) Por R.M. 026-2013-MINAM (28 ene.) se aprueba la Agenda Nacional de Acción Ambiental - AgendAmbiente 2013-2014.

La R.M. 042-2013-MINAM (19 feb.) precisa la competencia del OEFA para la identificación de pasivos ambientales de hidrocarburos.

Autoridad Nacional del Agua (ANA)

La R.Jef. 018-2013-ANA (25 ene.) regula el plazo y la forma en que los usuarios deberán abonar la retribución económica por uso de agua superficial, subterránea y por vertimiento de aguas

residuales tratadas, para el año 2013.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) Por Resolución de Consejo Directivo 003-2013-OEFA/CD (14 feb.) se precisa la competencia del OEFA en el sector Pesquería.

Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor)

Mediante la Resolución Presidencial 005-2013-OSINFOR (5 feb.) se aprueba el «Manual para la supervisión de autorizaciones para el manejo y aprovechamiento de fauna silvestre ex situ».

Por Resolución Presidencial 006-2013-OSINFOR (5 feb.) se aprueba el «Manual de supervisión de concesiones forestales con fines maderables».

Este año, 2013, se celebra en el mundo el «Año Internacional de la Quinua». La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)—por iniciativa del gobierno boliviano, secundado por el gobierno peruano— ha sido la impulsora de este reconocimiento a nuestro grano milenario, considerando sus grandes atributos nutricionales y el papel que desempeña en la seguridad alimentaria, sobre todo de la población andina. En el mundo se habla de las grandes virtudes y el potencial de la quinua; sin embargo, existe la percepción de que se está dejando de lado a los pequeños productores de subsistencia, quienes deberían ser los actores principales y los más beneficiados, pues se trata de poblaciones en pobreza y extrema pobreza.

Un primer problema que se debe tener en cuenta es la grave y constante reducción del consumo de quinua por la población. En el Perú, la primera región productora de quinua es Puno, que concentra alrededor del 80% de la producción; paradójicamente, los hábitos de consumo del grano han cambiado en los últimos años en esa región. El ingeniero Wilber Chaucha Jove, exjefe del Proyecto Regional Quinua del Ministerio de Agricultura en Puno, expresa con preocupación que «hace quince años, el consumo anual de quinua por persona, en la región, era de aproximadamente 5 kilos. En la actualidad, solamente se consume medio kilo por año, lo que significa una drástica disminución».

### Dificultades para acceder a la quinua

Si uno visita la feria dominical *o k' hato* de la ciudad puneña de Ilave—uno de los principales centros de producción y comercialización de quinua—, podrá observar la fuerte presencia de comerciantes intermediarios. Estos acopiadores son los que concentran la producción local, llegando a ofrecer hasta 10 toneladas de quinua a un precio de S/.85 la arroba<sup>1</sup>. Estamos hablando, principalmente, de la variedad blanca de la zona de Juli, cuyo precio bordea los S/.7.40 por kilo. Todo esto convierte a la quinua en un alimento de lujo y poco accesible para el poblador local.

«La quinua es comercializada de manera informal en las ferias dominicales», asevera el ingeniero George Cotrado Ticona, jefe de

# Alimentar al mundo con quinua, pero sin descuidar la alimentación local

César Laqui, investigador en temas de quinua para el proyecto Mercados Campesinos.

Foto <http://www.tiempoagrario.org>



la agencia zonal de Agrorural en la provincia puneña de El Collao y responsable de la implementación de varios proyectos de quinua. El ingeniero Cotrado calcula que semanalmente se comercializan 30 toneladas del cultivo en sus diferentes variedades.

«Los intermediarios son los encargados de acopiar y comercializar el producto en los diferentes mercados nacionales, llegando a duplicar y hasta triplicar sus precios, dependiendo de la estacionalidad del cultivo», revela. Los altos precios en el mercado se convierten entonces en la principal causa para que las poblaciones locales tengan un menor acceso a la quinua (alimento fundamental de la canasta básica de las familias andinas).

### El impacto del clima

Otra amenaza que enfrenta la quinua es la incertidumbre climática. El ingeniero Javier Zaira Ccalla, actual jefe del Proyecto Regional Quinua de Puno, revela que durante la presente campaña 2012-2013 «se han perdido, hasta la fecha, 635 hectáreas de quinua debido a las inundaciones, de un total de 31 mil 258 hectáreas de quinua instaladas en la región. Estas 635 hectáreas representan el 2.03%, esperándose un 3% al finalizar las lluvias. En los últimos

cinco años, las pérdidas han bordeado el 3% de la producción regional de quinua».

Este 3%—valorizado al precio de mercado—significa pérdidas por más de cinco millones y medio de soles, que son asumidas directamente por los pequeños productores puneños. De igual manera, las hectáreas que no se han perdido, pero sí han resultado afectadas, han reducido notablemente su rendimiento. Esto genera una menor oferta del producto, lo que ocasiona el aumento de los precios y, por consiguiente, que las poblaciones locales no puedan acceder al grano.

Son saludables las iniciativas internacionales para promover la quinua. Sin embargo, la alimentación del resto del mundo no debe significar un descuido de la alimentación local, porque eso traería severas consecuencias en la nutrición de las poblaciones andinas. Las autoridades regionales y nacionales deben garantizar estrategias y políticas que involucren y beneficien a los pequeños productores de quinua, sin arriesgar la seguridad alimentaria local y nacional.

### Nota

<sup>1</sup> Una arroba es una unidad de volumen que equivale a 11.5 kg.

Proyecto Mercados Campesinos  
Promoviendo la seguridad y soberanía  
alimentaria en los mercados locales

