



Proyecto de Ley N° 11521/2024-CR

SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA"



PROYECTO DE LEY GENERAL DEL SISTEMA TRADICIONAL DE SEMILLAS NATIVAS EN EL MARCO DE LA CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Los congresistas del grupo parlamentario Acción Popular que suscriben a iniciativa de la Congresista de la República **SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO**, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22° - C, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente fórmula legal.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República;
Ha dado la Ley siguiente

LEY GENERAL DEL SISTEMA TRADICIONAL DE SEMILLAS NATIVAS EN EL MARCO DE LA CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

TÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Reconocimiento

El Estado Peruano reconoce la enorme contribución que han aportado y siguen aportando los agricultores familiares y pueblos indígenas u originarios, incluyendo comunidades campesinas y nativas, a la conservación y el desarrollo de las semillas nativas y recursos fitogenéticos, basados en sus conocimientos, saberes y prácticas tradicionales y ancestrales asociadas, que conforman el sistema tradicional de semillas nativas y que constituye la base de la seguridad y soberanía alimentaria del país.

Artículo 2.- Interés Nacional

Declárese de interés nacional garantizar el derecho de los agricultores familiares y pueblos indígenas, incluyendo comunidades campesinas y nativas a conservar, producir, almacenar, transportar, intercambiar, donar, comercializar, hacer uso propio y mejorar sus propias semillas de especies y variedades nativas como parte de la dinámica del sistema tradicional de semillas nativas, del que depende su bienestar, constituyéndose en bienes comunes.

Artículo 3.- Objeto de la Ley

La presente ley reconoce la importancia del sistema tradicional de semillas nativas en el territorio nacional, para contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria y a la conservación de la biodiversidad, estableciendo las disposiciones para su fortalecimiento, promoción y protección.

Artículo 4. -Ámbito de aplicación

La presente ley se aplica al sistema tradicional de semillas nativas y su funcionamiento, tal y como se define en el artículo 5.

Artículo 5.- Sistema Tradicional de Semillas Nativas

- 5.1. El sistema tradicional de semillas nativas es el conjunto interrelacionado de procesos, actores y relaciones que involucran la conservación, el mejoramiento, el manejo o crianza del cultivo, la producción, el intercambio, la distribución, la comercialización y el uso propio y sostenible de semillas de especies y variedades nativas basado, principalmente, en conocimientos, saberes y prácticas tradicionales y ancestrales, desarrollados por los pueblos indígenas, incluyendo comunidades campesinas y nativas, en interacción con su entorno y de carácter práctico de transmisión oral y dinámico, que se manifiestan a través de técnicas de cultivo adaptadas a sus condiciones ambientales.
- 5.2. El sistema tradicional de semillas nativas involucra la conservación y uso sostenible de los recursos fitogenéticos y los conocimientos, saberes y prácticas tradicionales y ancestrales asociadas, para la alimentación y la agricultura, que desarrollan y realizan los agricultores familiares, y pueblos indígenas, incluyendo comunidades campesinas y nativas.
- 5.3. El sistema tradicional de semillas nativas se fundamenta en principios de solidaridad, reciprocidad y autonomía con enfoque agrobiodiverso y agroecológico, orientado a un manejo resiliente de su entorno que minimiza el riesgo de sus ecosistemas asegurando su producción, la seguridad y soberanía alimentaria y brindando servicios ecosistémicos.
- 5.4. Las semillas nativas procedentes del Sistema Tradicional de Semillas Nativas son aquellas que han sido, y siguen siendo, domesticadas y adaptadas, entre otros, por las comunidades indígenas, incluyendo comunidades campesinas y nativas, sin la intervención de la biotecnología.

Artículo 6.- Ente rector

El Instituto Nacional de Innovación Agraria - INIA como organismo público encargado de conservar los recursos genéticos de uso agrario, fomentar su puesta en valor y su desarrollo competitivo en lo económico, ambiental, social y científico, ejercerá las funciones de ente rector del Sistema Tradicional de Semillas Nativas considerando su importancia para la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, así como para la protección de la agrobiodiversidad, el uso sostenible de sus componentes, las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático y servicios ecosistémicos, en lo aplicable a este Sistema.

Artículo 7.- Creación y objeto de la Comisión Nacional del Sistema Tradicional de Semillas Nativas

7.1. Créase la Comisión Nacional del Sistema Tradicional de Semillas Nativas, como órgano consultivo en la materia, cuyas funciones principales son las siguientes:

- a. Hacer seguimiento y monitoreo del funcionamiento del Sistema Tradicional de Semillas Nativas.
- b. Solicitar recomendaciones, orientaciones, propuestas de políticas y normas para su consideración por el Instituto Nacional de Innovación Agraria - INIA y otras autoridades competentes sobre promoción, fortalecimiento, protección y otros aspectos del Sistema Tradicional de Semillas Nativas,
- c. Solicitar al ente rector informes sobre el Sistema Tradicional de Semillas Nativas
- d. Solicitar indicadores al ente rector para evaluar la resiliencia y robustez del Sistema Tradicional de Semillas Nativas.
- e. Canalizar al ente rector las ideas, planteamientos y expectativas de los agricultores familiares y pueblos indígenas, incluyendo comunidades campesinas y nativas, los agricultores familiares individuales o colectivos, en relación al Sistema Tradicional de Semillas Nativas.
- f. Otras funciones de acompañamiento y asesoramiento en materia del Sistema Tradicional de Semillas Nativas.

7.2. La comisión estará conformada por representantes del Estado y de organizaciones agrarias y otras organizaciones indígenas u originarias. Su número será delimitado por reglamento.

Artículo 8.- Recursos del Ente Rector

8.1 Los ingresos complementarios que constituyen recursos del Ente Rector son los siguientes:

- a. Convenios de Cooperación Nacional y/o Internacional
- b. Donaciones
- c. Otros ingresos de fuente nacional y extranjera.

8.2 El Ente Rector asegura el funcionamiento de la Comisión Nacional del Sistema Tradicional de Semillas Nativas.

TÍTULO II.- DE LA PROMOCIÓN

Artículo 9.- Mecanismos de promoción del Sistema Tradicional de Semillas Nativas

El Instituto Nacional de Innovación Agraria - INIA, en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales y otras entidades públicas y privadas, tienen la responsabilidad de:

- a. Promover el fortalecimiento del Sistema Tradicional de Semillas Nativas en sus programas, planes y proyectos a través de la investigación participativa e innovación,
- b. Caracterizar de la agrobiodiversidad, la asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades, la distribución y/o repatriación semillas nativas.
- c. La adquisición de semillas nativas, la difusión de las semillas y los alimentos nativos.
- d. El apoyo financiero para el fortalecimiento de los sistemas tradicionales de semillas nativas, la organización de Ferias de Semillas Nativas y sus conocimientos y prácticas tradicionales asociados.
- e. Las Rutas de Semillas Nativas e intercambio entre los agricultores.
- f. La implementación de Bancos de Semillas Nativas familiares o comunales.
- g. La promoción de bionegocios y cadenas productivas, así como su sostenibilidad, entre otros.

Artículo 10.- Investigación participativa e innovación

El Instituto Nacional de Innovación Agraria - INIA y el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana - IIAP, universidades y otras instituciones públicas, de la sociedad civil y el sector privado, en lo que les corresponda, realizan investigación participativa e innovación en el sistema tradicional de semillas nativas de agricultores familiares y pueblos indígenas, incluyendo comunidades campesinas y nativas.

Artículo 11.- Caracterización de la agrobiodiversidad

El Instituto Nacional de Innovación Agraria - INIA, Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana - IIAP y el Ministerio del Ambiente - MINAM, en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales y otras entidades públicas y privadas, son los responsables de caracterizar y poner en valor las semillas de especies y variedades nativas, en el ámbito de su competencia, a través de los registros de la agrobiodiversidad, líneas de base, catálogos, entre otros mecanismos.

Artículo 12.- Ferias, rutas e intercambio de semillas entre los agricultores y bancos de semillas familiares o comunales

El Instituto Nacional de Innovación Agraria - INIA, en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales y otras entidades públicas y privadas, promoverá la realización y el reconocimiento de las ferias, rutas e intercambio de semillas nativas y sus conocimientos y prácticas tradicionales asociadas y los bancos de semillas familiares o comunales.

Artículo 13.- Distribución y/o repatriación de cultivos nativos

El Instituto Nacional de Innovación Agraria - INIA, las universidades públicas y centros de investigación nacional e internacional que conserven y/o mantengan recursos genéticos de las especies nativas peruanas, pondrán estos recursos a disposición de los agricultores familiares y pueblos indígenas, incluyendo comunidades campesinas y nativas, con fines de repatriación, incremento de su agrobiodiversidad y/o reposición de semillas nativas.

El Ente Rector tiene la facultad de establecer los convenios, procedimientos o requisitos requeridos para la repatriación y/o incremento y/o reposición de la agrobiodiversidad de los agricultores familiares y pueblos indígenas, incluyendo comunidades campesinas y nativas.

Artículo 14.- Estrategias de Sostenibilidad Financiera y Operativa

El Sistema Tradicional de Semillas Nativas brinda importantes servicios ecosistémicos por lo que el Ente Rector promoverá los Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos – MERESE, las Finanzas Verdes, los programas de Retribución por Servicios de Conservación de la Agrobiodiversidad – ReSCA u otros que establezca la legislación nacional como estrategias de sostenibilidad financiera y operativa del sistema tradicional de semillas nativas de agricultores familiares y pueblos indígenas, incluyendo comunidades campesinas y nativas estén conformadas como Zonas de Agrobiodiversidad o no.

Artículo 15.- Disponibilidad de semillas nativas procedentes de sistemas tradicionales

- 15.1. El Ente Rector promoverá los procedimientos y condiciones necesarios para incrementar la disponibilidad de semillas nativas procedentes de sistemas tradicionales, en articulación con las entidades públicas y privadas correspondientes.
- 15.2. La utilización y distribución de las semillas nativas y los conocimientos, saberes y prácticas, procedentes del Sistema Tradicional de Semillas Nativas, son de libre circulación entre agricultores familiares y pueblos indígenas u originarios, incluyendo comunidades campesinas y nativas.
- 15.3. Por su naturaleza y procedencia, a las semillas procedentes del Sistema Tradicional de Semillas Nativas no le es aplicable los procedimientos y normas establecidas en la Ley General de Semillas -Ley 27262 y sus reglamentos.

Artículo 16.- Apoyo financiero para el fortalecimiento del sistema tradicional de semillas nativas

El Ente Rector en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI y el Ministerio del Ambiente - MINAM incluirán en sus programas el financiamiento de proyectos de mejoramiento, iniciativas de bionegocios y otras propuestas para el fortalecimiento y puesta en valor del sistema tradicional de semillas nativas.

Artículo 17.- Puesta en valor

El Ente Rector promoverá la implementación de mecanismos orientados a agregar valor a las semillas nativas a la que refiere la presente ley tales como marcas colectivas, garantía de procedencia, garantía participativa, entre otros.

Artículo 18.- Calidad integral de semillas nativas procedentes del sistema tradicional

Los agricultores familiares y pueblos indígenas, incluyendo comunidades campesinas y nativas, perciben la calidad de las semillas nativas que proceden del sistema tradicional, desde una dimensión integral que incluye un valor personal (garantía de diversidad de alimentos, salud, bienestar y certeza de cosecha), valor cultural y social (sentido de pertenencia, conocimientos tradicionales, conservación de la agrobiodiversidad), además de su valor de intercambio (adaptación a su entorno, rendimiento y productividad), sin mayor dependencia de insumos y servicios externos y orientado a asegurar su provisión de alimentos y variabilidad de la dieta en un entorno con altos riesgos por factores bióticos o abióticos.

TÍTULO III.- DE LA PROTECCIÓN

Artículo 19.- Conocimientos tradicionales y Patrimonio Cultural Inmaterial

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, llevará adelante acciones para promover el registro de los conocimientos tradicionales de las comunidades campesinas y nativas asociados a sus variedades y semillas nativas. Asimismo, considerará acciones y medidas necesarias para incorporar el Sistema Tradicional de Semillas Nativas a las Declaratorias de Patrimonio Cultural Inmaterial de conformidad con la legislación nacional e internacional sobre estas materias. El reglamento definirá los criterios para el reconocimiento de prácticas ancestrales.

Artículo 20. - Sobre el aprovechamiento de los recursos fitogenéticos

En los casos de acceso a recursos fitogenéticos de semillas de especies y cultivos nativos para fines de investigación, desarrollo, y aprovechamiento de los conocimientos, saberes y prácticas ancestrales del sistema tradicional de semillas nativas resguardado por los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, se deberá cumplir con la normativa vigente en el país, incluyendo lo establecido en la Ley 26839 Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica y sus reglamentos.

Artículo 21.- Prevención de la Biopiratería

La Comisión Nacional de Lucha contra la Biopiratería llevará adelante las acciones para prevenir la apropiación indebida de semillas de especies y cultivos nativos y de conocimientos y saberes ancestrales asociados por parte de terceros.

Artículo 22.- Bienes comunes

Los conocimientos, saberes y prácticas tradicionales y ancestrales asociadas, para la alimentación y la agricultura, procedentes del sistema tradicional de semillas nativas son bienes comunes de los pueblos indígenas, incluyendo comunidades campesinas y nativas. El Estado garantiza su protección.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera. - Reglamentación

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI reglamentará la presente ley, para lo cual incluirá la participación de forma activa de representantes de las organizaciones agrarias y otras organizaciones de pueblos indígenas u originarias.

Segunda. - Incorporación en programas presupuestales

El Instituto Nacional de Innovación Agraria - INIA, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI, incorporarán en los respectivos programas presupuestales los objetivos y actividades vinculadas al reconocimiento, promoción, fortalecimiento y protección del Sistema Tradicional de Semillas Nativas.

Tercera. - Terminología

Los términos empleados en la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias deberán ser interpretados conforme a las definiciones del Anexo I de la presente Ley.

Lima, junio de 2025



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2025 13:26:50-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Evis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2025 15:44:52-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Evis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2025 15:46:04-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2025 20:10:24-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2025 18:52:16-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2025 11:58:18-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2025 12:17:22-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2025 16:22:02-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Signid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2025 12:54:53-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidly
Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2025 11:05:09-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **junio** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11521/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **AGRARIA.**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

Las semillas son el primer eslabón de toda cadena agroalimentaria: de su posesión, producción y comercio depende la soberanía alimentaria y el desarrollo agropecuario de un país. Quien controla las semillas controla la cadena productiva y, por lo tanto, la disponibilidad de alimentos¹.

Las semillas son estructuras biológicas complejas, guardan en su interior la historia de millones de años enfrentando riesgos durante su dispersión². Desde que surgió la agricultura hace aproximadamente 10,000 años, las comunidades campesinas han convivido con las semillas y han ejercido un proceso de domesticación o selección cultural a través de diversas dinámicas coevolutivas entre la naturaleza y la cultura que resultaron en una amplia diversificación biológica de las especies cultivadas que hoy constituyen el patrimonio genético-cultural reconocido como bien común de la Humanidad³: la Agrobiodiversidad⁴.

Fruto del largo proceso de domesticación de las comunidades campesinas, es que la región andina es el centro de origen, variación, dispersión y crianza de un gran número de especies, variedades, ecotipos o razas de plantas alimenticias y medicinales. Esta región está conformada por las altas montañas de Perú, Bolivia y Ecuador, así como por los contrafuertes orientales (ceja de selva) y occidentales (costa). En esta región se encuentra más del 80% de las zonas de vida naturales del planeta, dato de Valladolid⁵.

El Perú es reconocido como uno de los cinco primeros países de mayor diversidad biológica y cultural del planeta o país megadiverso. Cultivos como la papa, maíz, tomate, cucúrbitas, frijol, tienen en los Andes a uno de sus escenarios de origen y han sido modelados biológicamente por las culturas andino-amazónicas desde tiempos precolombinos⁶, conservándolos tanto en sus campos de cultivos (chacras) como en el hábitat natural a sus parientes silvestres.

1) La semilla es uno de los elementos más cruciales en los medios de vida de las comunidades agrícolas

Las semillas son uno de los elementos más importantes para el sustento de las comunidades agrícolas. Son el depósito del potencial genético de las especies de cultivo y sus variedades, resultado de la mejora y la selección continuas a lo largo del tiempo. Los beneficios potenciales de las semillas para la productividad de los cultivos y la seguridad alimentaria pueden ser enormes. Además, el aumento de la producción que se logra con el uso de variedades adaptadas aumenta los ingresos de los agricultores cuando existen vínculos con el mercado. La seguridad alimentaria

¹ Perelmutter, T. (2020). Gobernanza Global de las semillas. Complementariedades y conflictos en lo ambiental, la propiedad intelectual y el libre comercio. Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales (28).

² Marcos-Filho, J. (2015). Fisiología de Sementes de Plantas Cultivadas (2da Edición ed.). Londrina, Brasil.

³ Bonicatto, M. M. (2020). Las semillas: base biológica y cultural de la diversidad cultivada. En S. Sarandón, Biodiversidad, agroecología y agricultura sustentable.

⁴ Petersen, P. S. (marzo de 2013). Sementes ou graos? Lutas para desconstrução de uma falsa dicotomia. Agrícoluras, 10(1).

⁵ Valladolid, J. (s/a). Crianza de la Agrobiodiversidad en los Andes del Perú. (PRATEC, Ed.)

⁶ INIA. (2006). Compendio Manejo Tradicional de Semillas de los Cultivos Nativos del Perú.

depende en gran medida de la seguridad de las semillas de la comunidad agrícola, como asegura la FAO⁷.

2) Sistemas de Semillas en el Perú

Los sistemas de semillas en el Perú son redes de actores que gestionan conocimientos y recursos fitogenéticos para garantizar el acceso y provisión de semillas. Los Sistemas Tradicionales de Semillas surgieron junto con la agricultura de los pueblos indígenas, desarrollándose a lo largo de más de 10,000 años de interacción entre la naturaleza y la cultura andina-amazónica. Estos sistemas han permitido la conservación y diversificación de especies, variedades y ecotipos de plantas alimenticias y medicinales, así como el desarrollo de conocimientos ancestrales sobre su manejo. Los agricultores familiares, especialmente los de subsistencia, seleccionan, almacenan e intercambian semillas dentro de sus comunidades, manteniendo una práctica de selección que promueve la conservación genética de las variedades locales, las cuales se usan para consumo, replantación o comercialización.

A pesar de su perdurabilidad, varios estudios señalan que el abandono de las prácticas tradicionales ha llevado a la pérdida de gran parte de la diversidad genética de los cultivos, con una erosión genética en curso (MINAM, 2018). En Perú, el Sistema Tradicional de Semillas es gestionado principalmente por agricultores familiares, pueblos indígenas y comunidades campesinas, quienes conservan la agrobiodiversidad cultivando variedades locales y almacenando parte de la cosecha para la siguiente siembra o intercambiándolas en mercados locales.

Los sistemas de semillas comerciales, centrados en reproducir variedades homogéneas con insumos químicos y regulados por derechos de propiedad y contratos, dependen de la biodiversidad y los sistemas de semillas de los agricultores para obtener materias primas. A su vez, los agricultores requieren el derecho a conservar, usar, intercambiar y vender sus semillas libremente. Cuando los Estados privilegian solo los sistemas comerciales sin proteger ni apoyar los sistemas campesinos, ponen en riesgo los ecosistemas y vulneran derechos humanos. Además, cuanto mayor sea la dependencia de la propiedad intelectual y contractual, más mecanismos institucionales serán necesarios para garantizar estos derechos (FAO, 2022).

a) Sistema Tradicional de Semillas en el Perú

Tradicionales de Semillas surgieron junto con la agricultura de los pueblos indígenas, desarrollándose a lo largo de más de 10,000 años de interacción entre la naturaleza y la cultura andina-amazónica. Estos sistemas han permitido la conservación y diversificación de especies, variedades y ecotipos de plantas alimenticias y medicinales, así como el desarrollo de conocimientos ancestrales sobre su manejo.

Los agricultores familiares, especialmente los de subsistencia, seleccionan, almacenan e intercambian semillas dentro de sus comunidades, manteniendo una práctica de selección

⁷ FAO. (17 de marzo de 2025). El papel destacado de las semillas en la transformación de los sistemas agroalimentarios.

que promueve la conservación genética de las variedades locales, las cuales se usan para consumo, replantación o comercialización (Almekinders & Louwaars, 2002)⁸.

A pesar de su perdurabilidad, varios estudios señalan que el abandono de las prácticas tradicionales ha llevado a la pérdida de gran parte de la diversidad genética de los cultivos, con una erosión genética en curso (MINAM, 2018)⁹. En Perú, el Sistema Tradicional de Semillas es gestionado principalmente por agricultores familiares, pueblos indígenas y comunidades campesinas, quienes conservan la agrobiodiversidad cultivando variedades locales y almacenando parte de la cosecha para la siguiente siembra o intercambiándolas en mercados locales.

En los países en desarrollo el sistema informal de semillas provee más del 80 % de la superficie de cultivos de subsistencia (FAO: 2004). Este modelo, altamente resiliente y activo sin apoyo institucional, es esencial para la seguridad alimentaria y probablemente seguirá siendo la principal fuente de semillas. Al no orientarse al mercado, las semillas se producen principalmente para autoconsumo, con excedentes que se intercambian o venden localmente.

IMAGEN 1

LOS MÚLTIPLES USOS DE LAS SEMILLAS EN LOS SISTEMAS DE SEMILLAS DE LOS AGRICULTORES O SISTEMAS TRADICIONALES DE SEMILLAS



FUENTE: Almekinders & Louwaars (2002)

⁸ Almekinders, C., & Louwaars, N. (2002). The Importance of the Farmers' Seed Systems in a Functional National Seed. *Journal of New Seeds*, 4, 1, 15-33. doi:10.1300/J153v04n01_02

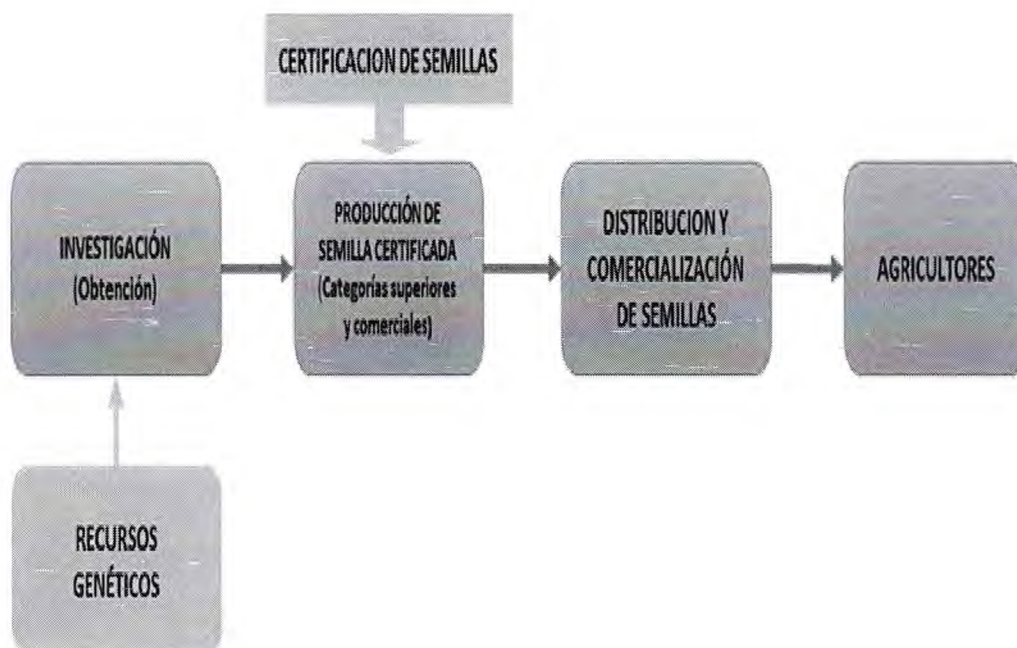
⁹ MINAM. (2018). Línea de base de la diversidad genética del maíz peruano con fines de bioseguridad. Lima, Perú.

b) Sistema Convencional de Semillas en el Perú

Con la revolución verde surgió la agricultura convencional, cuyo fin es maximizar producción y ganancias económicas (Gliessman, 1998 citado en Cepeda, 2004)¹⁰. Esta agricultura se basa en seis prácticas: labranza intensiva, monocultivos, riego, fertilizantes sintéticos, control químico de plagas y manipulación genética.

Estas prácticas dañan el ecosistema y amenazan la sostenibilidad ambiental, la salud humana y la economía campesina, al depender de insumos químicos costosos que requieren uso continuo y generan sistemas productivos artificiales.

IMAGEN 2
DIAGRAMA DE ACTIVIDADES DE UN SISTEMA CONVENCIONAL DE SEMILLAS



En Perú, la agricultura familiar de subsistencia usa sobre todo semillas tradicionales. Tras más de cincuenta años de investigación, se estableció un proceso de certificación de semillas basado en la trazabilidad del pedigrí de cultivares aprobados por estaciones experimentales estatales, para garantizar mayor disponibilidad y alta calidad de semillas¹¹.

¹⁰ Cepeda, C. (2004). Análisis de los factores que determinan la adopción de la agricultura orgánica en la producción de café en Huatusco, Veracruz. Universidad de las Américas Puebla. Departamento de Economía. Escuelas de Ciencias Sociales.

¹¹ Copeland, L. M. (1936). Seed Science and Technology. (4. ed., Ed.)

Este modelo, ha tenido un gran impacto tanto en la industria de semillas como en la agricultura de América del Norte, y ha sido referente para un desarrollo similar en países de todo el mundo.

Por lo antes indicado, el Sistema Formal o Convencional de Semillas es un sistema construido en el siglo XX y que abarca una serie de actividades interconectadas que tienen como propósito obtener semilla certificada de variedades previamente probadas¹².

En Latinoamérica, los primeros programas de inspección de campo surgieron en los años 50 vinculados al mejoramiento vegetal y, en Perú, la certificación de semillas se formalizó con la Ley General de Semillas de 1980. Según el artículo 20 de la Ley N° 27262 (modificada por el Decreto Legislativo N° 1080, 28/06/2008), “la certificación de semillas es el proceso técnico de verificación de la identidad, producción, acondicionamiento y calidad de las semillas [...] para asegurar su pureza e identidad genética; así como adecuados niveles de calidad física, fisiológica y sanitaria”.

Esta certificación aplica únicamente a variedades que han demostrado superioridad tras al menos tres años consecutivos de experimentación en un Centro de Investigación de Semillas, complementados con ensayos regionales que evalúan su comportamiento en distintas áreas del país¹³.

En el sistema convencional de semillas, el concepto de calidad de semillas expresa el grado en que un lote de semillas cumple las normas establecidas respecto a ciertos atributos que determinan la calidad de las semillas. Los atributos de calidad pueden ser divididos en genéticos, fisiológicos, físicos y sanitarios, los cuales en conjunto determinarán el desempeño de las semillas en el campo (Peske, 2019)¹⁴.

La calidad genética, se refiere a las características genéticas específicas de la variedad de la semilla, y es medido con la “pureza genética”. Entendido como la proporción de semilla en un lote que corresponde a la variedad declarada. La autenticidad por lo general se determina verificando los registros de la procedencia de las semillas para comprobar sus orígenes y trayectoria y los conteos de plantas fuera de tipo en campo. De otra forma, es posible efectuar parcelas de control.

La calidad fisiológica, se considera como atributo fisiológico aquel en que el metabolismo de la semilla está involucrado para expresar su potencial de desarrollo. Es medido con los ensayos de germinación, vigor, viabilidad con tetrazolio, entre otros.

En cuanto a la calidad física, son los atributos asociados a la presencia o ausencia de cualquier contaminante distinto de la semilla deseable (materia inerte: restos de cosecha, insectos; semillas de malezas o de otros cultivos), también comprende la integridad física

¹² Sperling, L., & Cooper, H. (2003). Understanding seed systems and seed. Proceedings of a stakeholders' workshop, Rome, 26–28 May 2003. Rome.

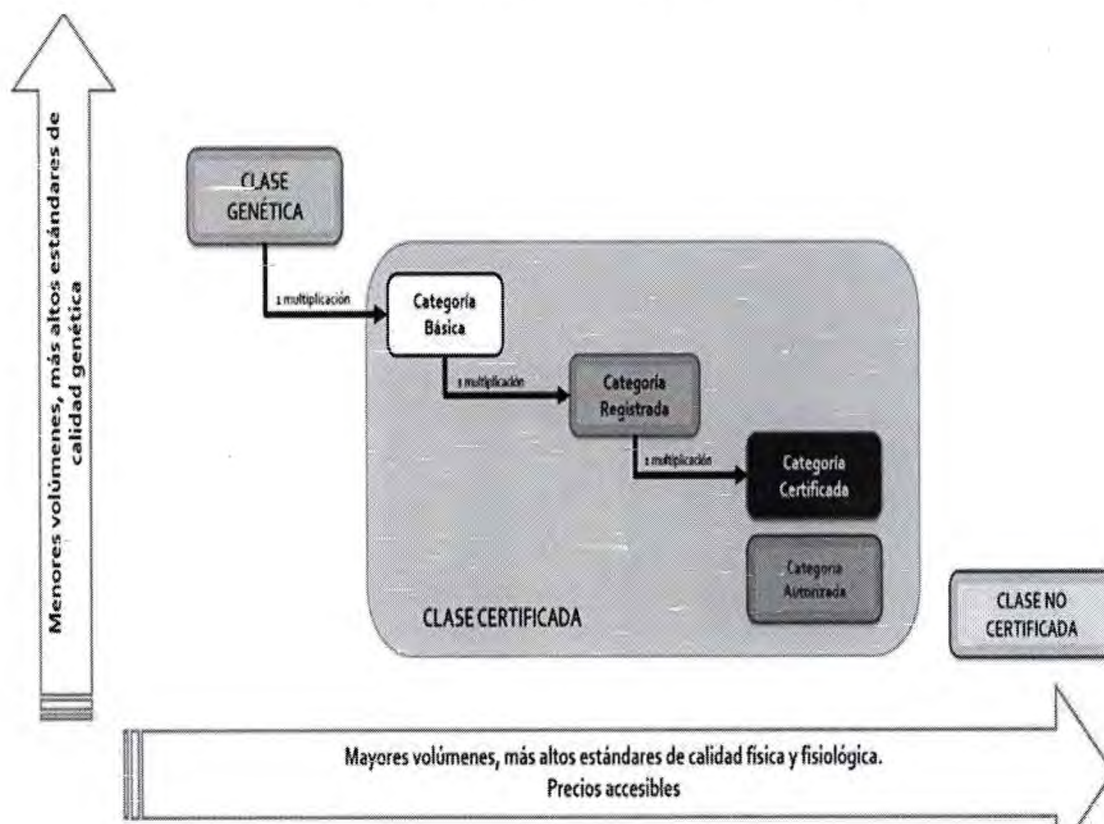
¹³ Centro de Investigaciones Agrícolas "Alberto Boerger". (1965). Sistema de Certificación de Semillas. Uruguay.

¹⁴ Peske, S. V. (2019). Sementes: Fundamentos científicos y tecnológicos. Brasil.

de la semilla (daños mecánicos por efecto físico, insectos y/o roedores; tamaño, peso de 1.000 semillas y contenido de humedad).

La calidad sanitaria, está referida a la ausencia de plagas transmitidas por las semillas. Las semillas, y con más énfasis los tubérculos semillas, son excelentes vehículos para la distribución y diseminación de patógenos (bacterias, hongos, nemátodos y virus).

IMAGEN 3
CLASES Y CATEGORÍAS DE SEMILLAS



FUENTE: Ares-INIA (2018)

En el sistema convencional de semillas, para que una semilla sea identificada como tal, tiene que cumplir los cuatro factores de calidad.

El proceso de certificación de semillas es obligatorio para los cultivos que disponen de normativa de semillas. Actualmente están vigentes dos reglamentos específicos, uno para semilla de arroz y otro para semilla de papa y normas específicas para semilla de algodón, leguminosas de grano (arveja, caupí, chocho, frijol, frijol de palo, garbanzo, haba, lactao, lenteja, maní, pallar, soya y zarandaja), maíz amarillo duro, maíz amiláceo, cereales (trigo, cebada y avena) y quinua.

Para el caso de cultivos nativos, se dispone de regulación para semillas de papa, quinua, maíz amiláceo, algodón y leguminosas. De acuerdo al reglamento general de la Ley General de Semillas, se reconocen las clases genética, certificada y no certificada (imagen 3).

c) Caracterización de la agricultura familiar en el Perú

La Agricultura Familiar es un modo de vida y producción gestionado por la familia, cuya fuerza laboral principal participa en actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesca artesanal, acuicultura y apicultura, entre otras, así transmite nuestra cultura y biodiversidad (D.S. N° 020-2016-MINAGRI). Según la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF 2015-2021), la Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS) se caracteriza por su orientación al autoconsumo y por contar con tierras e ingresos insuficientes para la reproducción familiar, lo que lleva a sus miembros a buscar trabajo asalariado dentro o fuera de la agricultura.

De las más de 2,2 millones de unidades agropecuarias registradas en el Censo Nacional Agropecuario 2012, la Agricultura Familiar representa el 97 %: 1 893 307 unidades (88 %) en AFS, 217 961 (10 %) en Agricultura Familiar Intermedia (AFI) y 45 565 (2 %) en Agricultura Familiar Consolidada (AFC) (MIDAGRI, 2019).

CUADRO 1
CARACTERIZACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL PERÚ Y SU PARTICIPACIÓN

TIPO	CARACTERÍSTICAS	UNIDADES AGROPECUARIAS	PARTICIPACIÓN (%)
AFS	Autoconsumo Insuficientes tierras Insuficientes ingresos Recorre a trabajo asalariado Predomina en la Sierra	1'893,307	88%
AFI	Mayor dependencia de la producción propia (venta y autoconsumo) Acceso a mejores tierras y recursos Satisface sus requerimientos Dificultades para generar excedentes.	217,961	10%
AFC	Tiene sustento suficiente en la producción propia Explota recursos de la tierra con mayor potencial. Acceso a mercado (tecnología, capital, productos) Genera excedentes que capitaliza en la unidad productiva	45,565	2%

Según el PLANAF 2019–2021 (Plan Nacional de Agricultura Familiar), las UA de la sierra (quechua, suni) y selva (yunga fluvial) concentran la Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS) crítica y la Intermedia (AFI) de menor potencial, asentadas en zonas agrestes con pendientes, riesgos de heladas, sequías y erosión, y deficiente infraestructura y servicios. Además, el 41 % de estos hogares vive en pobreza monetaria (frente al 22 % de los no agropecuarios) y enfrenta alta vulnerabilidad climática, dato de Zegarra¹⁵.

Por ello, los agricultores familiares desarrollan una agricultura agrobiodiversa tradicional, basada en prácticas de conservación in situ que garantizan la agrobiodiversidad y la seguridad alimentaria mediante la crianza de múltiples cultivos y variedades locales. Para complementar este enfoque, emplean mecanismos ancestrales de intercambio de semillas —conocimientos, técnicas y prácticas para renovar, recuperar o introducir nuevas variedades en sus chacras—, lo que les permite incrementar y mejorar su producción (INIA, 2007).

CUADRO 2 PRINCIPALES RUTAS Y MODALIDADES DE INTERCAMBIO DE SEMILLAS

RUTAS	MODALIDADES
•Ferias •Rutas o caminos de semillas •Fiestas •Mercados locales	•Trueque •Herencia •Regalo •Compra-venta •Siembra al partir •Préstamo •Hallazgo •Robo o sustracción •Intercambio familiar

Fuente: INIA, 2006

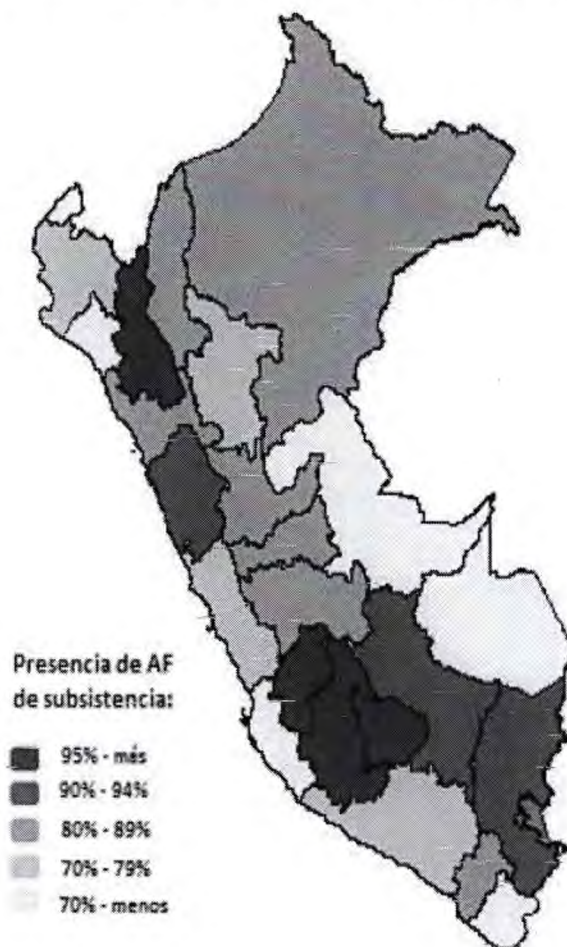
d) Contribución de la Agricultura Familiar a la alimentación nivel regional y mundial

En América Latina existe una población campesina estimada de 65 millones de personas, constituida principalmente por productores familiares a pequeña escala, que tienen fincas menores a dos hectáreas y que ocupan menos del 30% de la superficie agrícola, pero que producen más del 50% de los alimentos básicos que se consumen en la región. No menos

¹⁵ Zegarra, E. (2024). La agricultura familiar en el Perú: Retos y Posibilidades para su transformación en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible. Lima.

del 50% de estos campesinos aún mantienen agroecosistemas diversificados producto de siglos de coevolución biocultural, adaptados localmente y manejados con tecnologías ingeniosas que han permitido a miles de comunidades contar con seguridad alimentaria, conservar la agrobiodiversidad clave y mantener formas nativas de identidad cultural y organización social¹⁶.

IMAGEN 4
MAPA DEPARTAMENTAL DE LA PARTICIPACIÓN DE LA AFS, 2012



FUENTE: Pintado, M (2020)

La agricultura familiar, provee el 70% de los alimentos en el mundo y es la base para la producción sostenible de los mismos, está orientada a lograr la seguridad alimentaria y erradicar la pobreza (FAO, 2014).

¹⁶ Altieri, M. A., Nicholls, C. I., & Montalbán, R. (2014). Biodiversidad en la agricultura campesina en América Latina. Revista Leisa Vol 30 N° 1.

En el caso de Perú, se estima que la agricultura familiar contribuye con el 57% de los alimentos consumidos a nivel nacional, y los alimentos procedentes del sector agrícola muestran una tendencia creciente en el tiempo ¹⁷.

e) Importancia de la Agricultura Familiar en la conservación de la agrobiodiversidad

La agrobiodiversidad sustenta procesos biológicos esenciales —fertilidad del suelo, control de plagas, reciclaje y almacenamiento de nutrientes, regulación hídrica y climática, y detoxificación de químicos— cuya continuidad depende de conservar la diversidad biológica ¹⁸.

Leal Almaraz¹⁹ define a la conservación in situ como “la continua siembra y manejo de un conjunto diverso de poblaciones del cultivo por parte de los agricultores en los agroecosistemas donde el cultivo ha evolucionado. Este conjunto incluiría las malas hierbas y los parientes salvajes del cultivo que pueden estar presentes y en muchos casos son tolerados”.

Nodari²⁰ señala que el agricultor es crucial para la supervivencia de las variedades locales, la estabilidad genética y el método de cultivo, siendo la participación de las comunidades tradicionales esencial para el mantenimiento de la agrobiodiversidad. Sin embargo, estas comunidades suelen ser vistas como atrasadas y necesitan modernización, según Brack²¹.

IMAGEN 5

VALOR ECONÓMICO TOTAL DE LA CONSERVACIÓN DE LA AGROBIODIVERSIDAD



FUENTE: Linares (2020)

¹⁷ Pintado, M. (2022). *Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria en el Perú*. Centro Peruano de Estudios Sociales

¹⁸ Altieri, M. A., Nicholls, C. I., & Montalbán, R. (2014). Biodiversidad en la agricultura campesina en América Latina. *Revista Leisa* Vol 30 N° 1.

¹⁹ Leal Almaraz, R. (2008). *Gestión campesina de variedades locales de maíz en la región de Chiquilistlán, Jalisco*,

²⁰ Leal Almaraz, R. (2008). *Gestión campesina de variedades locales de maíz en la región de Chiquilistlán, Jalisco*,

²¹ Brack Egg, A. (1999). La biodiversidad en el Perú. *Ecología y Medio Ambiente*, 5(2), 123-150.

Linares²² identifica cuatro factores clave para los agricultores conservacionistas: seguridad alimentaria, cadenas de valor con mercados, costumbres y tradiciones, y la vocación de colección de algunos. Además, según Drucker²³, la conservación de la agrobiodiversidad tiene un valor económico con dos componentes: el privado, que beneficia al agricultor directamente, y el público, cuyo impacto es más amplio y difícil de percibir.

La conservación de la agrobiodiversidad como bien público proporciona bienestar tanto a nivel nacional como global sin generar rivalidad o exclusión. Pascual y Perrings²⁴ concluyen que los agricultores conservacionistas son subsidios netos para la agricultura moderna y el consumo global de alimentos. Por lo tanto, es necesario incentivar y recompensar esta conservación, ya que los agricultores solo capturan una pequeña parte del valor producido en sus parcelas, manteniéndose en una situación de pobreza.

En la conservación in situ predominan los saberes culturales. Las políticas del MIDAGRI tienden a vincular la agrobiodiversidad a mercados y variedades mejoradas para reducir la pobreza, mientras que el MINAM prioriza las semillas nativas, el fortalecimiento cultural y los bancos de germoplasma.

En Perú, la mayor parte de la agrobiodiversidad la gestionan pequeños agricultores y comunidades indígenas que autoconsumen su producción. El abandono de prácticas tradicionales ha provocado una erosión genética, perdiéndose cerca del 75 % de la diversidad de cultivos en el siglo pasado, dato del MINAM²⁵.

f) El rol de la mujer en la agricultura familiar y la conservación de las semillas

Debido a las causas históricas y actuales de la desigualdad y del patriarcado, las mujeres agricultoras generalmente carecen del mismo nivel de recursos, acceso a la tierra y las finanzas, y a menudo son menos visibles como agricultoras. Sin embargo, las mujeres agricultoras juegan un papel crucial en el mantenimiento de la diversidad de semillas porque las mujeres son a menudo las principales gestoras de la alimentación en los hogares y entienden que la diversidad reduce el riesgo de inseguridad alimentaria para sus familias. La toma de decisiones por las mujeres y su acceso a los recursos productivos es, por lo tanto, crucial a los sistemas locales de semillas fortalecidos²⁶.

Las mujeres desempeñan un rol primordial en el desarrollo de la familia, la producción de alimentos, el cuidado de la agrobiodiversidad y la generación de bienestar, riqueza y desarrollo, esto está respaldado por investigaciones nacionales de COEECI²⁷. Esta producción

²² Linares, G. E. (2020). *Sistematización del proceso y resultados de la primera campaña ReSCA gestionada por el Proyecto GEF - Agrobiodiversidad*. Lima.

²³ Drucker, A., Ramírez, M., & Vernooy, R. (2022). Payments for Agrobiodiversity Conservation Services and the Seed Access Challenge: What role for (community) seed banks in Peru? Italia: Bioversity International.

²⁴ Pascual, U. and Perrings, C.P. (2007) The Economics of Biodiversity Loss in Agricultural Landscapes. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 121, 256-268.

²⁵ MINAM. (2018). Línea de base de la diversidad genética del maíz peruano con fines de bioseguridad. Lima, Perú.

²⁶ SEEDCHANGE. (2020). *Sistemas de semillas campesinas. Una contribución fundamental para la soberanía alimentaria y los derechos de los agricultores y agricultoras*. Canadá.

²⁷ COEECI. (2014). *Agricultura Familiar en el Perú garante de la seguridad alimentaria y la agrobiodiversidad. Aportes para el debate en el marco del Año Internacional de la Agricultura Familiar*. Lima

de alimentos les otorga mayor autoridad en el proceso de selección de semillas y variedades para su almacenamiento como alimento o su cultivo.

En la crianza de papas nativas, Rayme y Checya²⁸ indican que las mujeres son las mejores conocedoras sobre las características de las variedades dentro de la familia, ya que ellas tienen registrados en la memoria las formas, colores, gustos y sabores. Por su parte, Vernooy²⁹ menciona que las mujeres diferencian las variedades de papas por sus atributos culinarios, identifican las variedades por sus nombres y conocen cuáles son de consumo fresco y directo y cuáles son para almacenar, para chuño o tunta.

Asimismo, en el caso de maíz, al momento de la selección de la semilla luego de la cosecha, son las mujeres las que se encargan pues son las conocedoras del uso en la cocina y el color a seleccionar³⁰.

g) Compromisos del Perú en la conservación de los recursos fitogenéticos

El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA) busca conservar y usar de forma sostenible estos recursos, asegurando una distribución justa de los beneficios derivados, en armonía con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, para lograr una agricultura sostenible y seguridad alimentaria.

Perú ratificó este tratado mediante el Decreto Supremo N° 012-2003-RE, lo que compromete al país a proteger sus recursos fitogenéticos y a promover su uso equitativo en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

El acceso a las semillas es clave para que las personas puedan cultivar sus alimentos y sostener sus medios de vida. Según la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos, este acceso es reconocido como un derecho humano fundamental.

En línea con compromisos internacionales y la importancia de conservar la agrobiodiversidad, el Perú ha adoptado dos enfoques: la incorporación progresiva de derechos campesinos en políticas públicas y el reconocimiento del rol esencial de los agricultores en la gestión de semillas y la seguridad alimentaria³¹.

Por lo que el reconocimiento y gestión de los sistemas tradicionales biodiversos de semillas contribuyen en el logro del Objetivos de Desarrollo Sostenible considerando que las semillas son portadoras de la diversidad genética para la selección y obtención de variedades resilientes al cambio climático y es el insumo primordial de la actividad agraria. Algunos de estos ODS son³² :

²⁸ Rayme, L., & Checya, D. (1998). Conservación in situ de la agrobiodiversidad andino-amazónico: Caracterización campesina de variedades de papa en comunidades conservacionistas de Pucartambo.

²⁹ Vernooy, R. S. (2016). Bancos Comunitarios de Semillas: Orígenes, Evolución y Perspectivas (1era ed.). Bioversity International, Lima, Perú.

³⁰ Oscanoa, C., & Sevilla, R. (2008). Razas de maíz en la sierra central del Perú, Junín, Huancavelica y Ayacucho.

³¹ (<https://www.cbd.int/development/doc/biodiversity-2030-agenda-technical-note-es.pdf>)

³² (<https://worldseed.org/wp-content/uploads/2021/03/Seed-sector-declaration-UN-FSSSpanish.pdf>):

- **ODS 2 Hambre Cero** Meta 2.5: Para 2020, conservar la diversidad genética de semillas, cultivos, animales domésticos y sus parientes silvestres mediante la gestión y diversificación de bancos de germoplasma a nivel nacional, regional e internacional, así como promover el acceso y la distribución justa de los beneficios derivados de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, según los acuerdos internacionales.
- **ODS 13 Acción por el Clima** Meta 13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.
- **ODS 15 Vida de Ecosistemas Terrestres**, Meta 15.1 Para 2020, velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales.

Debemos dejar evidencia que para la formulación del presente proyecto se ha contado con la colaboración activa del **Grupo Impulsor de Semillas Nativas – GRISEN**, el cual se encuentra conformado siete gremios agrarios con representación nacional: la Confederación Nacional Agraria Oficial - CNA, la Confederación Campesina del Perú - CCP, la Convención Nacional del Agro Peruano - CONVEAGRO, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú – FENMUCARINAP, la Asociación Nacional de Productores Ecológicos - ANPE PERÚ y la Asociación de Guardianes de la Papa Nativa – AGUAPAN, que son los principales gremios agrarios en el país (ver imagen 6).

El **GRISEN**, desde hace cuatro años viene impulsado una reflexión nacional sobre la necesidad de contar con una normativa que proteja y promueva los sistemas tradicionales de semillas nativas. Como parte de este proceso, se han realizado cuatro Foros Nacionales de Semillas Nativas, que han permitido articular a gremios de productores, organizaciones de la sociedad civil, instituciones especializadas, representantes del Estado y autoridades políticas.

La presente propuesta de Proyecto de Ley del Sistema Tradicional de Semillas Nativas recoge el resultado de este esfuerzo colectivo y representa una síntesis de los aportes recogidos en los cuatro foros nacionales organizados por el **GRISEN**.

IMAGEN 6
ORGANIZACIONES QUE CONFORMAN EL GRUPO IMPULSOR DE SEMILLAS NATIVAS -GRISEN



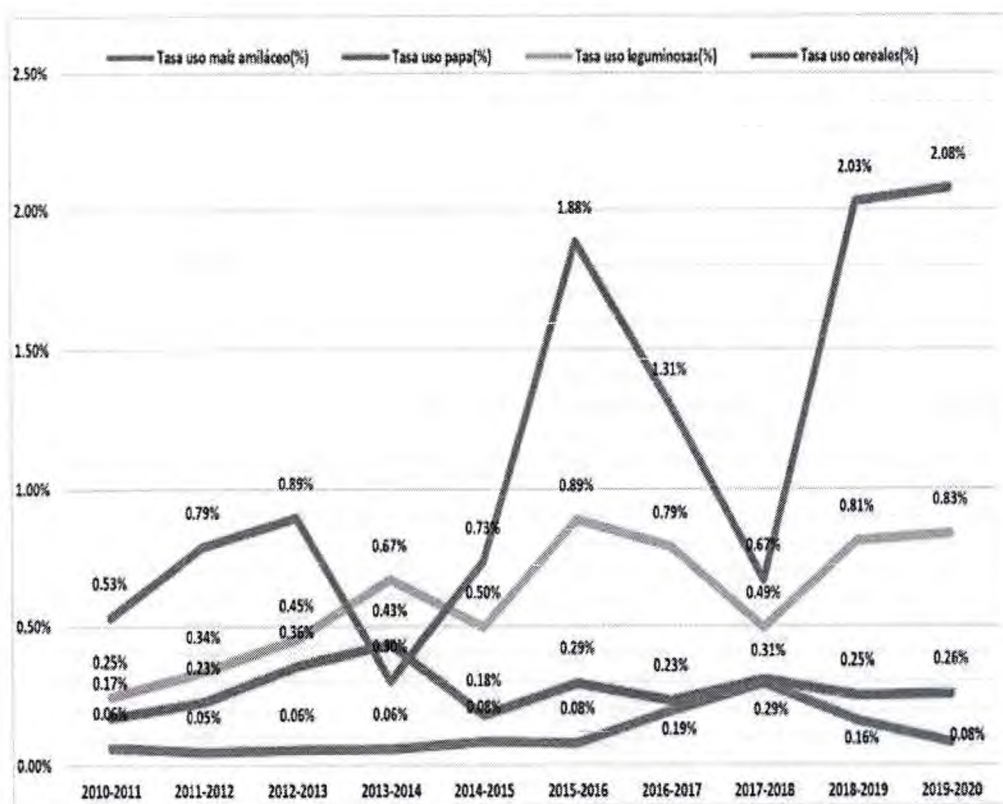
DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

1) La agricultura familiar de subsistencia usa principalmente semillas procedentes del Sistema Tradicional

La agricultura familiar de subsistencia en el Perú depende principalmente de semillas del Sistema Tradicional, a pesar de la posibilidad de producir semilla certificada de algunos cultivos. En el Perú es factible producir semilla certificada de algodón, arroz, leguminosas de grano (arveja, caupi, chocho, frijol, frijol de palo, garbanzo, haba, lactao, lenteja, maní, pallar, soya y zarandaja), maíz amarillo duro, maíz amiláceo, papa, quinua y cereales (trigo, cebada y avena).

IMAGEN 7

TASA DE USO DE SEMILLA CERTIFICADA DE MAÍZ AMILÁCEO, PAPA, LEGUMINOSAS Y CEREALES



FUENTE: FOVIDA (2022)

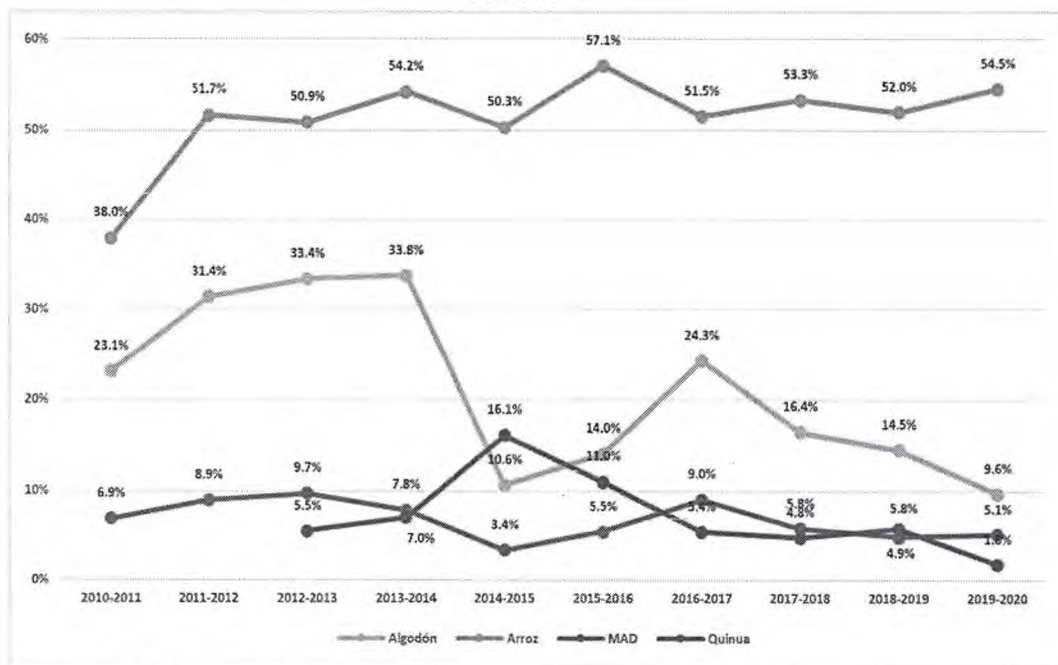
De acuerdo a las estadísticas de tasa de uso de semilla certificada de 10 campañas agrícolas (2010 al 2020), la producción de semilla certificada de papa, maíz amiláceo, leguminosas de grano y cereales, no alcanza para sembrar ni al 1% de las áreas totales instaladas con estos cultivos en nuestro país, es decir, la Tasa de Uso de Semilla Certificada es menor a 1%³³.

Como se puede evidenciar, pese a los diversos esfuerzos que se han realizado con el objetivo de elevar la tasa de uso de semilla certificada de este grupo de cultivos, el indicador no ha superado el 0.29% para maíz amiláceo y el 0.30% en el caso de papa, dos cultivos que son propios de la agricultura familiar de subsistencia.

Por otro lado, el cultivo de arroz es el caso con mayor éxito en certificación de semillas, su tasa de uso no baja de 50%, con una tendencia al alza. En este grupo se encuentran también algodón (aunque su tendencia es a la baja por ser un producto que depende de los precios internacionales), el maíz amarillo duro (MAD), cultivo que es altamente dependiente de semilla importada y quinua que entre el año 2013 y el 2015 que aconteció el boom de la quinua generado por el Año Internacional de la Quinua, se fomentó la producción de semilla certificada, pero que en la actualidad tiene una tendencia a la baja

IMAGEN 8

TASA DE USO DE SEMILLA CERTIFICADA DE ALGODÓN, ARROZ, MAÍZ AMARILLO DURO Y QUINUA



FUENTE: FOVIDA (2022)

³³ A excepción de los cereales ya que incluye avena, ya que hace aproximadamente 7 años se viene impulsando la siembra de avena forrajera como parte de las acciones del Plan Ganadero del MIDAGRI que obliga a Agro Rural a comprar semilla certificada, lo cual ha ocasionado el incremento de la oferta y demanda de semillas, alcanzando a 2.08% en el año 2020, que aún es muy pequeña.

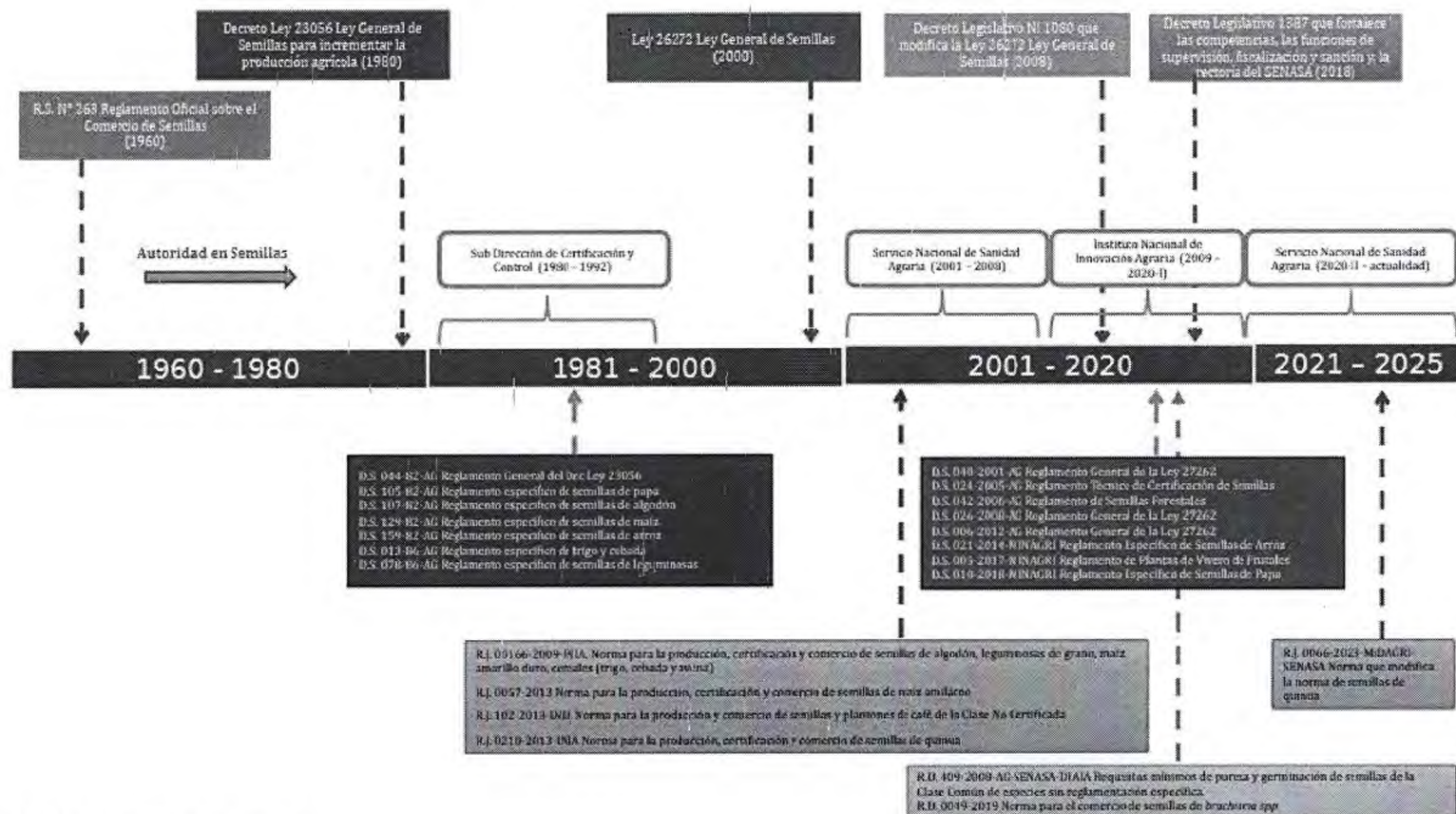
Al consolidar la tasa de uso de todos los cultivos mencionados, la tasa de uso de semilla certificada en el Perú no ha alcanzado al 14%.

2) Las políticas agrarias y el marco normativo agrario no reconocen la importancia del Sistema Tradicional de Semillas

La construcción de las políticas y normativa en semillas se han construido para la promoción y fortalecimiento del Sistema Convencional de Semillas, que abarca una serie de actividades interconectadas (fitomejoramiento, producción, distribución y comercialización de semillas certificadas) que tienen como propósito obtener semilla certificada de variedades previamente inscritas en los registros en semillas.

En el Perú, desde los años 60', se cuenta con políticas en semillas dirigidas al sistema convencional de semillas, sistema en el cual se desarrollan variedades mejoradas, que se siembran en monocultivos, que poseen altos rendimientos, características industriales o de mercado, resistencia a plagas y a factores abióticos (sequías, heladas, salinidad, etc.) de cultivos de importancia económica tales como algodón, arroz, leguminosas de grano, maíz, papa, cereales (trigo, cebada y avena) y más recientemente de quinua y maíz amiláceo. Todos estos cultivos cuentan con un marco legal que permite que se produzca semillas certificadas, lo cual es muy bueno para asegurar al agricultor semillas de calidad. No obstante, este sistema convencional de semillas atiende solo un 12% del área de los cultivos mencionados, principalmente a agricultores medianos, grandes, mientras que el 88% corresponde a la agricultura familiar dentro de la cual el 88% es de Agricultura Familiar de Subsistencia.

IMAGEN 9
LÍNEA DEL TIEMPO DE LA LEGISLACIÓN EN SEMILLAS EN EL PERÚ



NOTA: Elaboración propia

A pesar de que el origen del marco normativo en semillas data de hace más de 50 años, durante todos estos años, este ha sido desarrollado específicamente para promover el sistema convencional de semillas, es decir, semillas de cultivares mejorados por investigadores o centros de investigación públicos y privados o en semillas portadas.

Si bien existen cuatro normas que hacen referencia a las variedades nativas, sistemas artesanales y ancestrales y semilla tradicional, tienen por finalidad reemplazarlos por el sistema convencional de semillas. Estos son (ver cuadro 3):

- En el año 2005 se incluye en el Reglamento Técnico de Certificación de Semillas, un artículo en el cual se dispone que el INIA (u otro que haga sus veces) inicie ensayos de identificación para la inscripción de variedades nativas susceptibles de ser aprovechadas económicamente y los exonera de los ensayos de adaptación y eficiencia (Art. 67°)
- En el año 2008 se incluye la definición de variedad nativa en el Decreto Legislativo 1080 que modifica la Ley 27262 - Ley General de Semillas.
- En el año 2012 se dispone que la Autoridad en Semillas debe establecer Clases y categorías de semillas para sistemas artesanales y ancestrales.
- En el año 2018, se aprueba el Reglamento Específico de Semillas de Papa y se crea la categoría denominada “Semilla Tradicional” que se encuentra dentro de la Clase Declarada y que “es la obtenida bajo sistemas que promueven la conservación de la biodiversidad de papa nativa”, pero que hasta la fecha no cuenta con requisitos que deben cumplir los productores de semillas de esta categoría, no las condiciones que deben cumplir los campos ni los lotes de semillas.

CUADRO 3

NORMATIVA EN SEMILLAS QUE HACE REFERENCIA A SEMILLAS O SISTEMAS TRADICIONALES DE SEMILLAS NATIVAS

Año	Norma	Artículo o	Enunciado del Artículo
2005	Reglamento Técnico de Certificación de Semillas (D.S. 004-2005-AG)	Art. 67°	Ensayos de variedades nativas. - Igualmente, con el propósito de fomentar la producción de semilla de la clase certificada de variedades nativas, el INIEA o quien haga sus veces se encargará de iniciar los ensayos de identificación para la inscripción en el Registro de Cultivares Comerciales, de todas aquellas variedades nativas susceptibles de ser aprovechadas económicamente, quedando exoneradas de los ensayos de adaptación y eficiencia.
2008	Modificatoria de la Ley General de	Art. 1°	Variedad nativa. - Conjunto de plantas cultivadas que cumplen con la definición de cultivar, utilizadas tradicionalmente por los agricultores o campesinos de una zona determinada y que no han pasado por un

	Semillas (Dec. Leg. 1080)		proceso de mejoramiento sistemático y científicamente controlado. Se considera como sinónimo los términos variedades autóctonas o tradicionales.
201 2	Reglamento General de la Ley General de Semillas (D.S. 006-2012-AG)	Art. 11°	La Autoridad en Semillas establecerá las clases y categorías adecuadas para regular los sistemas de producción de semillas, incluyendo sistemas artesanales y ancestrales, orientados a: a) Elevar la competitividad de los pequeños agricultores. b) El uso sostenible de los recursos fitogenéticos y conservación de la biodiversidad agrícola.
201 8	Reglamento Específico de Semillas de Papa (D.S. 0102018-MINAGRI)	Art. 7°	Semilla Tradicional: Es la obtenida bajo sistemas que promueven la conservación de la biodiversidad de papa nativa, de conformidad con lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria Final del presente Reglamento.

NOTA: Elaboración propia

A pesar de las disposiciones mencionadas, no se evidencia un impacto concreto en el reconocimiento, fortalecimiento o protección del Sistema Tradicional de Semillas.

En 2008, por el Año Internacional de la Papa, el Ministerio de Agricultura autorizó la inscripción de variedades nativas en el Registro de Cultivares Comerciales (DS N° 022-2008-AG), abriendo su uso económico, pero sin reconocer el valor del sistema tradicional. Con más de 3 500 variedades de papa conservadas por agricultores familiares mediante prácticas ancestrales, resulta imprescindible innovar en estrategias que protejan y fortalezcan sus sistemas agrícolas y alimentarios.

Las políticas nacionales de semillas priorizan la certificación de variedades mejoradas, imponiendo requisitos complejos —inscripción en el Registro de Cultivares Comerciales, registro de productores, uso de fuentes de origen de centros de investigación— que las unidades familiares biodiversas no pueden cumplir, marginando los sistemas tradicionales donde las comunidades conservan ecotipos generación tras generación.

Dado que las variedades mejoradas de alto rendimiento no siempre satisfacen las necesidades locales, toda propuesta de semilla de calidad debe elaborarse de forma participativa, con soluciones de bajo costo y adaptadas a las condiciones climáticas y físicas de cada región, revalorizando tecnologías tradicionales y saberes ancestrales³⁴.

³⁴ FOVIDA. (2022). *Diseño De Un Mecanismo De Reconocimiento Y De Gestión De La Sostenibilidad De Los Sistemas Tradicionales De Semillas De Variedades Nativas Que Proceden De Zonas De Agrobiodiversidad*.

3) Invisibilización de la importancia de la agricultura tradicional y su sistema de tradicional de semillas

Los agricultores familiares son los principales abastecedores de alimentos en el país con una participación del 57% (Pintado, 2022), para lo cual no utilizan semillas certificadas (o denominadas formales) sino semillas que se obtienen mediante prácticas tradicionales, que son parte de su seguridad alimentaria y que incluyen la selección, el intercambio, la siembra en mezcla, el almacenamiento para uso propio, todo lo cual forma parte del sistema tradicional de semillas (imagen 1)³⁵.

Los agricultores familiares de subsistencia, a través de sus sistemas tradicionales de semillas han podido conservar las variedades nativas (conservación in situ) que forman parte de la agrobiodiversidad y que permiten generar servicios ecosistémicos a favor de la Nación y la humanidad, no obstante, no existe un reconocimiento al respecto.

Si se toma en cuenta que, según FAO, (2004), las semillas que se utilizan para más del 80% de la superficie total de cultivos de subsistencia procede del sistema informal de semillas (i.e. sistema tradicional), y que la brecha de semillas que no usan semilla certificada para el año 2020 es 87.4%, (asumiendo que un 7.4% es semilla ilegal), es evidente que las políticas agrarias en semillas no se están dirigiendo adecuadamente a tan importante población agraria peruana.

En los últimos 10 años se ha pretendido promover la mejora de la situación de los agricultores familiares de subsistencia con el uso de semillas certificadas para la mejora de su competitividad y para su acceso a los mercados, en lugar de orientar acciones para el reconocimiento de sus Sistemas Tradicionales de Semillas y de desarrollar políticas que favorezcan su fomento y protección.

Por lo antes expuesto, se concluye que en nuestro país no existe una estrategia claramente definida para el desarrollo del sector nacional de semillas de cultivos ligados a la seguridad alimentaria (kiwicha, cañihua, maca, olluco, papa, maíz amiláceo, pallar, frejol, entre otros).

4) Pérdida de la agrobiodiversidad

Ruiz³⁶ señala que la amplia agrobiodiversidad del Perú —centro de origen de cultivos clave como la papa, raíces andinas, granos y frutos— debe considerarse un activo estratégico y respaldarse con políticas que la fortalezcan. Aunque estos agroecosistemas son muy vulnerables al cambio climático, mantienen su resiliencia gracias a los sistemas tradicionales de los agricultores familiares, lo que evidencia la inseparable relación entre lo natural, lo cultural y lo cultivado.

³⁵ Almekinders, C., & Louwaars, N. (2002). The Importance of the Farmers' Seed Systems in a Functional National Seed. *Journal of New Seeds*, 4, 1, 15-33.

³⁶ Ruiz, M. (2020). *Promocionando valores de la agrobiodiversidad en las Áreas Naturales Protegidas en el Perú: Consideraciones Políticas, Institucionales y Legales*. Lima. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Cabe mencionar que a nivel internacional se han desarrollado convenios y tratados (el Convenio de Diversidad Biológica, el Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación, entre otros) para frenar la pérdida de agrobiodiversidad.

IMAGEN 10 IMPORTANCIA DE LA AGROBIODIVERSIDAD EN EL PERÚ

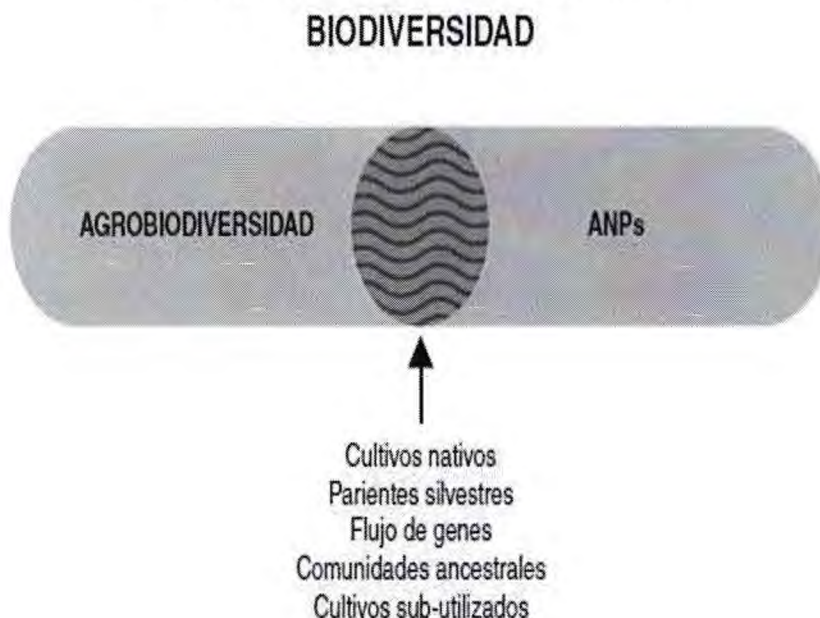


FUENTE: SPDA (2020)

En el Perú se ha dado énfasis a las Áreas Naturales Protegidas (ANP's) como una medida de afrontar las amenazas de la pérdida de la biodiversidad y se ha desarrollado un marco normativo con la finalidad de "asegurar procesos ecológicos y evolutivos, evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestres, evitar la pérdida de diversidad genética, mantener y manejar los recursos de la flora silvestre, mantener recursos genéticos que permitan mejorar sistemas productivos, conservar la identidad cultural asociada existente en estas áreas, entre otros" y además "mantener los recursos genéticos como sustento de la investigación científica, tecnológica e industrial y asegurar la continuidad de los servicios ambientales".

Ruíz sugiere que, si bien no se indica de manera explícita a la agrobiodiversidad, la normativa plantea objetivos compatibles con la conservación y promoción de la misma y de sus componentes: la conservación de los cultivos nativos y sus parientes silvestres, el mantenimiento de las comunidades ancestrales y el mejoramiento de variedades.

IMAGEN 11
BIODIVERSIDAD, ANP'S Y AGROBIODIVERSIDAD



Monroe³⁷ en manifiesta que la agrobiodiversidad no es un factor de retraso y que se requiere plantear estrategias que la potencie, ya que el Estado orienta sus recursos a la agricultura moderna invirtiendo en infraestructura de riego y transporte y mantiene la agricultura familiar que conserva la agrobiodiversidad sin atención.

5) Migración de la población joven del campo a las ciudades por falta de oportunidades

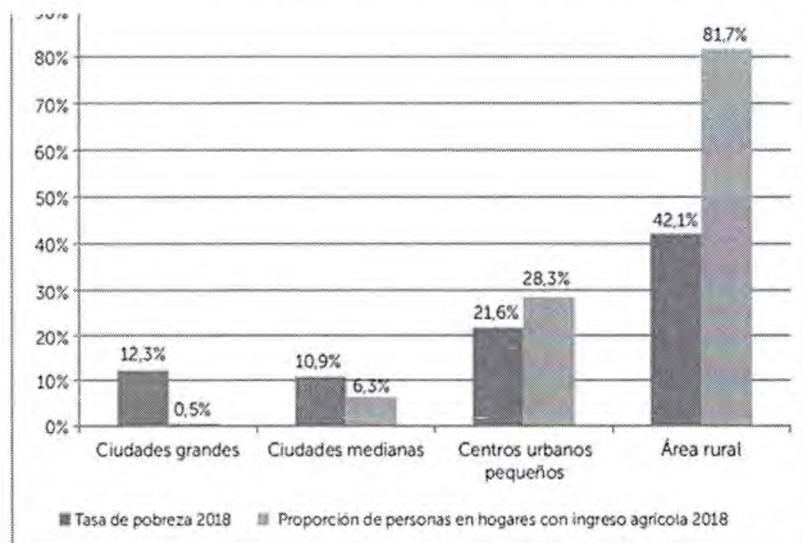
En un análisis acerca de las opciones laborales para los jóvenes rurales en el Perú y la migración del campo a la ciudad, basado en la ENAHO 2018, la tasa de pobreza que en área rural es 42.1%, la más alta en comparación con las ciudades grandes, ciudades medianas y centros urbanos pequeños (Figura C). Asimismo, el 81.7% de hogares del área rural dependen de ingresos agrícolas, es decir, la agricultura es su principal actividad económica. El ingreso per cápita en el área rural es de 484 soles de acuerdo a la ENAHO 2018³⁸.

³⁷ SDPA. (2015). *Protegiendo la Agrobiodiversidad como forma de Promover la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Local*. En *Agrobiodiversidad, Seguridad Alimentaria y Nutrición: Ensayos sobre la Realidad Peruana*.

³⁸ Urrutia, C., & Trivelli, C. (2019). Entre la migración y la agricultura. Limitadas opciones laborales para los jóvenes rurales en el Perú. En IEP, *Documento de Trabajo*, 260. *Estudios sobre desarrollo*, 34.

IMAGEN 12

POBREZA E IMPORTANCIA DEL SECTOR AGRÍCOLA POR NIVEL DE URBANIZACIÓN, 2018



FUENTE: IEP (2019)

Con respecto al tipo de empleo que los jóvenes tienen, Urrutia y Trivelli presentan las Figuras D y E en las cuales se ve que en el área rural el 31% de los hombres jóvenes son trabajadores familiares no remunerados y el 49% para el caso de las mujeres jóvenes. Además, que el sector agricultura predomina en el área rural.

Se añade que en el área rural el 48.9% de jóvenes entre 15 a 19 años tienen empleo no remunerado, el 32% para edades entre 20 a 24 años y el 29% para edades entre 25 a 29 años.

El estudio desarrollado por el IEP en 2019 mide la calidad del empleo en base a la remuneración como factor de calidad y hace referencia a que existe disparidad en esta calidad por la existencia del trabajo familiar no remunerado. Se menciona que existen pocas oportunidades laborales para los jóvenes en el área rural y que esto afecta la capacidad para su desarrollo personal que los obliga a migrar hacia el área urbana. Es importante resaltar que los jóvenes con trabajo familiar no remunerado corresponden a la agricultura familiar de subsistencia que realizan sus actividades en Sistemas Tradicionales de Semillas.

MARCO LEGAL APLICABLE

- Constitución de la República
- Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT.
- Ley 27262 - Ley General de Semillas modificada mediante D. Leg. 1080 y sus reglamentos
- Ley 26839 Ley de la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica

- Ley 27811 Ley que establece el régimen de protección de los Conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos
- Ley 28477 Ley que declara a los cultivos, crianzas nativas y especies silvestres usufructuadas Patrimonio Natural de la Nación
- Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, ratificado mediante Decreto Supremo N° 012-2003-RE
- Convenio de la Diversidad Biológica, ratificado por el Perú en 1993 mediante Resolución Legislativa N° 26181
- Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, aprobado mediante Resolución Legislativa N° 26253.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007 (NO RATIFICADO POR PERU)
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales – DNUDC del 28 de setiembre de 2018 (NO RATIFICADO POR PERU)
- Decreto Supremo 020-2016-MINAGRI Reglamento sobre el reconocimiento de las Zonas de Agrobiodiversidad

FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA DE LEY

1) Importancia del Sistema Tradicional de Semillas Nativas

Los sistemas tradicionales de semillas han sido esenciales para la supervivencia de los agricultores en los Andes, la Amazonía y la Costa peruana. Desde los orígenes de la agricultura, estos sistemas han sostenido una gran diversidad de variedades nativas, fundamentales para la seguridad alimentaria del país.

Según Forbes³⁹ la mayoría de agricultores de bajos recursos dependen de estos sistemas para conservar, intercambiar y seleccionar semillas adaptadas a sus condiciones locales. A pesar de su importancia, estos sistemas enfrentan amenazas por políticas que favorecen la agricultura industrial y por el debilitamiento del control comunitario sobre las semillas.

Es necesario resaltar que la agricultura tradicional agrobiodiversa mantiene al sistema tradicional de semillas como un modelo de resiliencia y sostenibilidad ya que minimizan riesgos, estabilizan rendimientos y promueven diversidad nutricional, limitan el uso de insumos externos y mantienen una oferta alimentaria todo el año, por lo que es urgente reconocer y fortalecer sus sistemas de manejo de semillas a través de mecanismos que les permita garantizar su calidad, de acuerdo a su percepción⁴⁰.

De esta manera se sustenta la necesidad de disponer de una Ley que reconozca la contribución de los agricultores familiares y los pueblos indígenas a la conservación y el desarrollo de las semillas y recursos fitogenéticos, basados en sus conocimientos, saberes y prácticas tradicionales y ancestrales asociadas, que conforman el sistema tradicional de

³⁹ Forbes, G., Charkowski, A., Andrade-Piedra, J., Parker, M., & Schulte-Geldermann, E. (2020). Potato Seed Systems. En H. Campos, & O. Ortiz, *The Potato Crop Its Agricultural, Nutritional and Social Contribution to Human Kind*.

⁴⁰ ASOCIACIÓN ANDES. 2024. Consultoría: “Elaboración de propuesta de empresa comunal de semillas de papa nativa de calidad para el parque de la papa”

semillas y que constituye la base de la producción alimentaria y agrícola nacional. Y que se disponga de un marco legal para la protección y fortalecimientos del Sistema Tradicional de Semillas Nativas.

IMAGEN 13
DIVERSIDAD Y CONSERVACIÓN *IN SITU* DE PAPAS NATIVAS, EL CASO DE HUANCAMELICA (PERÚ) Y APRENDIZAJES PARA LA REGIÓN ANDINA



FUENTE: De Haan (2025)

2) Importancia de la conservación y uso sostenible de las semillas y los recursos fitogenéticos en el Perú

Los recursos fitogenéticos, esenciales para la subsistencia humana, cubren necesidades básicas y ayudan a enfrentar el hambre y la pobreza. Son parte clave de la biodiversidad agrícola y fundamentales para una producción sostenible, pero están amenazados por el uso inadecuado y la destrucción de sus hábitats. Su conservación es crucial para las generaciones presentes y futuras. La agrobiodiversidad, producto de la selección natural y la intervención humana a lo largo de miles de años, cumple un rol vital en el funcionamiento de los agroecosistemas y la seguridad alimentaria.

- Provee alimento, fibra, combustible, forraje, medicamentos y otros productos para la subsistencia o la comercialización.
- Sostiene servicios de los ecosistemas como las funciones de las cuencas hidrográficas, el reciclaje de nutrientes, la sanidad del suelo y la polinización.
- Permite que las especies y los ecosistemas sigan evolucionando y adaptándose, incluso al cambio climático.
- Suministra materia prima genética para el mejoramiento de nuevas variedades vegetales y animales.
- Proporciona a la población valores sociales, culturales, estéticos y recreativos.

El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) establece que la conservación de los recursos genéticos debe realizarse prioritariamente in situ, es decir, en los lugares donde las especies crecen y coevolucionan con su entorno. Este enfoque permite una adaptación continua a las condiciones ambientales cambiantes, lo cual fortalece su resiliencia.

Las condiciones in situ se refieren a los ecosistemas y hábitats naturales donde los recursos genéticos existen de forma espontánea, así como a los entornos manejados por comunidades locales, como es el caso de muchas zonas agrícolas tradicionales. En estos espacios, las plantas siguen evolucionando gracias al conocimiento y la gestión de los agricultores.

La conservación ex situ, como en bancos de germoplasma, es un complemento importante, pero no reemplaza el papel dinámico de los sistemas tradicionales en la conservación y evolución de la diversidad genética. Por ello, es clave apoyar y proteger los territorios y saberes de las comunidades que mantienen viva esta diversidad.

3) Inaplicabilidad de la certificación de semillas a las semillas de cultivares nativos procedentes del Sistema Tradicional de Semillas

Considerando las características del Sistema Convencional de Semillas y del Sistema Tradicional de Semillas Nativas, en la Consultoría *“Diseño de un mecanismo de reconocimiento y de gestión de la sostenibilidad de los sistemas tradicionales de semillas de variedades nativas que proceden de zonas de agrobiodiversidad se ha desarrollado un análisis”* (FOVIDA, 2022), se desarrolló un análisis de la brecha existente entre los requerimientos del proceso de certificación de semillas y el proceso de obtención de semillas nativas tradicionales, concluyendo lo siguiente:

a. Percepción de la calidad de semillas

En la agricultura moderna o convencional, la percepción de calidad de semillas tiene un enfoque de producto basado en el cumplimiento de estándares de calidad genética, fisiológica, física y sanitaria, con la finalidad de evaluar su eficiencia en campo (productividad agraria y rentabilidad comercial). Siendo la finalidad del sistema tradicional, el garantizar su alimento, vestido, salud, conservar sus tradiciones, biodiversidad y bienestar, así como una menor dependencia de insumos y servicios externos.

En la agricultura moderna o convencional, la percepción de calidad de semillas tiene un enfoque de producto basado en el cumplimiento de estándares de calidad genética, fisiológica, física y sanitaria, con la finalidad de evaluar su eficiencia en campo (productividad agraria y rentabilidad comercial).

b. Requisitos exigidos a los campos de multiplicación de semilla certificada

Mientras que la certificación busca mantener la pureza genética mediante campos exclusivos, aislados y con rotación específica, los agricultores familiares del Sistema Tradicional de Semillas siembran en parcelas pequeñas y diversas (chakro), sin fines exclusivos de producción de semillas, priorizando la diversidad más que la uniformidad genética.

c. Requisitos exigidos para inscribirse en el Registro de Productores de Semillas

Según la normativa vigente, los agricultores que desean producir semillas deben inscribirse en el Registro de Productores de Semillas. Uno de los principales requisitos es acreditar “capacidad técnica”, lo que implica contar con un profesional con experiencia o capacitación formal en producción de semillas.

Este requisito no toma en cuenta el conocimiento tradicional de los agricultores sobre el manejo de la biodiversidad ni su aporte a los servicios ecosistémicos, limitando así el reconocimiento de su rol en la conservación y producción de semillas.

d. Requisitos exigidos para la inscripción en el Registro de Cultivares Comerciales

El registro de cultivares, obligatorio para la certificación de semillas de cultivos con normativa específica (papa, maíz amiláceo, quinua, pallar, frejol, tarwi), exige descriptores varietales para verificar en campo la pureza y las características distintivas. Sin embargo, en Perú, centro de origen de la papa, solo 63 de las ~4 000 variedades nativas están registradas, lo que limitaría drásticamente la diversidad disponible si se exigiera semilla certificada.

Este desajuste se repite en maíz amiláceo y quinua, donde la riqueza genética de los campos tradicionales supera con creces las variedades comerciales. Por ello, es imprescindible reconocer y fortalecer los sistemas de semillas de los agricultores familiares, que priorizan diversidad y resiliencia, para asegurar calidad sin sacrificar agrobiodiversidad.

Se propone la Ley General del Sistema Tradicional de Semillas Nativas para reconocer la contribución de agricultores familiares y pueblos indígenas a la conservación y desarrollo de semillas y recursos fitogenéticos, basados en sus saberes y prácticas ancestrales, que sostienen la producción alimentaria y agrícola nacional. Asimismo, busca fortalecer y promover la gestión agrobiodiversa y ecológica en la crianza de cultivos nativos andinos y amazónicos.

4) Incremento de la capacidad de adaptación frente al cambio climático y la crisis alimentaria

Los sistemas tradicionales de semillas son fundamentales para la conservación in situ de la agrobiodiversidad, ya que son un modelo de resiliencia y sostenibilidad. Estos sistemas minimizan riesgos, estabilizan rendimientos, promueven la diversidad nutricional, limitan el uso de insumos externos y garantizan una oferta alimentaria constante durante todo el año (ANDES, 2024). Sin embargo, el cambio climático está afectando gravemente los ecosistemas y la agrobiodiversidad, provocando la pérdida de especies locales, el aumento de enfermedades y extinciones masivas de plantas y animales.

Ante este panorama, las semillas tienen un papel crucial para enfrentar desafíos globales como la pérdida de biodiversidad y el cambio climático. Las variedades que poseen características adaptativas, como la resistencia a la sequía, son claves para ayudar a los cultivos a sobrevivir

y adaptarse a las condiciones adversas impuestas por el cambio climático (FAO, 2025). Además, estos ecosistemas, que albergan una rica biodiversidad, actúan como sumideros naturales de carbono, ofreciendo soluciones naturales al cambio climático (ONU, 2025).

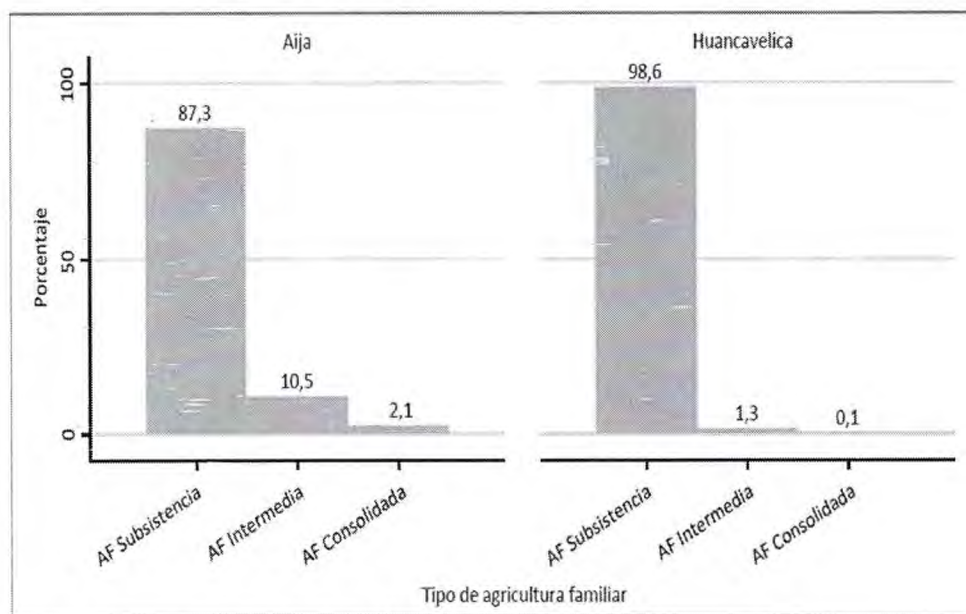
II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

POBLACIÓN BENEFICIADA DIRECTA

1. Agricultura familiar de subsistencia

Como se mencionó en el numeral 1.3.3, la Agricultura Familiar representa el 97% de unidades agrícolas y dentro de ella, la Agricultura Familiar de Subsistencia involucra al 88% del total de unidades agrícolas en el Perú, donde muestra dos casos estudiados en Aija (Ancash) y Huancavelica (Huancavelica) que demuestran la importante presencia de la agricultura familiar de subsistencia.

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE AGRICULTURA FAMILIAR



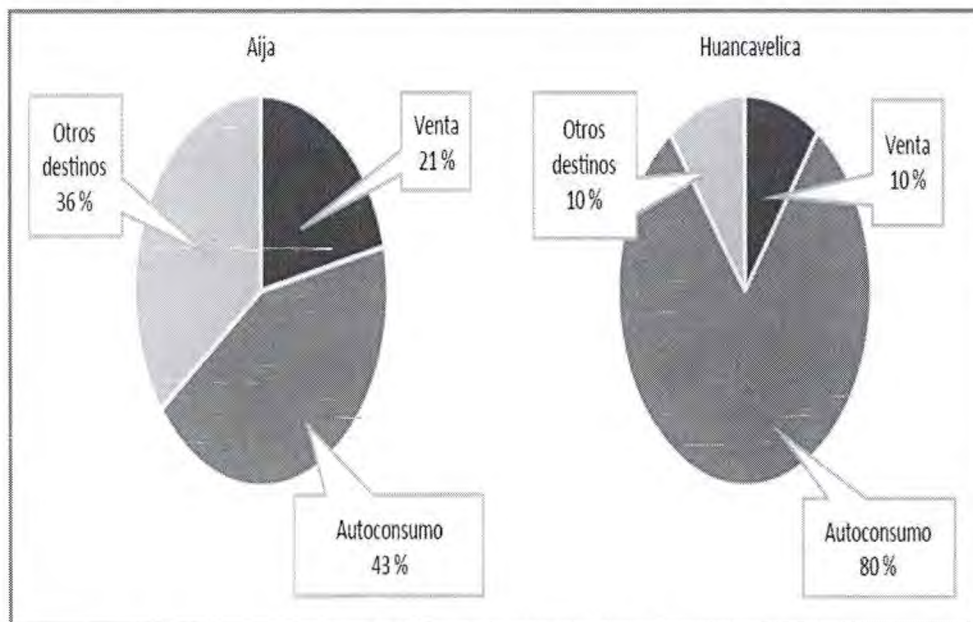
Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario.

FUENTE: Pintado (2021)

Por otro lado, es importante destacar que las cosechas de agricultura familiar tienen como destino principal el autoconsumo. Cabe añadir que, los agricultores familiares de subsistencia

tienen una capacidad de resiliencia, esto significa que ellos como parte de sus prácticas ancestrales, afrontan situaciones adversas asegurando su alimento.

IMAGEN 14
SUPERFICIE DE CULTIVOS SEGÚN DESTINOS EN LA AGRICULTURA FAMILIAR



Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario.

Lo antes mencionado demuestra que la propuesta de Ley del Sistema Tradicional de Semillas Nativas beneficiará a la mayoría de agricultores familiares a través del desarrollo de políticas, acciones, proyectos e intervenciones que consideren sus prácticas tradicionales.

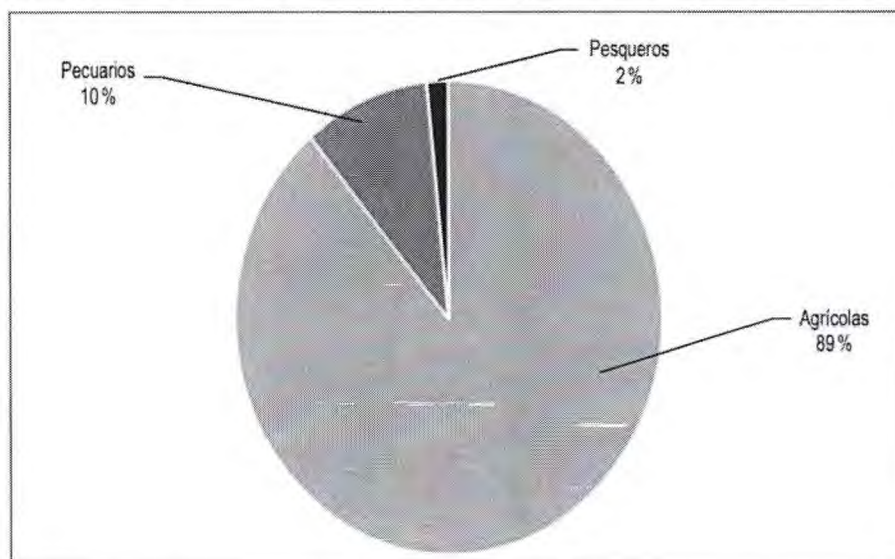
2. Alimentación de toda la población peruana

La seguridad alimentaria es sostenida en el Perú por los agricultores familiares tal como se ha mencionado arriba, ya que se estima que su contribución es el 57% de los alimentos consumidos a nivel nacional.

GARANTIZAR LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIAS Y NUTRICIONAL

Como se aprecia en la Figura 32, en el año 2018 el sector agrícola fue la mayor fuente de alimentos en el Perú, que, como se ha mencionado anteriormente, procede en más del 80%, de la Agricultura Familiar de Subsistencia. Por lo tanto, el impacto que la propuesta de Ley para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional es considerable para la población.

IMAGEN 15
COMPOSICIÓN DE LA OFERTA DE ALIMENTOS (VOLUMEN) EN EL PERÚ SEGÚN ORIGEN, 2018



Fuente: FAOSTAT

Como indica Perelmuter (2020), quien controla la semilla controla la disponibilidad de alimentos —la soberanía alimentaria—, y en Perú los agricultores familiares ejercen este control usando principalmente semillas propias obtenidas mediante prácticas ancestrales, con mínima dependencia de variedades mejoradas, lo que otorga al país una ventaja que el Estado debe proteger. De hecho, más del 90 % de las semillas para la producción de alimentos provienen de estos agricultores de subsistencia: entre 2015 y 2024 se cultivaron 226 032,8 ha de maíz amiláceo y choclo (rendimiento promedio 3 215 t/ha, producción total 722 318 t) y 311 212,38 ha de papa (5 181 059 t) con la participación de 708 197 agricultores familiares.

De esta manera se evidencia la relevancia de la agricultura familiar en la provisión de semillas y también de alimentos para la seguridad alimentaria de los peruanos.

CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA AGROBIODIVERSIDAD (SERVICIOS ECOSISTÉMICOS)

Según el Decreto Supremo N° 009-2016-MINAM, que reglamenta la Ley N° 30215 de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, las prácticas ancestrales y saberes de pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas en la conservación y uso sostenible de la agrobiodiversidad generan múltiples beneficios económicos, sociales y ambientales. Entre ellos destacan la regulación hídrica y climática, el mantenimiento de la biodiversidad, el secuestro de carbono, el control de la erosión, la polinización, la provisión de recursos genéticos, la calidad del aire, el ciclo de nutrientes, la formación de suelos, y oportunidades para recreación y ecoturismo (Artículo 6).

INCREMENTO DE LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Los agricultores familiares de subsistencia, asentados en zonas vulnerables al cambio climático (laderas, secano y áreas de recursos limitados), enfrentan los impactos mediante estrategias sostenibles y agroecológicas basadas en prácticas tradicionales y ancestrales, reforzadas por proyectos diversos. Sin embargo, la gravedad de estas amenazas exige fortalecer sus sistemas y adaptar sus innovaciones campesinas —como la diversificación de cultivos, el mantenimiento de la diversidad genética local, la integración animal, la incorporación de materia orgánica y la captura de agua— como referencia para otros contextos (Altieri & Nicholls, 2017).

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL

3.1. EL PROYECTO DE LEY GENERAL DE SISTEMA TRADICIONAL DE SEMILLAS ES COMPLEMENTARIO A LA LEY GENERAL DE SEMILLAS

La propuesta de Ley General de Sistema Tradicional de Semillas busca reconocer la contribución de los agricultores familiares y pueblos indígenas a la conservación de las semillas nativas y la agrobiodiversidad, basada en sus conocimientos y prácticas ancestrales, que son fundamentales para la producción alimentaria y agrícola nacional. Estos recursos genéticos, utilizados por los centros de investigación y fitomejoradores para desarrollar variedades mejoradas, constituyen el primer eslabón de la cadena de valor de las semillas convencionales. Aunque las semillas convencionales cuentan con leyes y normas específicas, no son aplicables al sistema tradicional de semillas nativas, siendo ambos sistemas complementarios.

3.2. INCORPORA DISPOSICIONES AUSENTES EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE PARA PUEBLOS INDÍGENAS INCLUYENDO COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS.

La propuesta de Ley está desarrollada con normas para el reconocimiento del Sistema Tradicional de Semillas-Nativas, la promoción y protección de los mismos, establece un ente promotor, crea una Comisión Nacional del Sistema Tradicional de Semillas Nativas como una comisión que proponga políticas y normas complementarias para la promoción, fortalecimiento, protección y otros aspectos del Sistema Tradicional de Semillas Nativas, en la cual participen todos los actores involucrados en este tema y en la cual los actores principales como son los pueblos indígenas incluyendo comunidades campesinas y nativas, manifiesten sus necesidades.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

OBJETIVOS	POLÍTICAS DE ESTADO	TEMAS/PROYECTOS DE LEY
DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO	3. AFIRMACIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL	9. FOMENTO DE LA IDENTIDAD NACIONAL Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL
		12. PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS
EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL	11. PROMOCION DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN	31. ACCIONES DEL ESTADO CONTRA LA DISCRIMINACIÓN E INEQUIDAD SOCIAL
	15. PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN	66. SEGURIDAD ALIMENTARIA

(*) Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR

Lima, junio de 2025