
desarrollo productivo

El mercado de tierras rurales en el Perú

Volumen I: Análisis institucional
Eduardo Zegarra Méndez



NACIONES UNIDAS



Red de Desarrollo Agropecuario

Unidad de Desarrollo Agrícola
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, noviembre de 1999

Este documento fue preparado por el señor Eduardo Zegarra Méndez, consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, con la colaboración del señor Ricardo Fort Meyer, en el marco del Proyecto "Opciones de políticas para el fomento del desarrollo de mercados de tierras agrícolas, con el fin de facilitar la transferencia de tierras a pequeños agricultores", implementado por la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L. 1278-P

ISSN: 1020-5179

ISBN: 92-1-321539-8

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 1999. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.99.II.G.51

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Prefacio	7
Introducción	9
I. La legislación sobre tierras agrícolas en el Perú	11
A. El impacto de la reforma agraria (y el proceso de parcelaciones) en la estructura agraria actual.....	11
B. La reforma agraria y las restricciones a la propiedad y el mercado de tierras en la década de los años setenta.....	13
C. El proceso de parcelaciones de las empresas asociativas y la ley de comunidades en los años ochenta	14
D. Mercado de tierras y la privatización de la propiedad rural – hacia nuevas reglas del juego.....	15
E. La ley 26505 y el régimen legal de las tierras agrarias en la actualidad.....	16
II. Evolución de la formalización de la propiedad rural en el Perú	19
A. Algunas estimaciones previas al Censo de 1994.....	19
III. La estrategia de la formalización de propiedad rural en el Perú	23
A. Las agencias públicas	24
B. Resultados iniciales y evaluación del proceso de formalización a nivel nacional.....	26
IV. Análisis institucional de los estudios de caso	29
A. El valle del Colca.....	29
B. El valle de Piura.....	33
C. El valle de Ica	38

V. Resumen y conclusiones del análisis institucional del mercado de tierras en el Perú	43
Bibliografía	47

Índice de cuadros

Cuadro 1 Perú: Las áreas expropiadas y adjudicadas durante las últimas décadas.....	12
Cuadro 2 Perú: Formas de adjudicación de tierras por reforma agraria.....	12
Cuadro 3 Perú: Evolución del grado de concentración de la tierra (GINI)	13
Cuadro 4 Situación de la tenencia de la tierra a nivel nacional y en zonas de estudio de caso.....	30
Cuadro 5 Opiniones de comuneros de Piura sobre titulación individual	35
Cuadro 6 Razones para estar de acuerdo con titulación individual.....	35
Cuadro 7 Forma de titulación en caso de estar de acuerdo	35
Cuadro 8 Razones para no estar de acuerdo con la titulación individual.....	36
Cuadro 9 ICA: Situación jurídica de las tierras.....	39
Cuadro 10 ICA: Situación jurídica de agricultores	39

Índice de gráficos

Gráfico 1 ICA: Evolución de titulación y registro, 1979–1997	40
Gráfico 2 ICA: Evolución de titulación y registro, 1970–1996	41
Gráfico 3 ICA: Evolución del costo de registro y titulación, 1990–1997.....	41

Serie desarrollo productivo: números publicados	49
--	----

Resumen

En este primer volumen se analizan de manera sistemática algunos de los elementos conformantes del “contexto institucional” en que funciona el mercado de tierras en el Perú. En la primera sección presentamos la evolución reciente de la legislación agraria, centrándonos en el impacto de la reforma agraria y los cambios a las limitaciones a los derechos de propiedad y operación del mercado de tierras en las últimas tres décadas. Describimos en mayor detalle el régimen jurídico de tierras vigente actualmente.

La segunda sección describe la evolución y situación actual de la tenencia de la tierra rural en el país, que además es útil como preámbulo para entender los enormes retos de política que enfrentan las autoridades de gobierno respecto a la activación del mercado de tierras en un contexto de severa dispersión e informalidad de la propiedad, tema que se desarrolla en la tercera sección de este volumen. En este caso presentamos el panorama legal y operativo en el cual los organismos públicos encargados de la formalización de la propiedad rural vienen operando, y las ventajas y problemas que se han observado en su desempeño.

La cuarta sección presenta el análisis de la situación jurídica de la propiedad de las tierras rurales en los tres estudios de campo realizados para este informe. Finalmente, la última sección resume los principales resultados del análisis institucional realizado concluyendo con algunas recomendaciones de política en diversos ámbitos de la legislación y de la gestión pública.

Prefacio

El presente trabajo ha sido elaborado dentro del macro del proyecto “Políticas para promover los mercados de tierras rurales” que está llevando a cabo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) junto a la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) desde el año 1997. Dicho proyecto se enfoca principalmente en el estudio de la institucionalidad rural, el papel de los organismos públicos en la administración del recurso tierra y en las consecuencias económicas y sociales de los procesos de mayor liberalización de los mercados de tierras en ocho países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y la República Dominicana.

El estudio del caso peruano, concluido en septiembre de 1998, se basa en información cualitativa y cuantitativa obtenida tanto a nivel nacional como de tres estudios de caso: el valle serrano del Colca en Arequipa; y los valles costeros de Piura e Ica. En los tres casos se realizaron visitas de campo y entrevistas locales y se usaron instrumentos de medición cuantitativa a través de encuestas a los agricultores. En el caso del valle del Colca, se dio una intensiva colaboración del consultor CEPAL con el proyecto de desarrollo rural que está llevando a cabo la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y la Corporación para la Seguridad Alimentaria (COPASA) en conjunto. En Piura el consultor pudo contar con el valioso apoyo del Centro de Investigaciones y Promoción del Campesinado (CIPCA) y en Ica con el Centro para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).

El trabajo ha sido dividido en dos volúmenes. El primero analiza de manera sistemática algunos de los elementos que conforman el contexto institucional en que funciona el mercado de tierras en el Perú y en el segundo se revisan las condiciones económicas fundamentales que determinan la competitividad latente de los agentes económicos en el mercado de tierras.

Introducción

El mercado de tierras rurales es particularmente sensitivo al contexto institucional en el que se desenvuelve. Este contexto determina el grado de legitimidad social del mercado como mecanismo eficiente y equitativo de asignación del recurso tierra; los niveles de regulación a los que estará sujeto y los costos de transacción que deberán cubrir los agentes económicos que deseen utilizarlo.

El reconocimiento del mercado como mecanismo legítimo de asignación de tierras requiere que la sociedad le otorgue a la tierra un trato similar al de cualquier otra mercancía. Esto implica que los propietarios de la tierra serán tratados social y jurídicamente como personas con plenos derechos de uso, disposición y alienación del recurso de acuerdo a su propia conveniencia y dentro de los marcos que la sociedad considere aceptables.

En algunos casos una sociedad (a través de legislación e instituciones centralizadas o descentralizadas) puede establecer ciertas restricciones legales o sociales a la operación de dicho mercado, por razones de índole distributiva, de eficiencia o sostenibilidad. Esto implica generalmente que se limiten en una u otra forma los derechos de los propietarios.¹

¹ Ejemplos tradicionales de este tipo de limitaciones son los impuestos a la gran propiedad de la tierra; los límites legales máximos y mínimos a la propiedad individual —que intentan evitar formas improductivas de minifundio y latifundio; el uso del criterio de la “conducción directa” (que implica la prohibición del mercado de arriendos y que elimina la posibilidad de que un propietario pueda adquirir tierras en diferentes lugares, o comprar tierras agrícolas y dedicarse a actividades no agrícolas al mismo tiempo). También son importantes aquellas restricciones de carácter local —comunes en áreas rurales tradicionales— donde está tácita o explícitamente “prohibido” (sujeto a sanción social) venderle tierras a personas ajenas a la localidad sin previo consentimiento de los pobladores locales.

El contexto institucional también influye decisivamente en la determinación de los llamados **costos de transacción** del mercado de tierras. Se denominan costos de transacción todos aquellos costos pecuniarios o no pecuniarios que los agentes deben solventar para poder realizar una transacción. Los componentes más importantes de los costos de transacción son los costos de saneamiento legal; los costos de búsqueda de socios idóneos y confiables; los costos de negociación y resolución de conflictos; y los costos de información sobre la calidad de la tierra y sobre la condición jurídica y atributos específicos de la propiedad.

En un contexto de libre operación del mercado de tierras, las políticas del Estado tienen incidencia directa en los costos de transacción en la medida que éste debe proveer a los ciudadanos de un sistema único de titulación y registro de las tierras (que puede considerarse un **bien público**, en este caso por ser no divisible). Es el buen funcionamiento de este sistema (junto con un sistema judicial eficiente) el que permite que los agentes tengan costos de transacción razonablemente bajos. Así, la política estatal, respecto a titulación y registro (y también respecto al poder judicial) es de importancia estratégica para el funcionamiento del mercado de tierras.

I. La legislación sobre tierras agrícolas en el Perú

La evolución del régimen jurídico de la tierra en las últimas tres décadas ha tenido una clara tendencia desreguladora. De un marco regulatorio asociado a un radical proceso político de transformación de la estructura agraria por parte del Estado en la década de los años setenta (Ley de Reforma Agraria, DL 17716 de 1969), se ha pasado a un régimen prácticamente liberal en cuanto a la propiedad de la tierra en los años noventa (Ley de Tierras 26505 de 1995). A continuación describimos este proceso en algunos de sus componentes más importantes.

A. El impacto de la reforma agraria (y el proceso de parcelaciones) en la estructura agraria actual

La estructura agraria actual y el contexto jurídico de la propiedad rural en el Perú es uno de los resultados del proceso de la reforma agraria emprendida por el régimen militar desde 1969 hasta aproximadamente 1976. Esta reforma alteró drásticamente las condiciones jurídicas y económicas sobre la propiedad y conducción de la tierra en el país sobre la base de principios redistributivos y de desmontaje del poder económico de la élite terrateniente.

Aunque la reforma agraria en el Perú empezó a ocupar un lugar preminente en la política gubernamental desde inicios de la década de 1960, fue durante el gobierno de Velasco (1968-1974) que adquirió dimensiones realmente masivas, con la dación e implementación del DL 17716 o Ley de Reforma Agraria.

Cuadro 1
PERÚ: LAS ÁREAS EXPROPIADAS Y ADJUDICADAS DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS
(En miles de hectáreas)

Gobiernos	Expropiadas	Adjudicadas
1962 Lindley y Pérez Godoy	59.7	--
1963-1968 Belaúnde I	968.0	312.1
1969-1980 Velasco-Morales	8 109.5	6 511.3
1981-1985 Belaúnde II	94.1	460.1
1985-1990 García	5.6	1 430.2

Fuente: Iván Thays, "Situación actual de la tenencia de la tierra en el Perú", informe para el Banco Mundial, 1990.

Del conjunto de tierras expropiadas (aproximadamente 9.5 millones de hectáreas) 550 000 hectáreas fueron tierras bajo riego; 660 000 hectáreas de secano y 6.4 millones de hectáreas de pastos naturales. Estas correspondieron a 50% de las tierras bajo riego; 43% de las de secano y 23% de los pastos naturales existentes a 1972. En conjunto, la tierra expropiada correspondió a 30% de la tierra agrícola y de pastos naturales del país. Asimismo, el proceso implicó la expropiación de 1.7 millones de cabezas de ganado, principalmente en las áreas de pastos naturales.

Una característica de la reforma agraria peruana implementada durante el gobierno militar fue que mantuvo el tamaño de muchas de las unidades agrarias preexistentes (haciendas) bajo nuevas formas de producción asociativa. Las formas más usadas fueron las Cooperativas Agrarias de Producción (CAPs) —y posteriormente de Servicios (Cooperativas Agraria de Usuarios, o CAUs)— en la costa y las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) en las zonas ganaderas de la sierra. Asimismo, en este período muchas comunidades campesinas existentes en todo el país recibieron importantes extensiones de tierra por reforma agraria. La estructura de adjudicaciones por modalidad de producción fueron:

Cuadro 2
PERÚ: FORMAS DE ADJUDICACIÓN DE TIERRAS POR REFORMA AGRARIA
(En número de empresas, miles de hectáreas y miles de familias)

Modalidad de adjudicación	Número de empresas	Miles de hectáreas	Miles de familias
CAPs	596	1 720.0	93.5
CAUs	16	18.4	--
Centrales campesinas	7	0.8	--
Grupos campesinos	782	1 207.0	37.0
Comunidades campesinas	1 427	3 134.5	169.7
SAIS	49	2 009.0	39.7
Adjudicación individual	--	1 425.3	88.1
Total	2 877	9 515.3	428.0

Fuente: Iván Thays, "Situación actual de la tenencia de la tierra en el Perú", informe para el Banco Mundial, 1990.

A partir de la década de los años ochenta, el proceso de expropiación se redujo y prácticamente culminó durante el gobierno de Alan García. En este periodo destaca el proceso de parcelación de las ex cooperativas agrarias, agobiadas por la severa crisis económica y por serios problemas de gestión y manejo empresarial. Como consecuencia de la división de las cooperativas se creó un nuevo y masivo grupo de parceleros costeros con un promedio de tres a cinco hectáreas de las que son consideradas las mejores tierras del país.

Luego de la reforma agraria y el proceso de parcelaciones, en el Perú la distribución de la tierra agrícola quedó bastante igualitaria. De acuerdo a estimados de GRADE (Grupo de Análisis

para el Desarrollo, Lima, Perú), el coeficiente de Gini respecto a la distribución de la tierra ha evolucionado de la siguiente manera entre los censos agropecuarios:

Cuadro 3
PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GRADO DE CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA (GINI)
(En hectáreas y hectáreas estandarizadas)

	1961	1972	1994
Hectáreas	0.9425	0.8849	0.5072
Hectáreas estandarizadas	n.d.	0.5719	0.2487

Fuente: Elaborado por el grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) sobre la base de censos agropecuarios.

Como se puede ver, la extrema desigualdad en la distribución de la tierra sin estandarizar² registrada en el censo de 1961 (Gini muy cercano a 1), fue moderadamente reducido luego de la primera etapa de la reforma agraria que no alteró de manera fundamental el tamaño de muchas de las unidades productivas. Sin embargo, el posterior proceso de parcelación e individualización de la propiedad y conducción de la tierra llevó a que en la actualidad el coeficiente Gini sea de 0.5 para el total de tierra y de sólo 0.25 luego de ajustar las tierras por su calidad (ajustadas básicamente por acceso a riego). Este valor implica una base bastante igualitaria en cuanto a la distribución de la tierra en las actuales condiciones.

Evidentemente, si bien existen beneficios derivados de una distribución igualitaria de la tierra, también existen costos. Un problema serio de la actual distribución de la tierra rural en el Perú es su extrema fragmentación o minifundización, proceso que nunca fue encarado de manera realista por las políticas públicas.³

B. La reforma agraria y las restricciones a la propiedad y el mercado de tierras en la década de los años setenta

Como es de suponerse, el DL 17716 o Ley de Reforma Agraria —y también la Constitución de 1979 y sus reglamentos— impusieron diversas limitaciones a la libertad de vender tierras. En primer lugar, estuvieron **las limitaciones a las tierras adjudicadas por reforma agraria**. Estas limitaciones se establecieron mediante los siguientes mecanismos (Figallo, 1989):

a) **la reserva de dominio**: los beneficiarios no podían vender la tierra adjudicada ya que ésta permanecía como garantía en favor del Estado hasta el pago definitivo de la llamada “deuda agraria”, es decir, el precio que los beneficiarios debían pagar por la adjudicación (esta restricción fue levantada por la condonación de la deuda en 1979);

b) **la cooperativización obligatoria**: una gran proporción de las tierras adjudicadas se hicieron a empresas asociativas (no a individuos); por lo tanto los beneficiarios sólo podían acceder a estas tierras asociándose a estas empresas de manera “voluntaria”, con lo cual en la práctica se trataba de una cooperativización obligatoria;

² “Hectáreas estandarizadas” quiere decir que se trata ajustar por la cualidad del suelo a través de indicadores como, por ejemplo, el acceso a riego.

³ Actualmente existen 5.7 millones de parcelas a nivel nacional, y cada unidad agropecuaria maneja —en promedio— 3.3 parcelas. Este promedio, sin embargo, no es representativo a nivel de regiones ya que es en la sierra donde la fragmentación es mucho mayor, con un valor promedio de 4.1 parcelas por unidad agropecuaria. La sierra peruana se caracteriza por una gran dispersión y fragmentación de la escasa tierra agrícola, y por una fuerte presión demográfica sobre este recurso ya de por sí escaso en el país.

c) *prohibición de vender o gravar los predios sin autorización de la Dirección General de Reforma Agraria*: además de esta prohibición, se estableció que solamente podrán ser transferidos los predios en favor de otros campesinos debidamente calificados y con precios no mayores al arancel único de áreas rústicas;

En segundo término se encuentran las **limitaciones a los predios rústicos en general**, mediante los siguientes mecanismos:

d) *conducción directa*: la libertad de enajenación del propietario se ve limitada en cuanto a la persona adquirente, la cual debe conducir directamente la tierra. Esta limitación implica no sólo una restricción al mercado de compra-venta sino también al de arrendamiento de la tierra (que contradice el principio de conducción directa), el cual quedó proscrito legalmente;

e) *limitación a la división de un predio rústico*: se establece la unidad agrícola mínima de tres hectáreas para todo el país, declarando indivisibles, para todos los efectos legales, los predios rústicos cuya participación origine alguna unidad menor a dicha extensión. La Constitución de 1979 dispuso la eliminación gradual del minifundio mediante planes de concentración parcelaria;

f) *limitaciones al tamaño de la propiedad individual*: se establecieron límites inafectables en todo el territorio nacional. Estos límites fueron continuamente cambiados y en muchos casos adaptados a las necesidades políticas de implementación de la reforma agraria en todo el país (Pásara, 1978);

g) *limitaciones a la libertad de hipotecar o gravar*: no se prohibió explícitamente la posibilidad de hipotecar las tierras rústicas en el caso de deudas por actividad agraria, pero sí el embargo de las semillas e instrumentos de trabajo y plantaciones de los agricultores.

C. El proceso de parcelaciones de las empresas asociativas y la ley de comunidades en los años ochenta

Con el retorno del régimen democrático en el país, una de las medidas del nuevo gobierno fue buscar una mayor liberalización del sector agrario, especialmente respecto al régimen de propiedad. Cabe señalar que el segundo gobierno de Belaúnde debía basarse en la Constitución de 1979, la cual consolidó jurídicamente la reforma agraria. Así la estrategia del nuevo gobierno no fue alterar drásticamente los principios de la reforma agraria, sino dejar abierta la posibilidad de que las empresas asociativas se parcelen.

La parcelación de las cooperativas

Mediante el DL 02 de 1980, o “Ley de Promoción y Desarrollo Agrario” se estableció la libertad de los miembros de las empresas asociativas para elegir el modelo empresarial que mejor les conviniera.

Este cambio, aparentemente inocuo, implicó un verdadero sismo en todo el sistema de restricciones previamente existentes, en la medida que implicaba, en la práctica, que las empresas asociativas pudieran ser disueltas y por ende perdieran su condición de persona jurídica y titulares de las tierras para transferirlas a sus antiguos socios en forma individual. Esto es lo que en realidad sucedió, y durante la década de los años ochenta —incluso con mayor intensidad en el gobierno de Alan García— la mayor parte de las empresas asociativas se disolvieron en favor de miles de nuevos actores, denominados “parceleros”.⁴

⁴ En muchos casos se crearon las Cooperativas Agrarias de Usuarios, que debían manejar una serie de activos de las ex cooperativas y brindar ciertos servicios a los “socios”. Estas entidades, sin embargo, fueron creadas para cumplir con requisitos meramente formales y desaparecieron rápidamente luego de la aprobación de parcelaciones por parte de las autoridades.

La Ley de Comunidades Campesinas

En abril de 1987 el Congreso peruano aprobó dos leyes importantes concernientes a las comunidades campesinas: la “Ley General del Comunidades Campesinas” (24656) y la “Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas” (24657). La Ley 24656 declaró que las comunidades campesinas son “autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo...” (art. 1). La definición de comunidad campesina en la Ley es la siguiente:

“Las Comunidades Campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan hacia la realización plena de sus miembros y del país” (art 2).

Respecto a la propiedad comunal, la Ley de Comunidades mantiene las ideas de la anterior Ley de 1920 y de la Ley de Reforma Agraria, considerando que no existe propiedad privada al interior de la comunidad. Los comuneros acceden a la tierra de manera individual mediante un derecho de uso o usufructo, sujeto al control y decisiones de las instancias de gobierno de la comunidad.

La Ley también declaró que las tierras de las comunidades campesinas son **inembargables e imprescriptibles, así como inalienables** (art 7). Este artículo señala que las tierras por excepción podrán ser enajenadas previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad.

La norma también estableció algunos criterios sobre el manejo interno de las comunidades en lo referente a la tenencia de la tierra, las formas de gobierno y las formas empresariales que éstas pudieran adoptar; y creó un régimen promocional especial para ellas, exonerándolas de todo impuesto creado o por crearse a la propiedad de la tierra. Asimismo se establecieron una serie de facilidades tributarias para la importación de insumos, maquinaria, y apoyo crediticio a través de la banca de fomento.

De otro lado, la Ley 24657 (de deslinde y titulación) tuvo como objetivo regularizar la propiedad de las comunidades campesinas a nivel nacional para todas aquellas tierras sobre las cuales éstas tuvieron posesión o título. Asimismo, el dispositivo buscó enfrentar los ancestrales conflictos entre comunidades colindantes en diversas partes del país. En casos de controversia sobre tierras con terceros, la ley señaló que las tierras con títulos otorgados a terceros antes de 1920 no se consideran tierras comunales.

En general, esta ley estableció una serie de procedimientos e instituciones públicas (Direcciones Regionales del Ministerio de Agricultura) encargadas de regularizar la propiedad comunal de una manera ordenada y sin costo alguno para los comuneros. Lamentablemente, esta ley tuvo muy poco impacto en la formalización de la propiedad comunal en el país, especialmente porque desde 1988 se desató un proceso hiperinflacionario que detuvo la acción estatal no sólo en éste sino en casi todos los ámbitos de la política agraria.

D. Mercado de tierras y la privatización de la propiedad rural – hacia nuevas reglas del juego

A principios de los años noventa la realidad agraria peruana había cambiado profundamente respecto a la década de los años setenta con la desaparición formal de gran parte del agro asociativo

en el país y la conformación de nuevos actores sociales como los parceleros. Asimismo, muchas empresas de interés social también se habían disgregado en favor de comunidades campesinas y, en general, el campo peruano aparecía conformado por una masa enorme de pequeños propietarios, ya sea dentro de las tradicionalmente denominadas comunidades campesinas como en las áreas más modernas previamente cooperativizadas y parceladas.

Y aunque fue durante la década de los años ochenta que se produjo esta gran transformación, recién en la década de los noventa se inicia un proceso de cambio formal del régimen jurídico más acorde con la nueva realidad. La característica de esta nueva etapa sería el “fin de la reforma agraria” y el inicio de un régimen que favorece la plena operación del mercado como mecanismo para asignar el recurso tierra. Es por ende una etapa donde la propiedad —con pleno dominio sobre la tierra— adquiere preeminencia y se busca otorgar la mayor seguridad jurídica a los propietarios individuales. Será también una etapa donde las formas cooperativas y comunales (comunidades campesinas) de apropiación de la tierra aún existentes serán vistas con creciente desconfianza por el gobierno y los legisladores, especialmente en zonas con mayor potencial económico como la costa.

El DL 653 de 1991 o “Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario” derogó formalmente la Ley de Reforma Agraria y trasladó gran parte de los temas de propiedad al Código Civil. El dispositivo intentó eliminar las restricciones a la conducción directa declarando que “el dominio y conducción de la propiedad agraria pueden ser ejercidos por cualquier persona natural o jurídica, en igualdad de condiciones y sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley y la Constitución” (art. 5). Esta disposición, sin embargo, no resultaba coherente con la Constitución de 1979 que excluía a las sociedades mercantiles de la propiedad de la tierra y consagraba el principio de la conducción directa.

Fue con la nueva Constitución de 1993 que este cambio adquiere coherencia constitucional (Del Castillo, 1998). Asimismo, sería la Ley 26505, o Ley de Tierras, aprobada por el Congreso de la República en 1995 que formalizaría el nuevo régimen de tierras en el país.

E. La ley 26505 y el régimen legal de las tierras agrarias en la actualidad

Esta ley y el conjunto de dispositivos conexos conforman el actual régimen jurídico sobre tierras y por ende procederemos a describir sus componentes con cierto detalle.

Régimen general de las tierras agrícolas

La norma establece un régimen libre para la propiedad de las tierras agrarias en general, garantizando a toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, el acceso a la propiedad de la tierra. Asimismo, consolida la tendencia a tratar a la tierra como un bien en igualdad de condiciones que cualquier otro al establecer que “El régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y por la presente Ley”. Como señala Del Castillo (1998) en la actualidad:

“el régimen de propiedad agraria permite que en el Perú cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, sea dueña de tierras agrarias y no hay ningún límite máximo a la extensión de tierras de un propietario, como tampoco hay límites mínimos a las transferencias”(p. 63).

Subsisten, sin embargo, algunas limitaciones a la propiedad aunque bastante disminuidas como veremos que son comunes en la legislación de tierras convencional “por derivarse de razones

de orden público o que se derivan de la naturaleza de las cosas que no pueden ser suprimidas de modo general” (Figallo, 1998):

a) **Expropiación**: en la primera disposición complementaria se establece que “Las causales de necesidad pública que la Ley puede invocar para proceder a la expropiación de un predio se circunscriben a la ejecución de obras de infraestructura y servicios públicos (...). El valor de las tierras expropiadas será el de mercado y el pago será previo, en dinero efectivo”. Cabe destacar que el artículo restringe tanto las causales de expropiación como la forma en que el Estado puede compensar por las tierras expropiadas.

b) **Abandono**: el artículo 5to de la Ley establece que el abandono de tierras a que se refiere la Constitución (art. 88, 2do párrafo) se refiere a las tierras adjudicadas en concesión por el Estado en caso de incumplimiento de los términos y condiciones de aquella. Según Figallo (1998), “...de esta manera la Ley ha vaciado de contenido el instituto del abandono de la tierra e incurre en el absurdo de confundirlo con la resolución del contrato de adjudicación de tierras por incumplimiento del concesionario”. Esta aparente tergiversación de la figura del abandono tiene el claro objetivo de reducir aún más las posibilidades de que el Estado intervenga en los derechos de propiedad sobre la tierra;

c) **Impuesto a la gran propiedad de la tierra**: el artículo 13vo de la Ley faculta al Poder Ejecutivo a reglamentar un impuesto a la propiedad de la tierra que exceda el límite de 3 000 hectáreas (exceptuando a los propietarios de tales extensiones, en su mayoría comunidades campesinas y nativas, al momento de aprobarse la Ley). Cabe señalar que a casi tres años de aprobada la Ley aún no se ha reglamentado este artículo.

Régimen de las tierras con recursos forestales y de fauna

En el artículo 3ro se mantiene la intangibilidad de las áreas naturales protegidas por la Ley Forestal y de Fauna. Asimismo se da un plazo para que el gobierno declare aquéllas áreas de protección ecológica las que sólo podrán ser objeto de concesión sujetas a las normas de protección del medio ambiente.

Régimen de las tierras eriazas

Las disposiciones complementarias 2da y 3ra de la Ley alteran el régimen de tierras eriazas⁵ del DL 653 que declaró a éstas —sin excepción— de propiedad del Estado. En este caso, al declarar que existen tierras eriazas del dominio del Estado, se deduce que existen otras tierras eriazas que no son del dominio del Estado (Figallo, 1998).

De otro lado, se modifica el sistema de adjudicación de las tierras eriazas, que en el DL 653 se realizaban bajo la modalidad de “denuncios” para proyectos privados de irrigación y otros fines y mediante un sistema de sorteos para el caso de proyectos públicos. En la Ley se establece que en el futuro todas las adjudicaciones se realizarán mediante subasta pública, ya sea por compra-venta o por concesión.

Al respecto, algunos juristas han señalado que este cambio en las reglas de juego pueden tener un efecto expropiatorio sobre los inversionistas:

“...pensamos que sería realmente injusto llevar a una subasta pública tierras eriazas en las cuales un inversionista ha realizado gastos, consistentes en estudios, e inclusive ha iniciado ya obras, como lo exigía la normatividad anterior” (Del Castillo, 1998).

⁵ Tierras eriazas se definen como aquellas que por falta o abundancia de agua no pueden ser dedicadas a la actividad agropecuaria, salvo, con inversión previa, como tierras ganaderas.

Régimen de las tierras del territorio de las comunidades

Quizás uno de los aspectos más controvertidos de la Ley 25605 sea el tema del régimen de tierras de las llamadas comunidades campesinas y nativas. Como se mencionó anteriormente, las comunidades campesinas y nativas gozaban de un régimen especial de protección de sus tierras, así como de autonomía organizativa y de un régimen tributario especial.

La Constitución de 1993, sin embargo, introdujo cambios significativos en cuanto a las tierras comunales, declarando la libertad de uso y disposición de éstas por parte de los comuneros individuales, manteniendo únicamente la imprescriptibilidad de las mismas, es decir, que las tierras comunales no pueden caer bajo la figura jurídica de la “prescripción adquisitiva” (implica la pérdida de la propiedad en favor de un tercero que está en uso de la tierra pero no tiene propiedad).

En definitiva, la Constitución de 1993 abre la posibilidad de que las comunidades campesinas y nativas puedan vender parte o todas sus tierras si la mayoría de sus miembros así lo deciden.

La Ley 26505 intentó llevar aún más lejos esta posibilidad al mencionar (con bastante ambigüedad) la apertura de un “proceso de regularización de la propiedad comunal” (o decisión sobre la disposición de las tierras). El mayor tema de controversia en este caso fue que las normas establecidas para las comunidades de la costa fueron menos exigentes: sólo la mitad de los miembros para lograr el quórum necesario versus los dos tercios en la sierra y selva para decidir sobre la venta de tierras comunales a poseesionarios individuales o a terceros.

El objetivo de esta normatividad fue facilitar el proceso de individualización de las tierras de las comunidades costeñas, en muchos casos propietarias de extensas zonas de las llamadas “tierras eriazas” que podrían ampliar la escasa oferta de tierras en el mercado de la costa, de mayor potencial económico. Este objetivo quedó aún más claro cuando el Congreso de la República, en lugar de reglamentar la ley 26505 respecto a este tema, aprobó una nueva y distinta ley (se habla de otra Ley de Tierras paralela a la 26505) para las tierras de las comunidades de la costa, estableciendo una serie de mecanismos que hacen aún menos exigente y más expedita la posibilidad de que estas comunidades aprueben un proceso de parcelación en favor de poseesionarios individuales. Esta medida encontró férrea oposición por parte de las dirigencias comunales de las comunidades costeñas, especialmente las de la costa norte (ver más adelante).

II. Evolución de la formalización de la propiedad rural en el Perú

En esta sección presentamos una descripción de la evolución reciente (es decir, posreforma agraria) del grado de formalización de los derechos de propiedad sobre las tierras rurales a nivel nacional. En este análisis ocupa lugar fundamental el último censo agropecuario (1994), pero también tratamos de estimar la situación previa y posterior a la aplicación del censo. Esta información es útil para entender los retos que enfrentan las agencias públicas en cuanto a la formalización de las tierras rurales que presentaremos en la siguiente sección.

A. Algunas estimaciones previas al Censo de 1994

Un trabajo importante de estimación de los niveles de formalidad de la propiedad rural previo al censo de 1994 fue realizado por el Instituto Libertad y Democracia (Eyzaguirre, 1992). En dicho estudio se intentó estimar tanto al universo de unidades agropecuarias existentes a esa fecha como su situación de formalización (definida como la situación en donde un predio rural está o no registrado en el registro de la propiedad inmueble). Asimismo, el documento presenta algunas nociones sobre la formalización de la propiedad rural en términos históricos:

“En 1972, la Comisión Especial de Reestructuración y Reorganización de los Registros Públicos, creada por el Decreto Ley 19309, se alaba que ‘según datos fidedignos de la Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, sólo el 7% de la propiedad rural está inscrita en el Registro de la Propiedad Inmueble, y que aún en el Departamento de Lima la inscripción de esa propiedad sólo llega al 19%, lo que constituye un verdadero fracaso de la inscripción declarativa que tiene más de 80 años de vigencia en el país (1888)...’ (Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley Orgánica de los Registros Públicos)...

Posteriormente, en 1989 corroboramos esas cifras en una entrevista con el Director de la Oficina Nacional de los Registros Públicos, Dr. Manuel Soria, quien manifestó que, aproximadamente, no más del 8% de los predios del sector agrario se encuentran registrados” (Eyzaguirre, 1992; nota 22, p. 11).

Es decir, de acuerdo a la información disponible de los propios registros públicos, más de 90% de los predios rurales no estaban registrados hasta 1990. Cabe señalar dos consideraciones a esta cifra. En primer término, no estaba claro cuál era el universo total de predios a nivel nacional, ya que el último censo se había realizado en 1972 así como el último catastro rural. Más importante, no estaba claro cual era el **universo registrable a esa fecha** ya que una parte importante de los predios rurales no podían ser registrados por las prohibiciones de límites máximos y mínimos de reforma agraria así como por ser parte de tierras comunales (las cuales sólo podían inscribirse como territorio comunal en conjunto).

En todo caso, estas estimaciones indicaban que menos de 10% de los predios rurales en el país estaban en manos de propietarios individuales con derechos de propiedad claramente definidos (con título registrado en RRPP), ya sea esta situación derivada de las restricciones legales existentes como de los problemas de acceso al sistema de registro público nacional.

Para acercarse un poco más a las cifras de formalización de la propiedad rural a principios de los años noventa, el estudio del ILD utilizó las siguientes fuentes: los dos censos agropecuarios de 1961 y 1972; la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENahr) de 1984; y los datos estadísticos del Ministerio de Agricultura sobre áreas de reforma agraria hasta 1990 y sobre áreas de comunidades campesinas hasta 1980.

La primera limitación de la información disponible a esa fecha fue que ninguna de las fuentes consultadas suministra información sobre el total de unidades inmobiliarias existente en el agro. Es decir, no se tenía certeza sobre el universo total de predios rurales existentes en el país, por lo cual se realizó una estimación en base al cruce de información de las fuentes disponibles. El estimado del universo de predios así obtenido fue de 2.4 millones de predios,⁶ de los cuales se estimaron que 60 000 parcelas se formaron por el proceso de parcelación de las cooperativas (que en ese momento había avanzado en 65% del total de estas empresas) y 800 000 eran parcelas de poseedores individuales al interior de las comunidades campesinas.

Respecto a la estimación de predios no inscritos en los Registros Públicos, el estudio concluye que estos sumarían alrededor de 2.13 millones de predios a esa fecha, es decir 90% del universo total estimado, aunque a esa fecha sólo un 20% del total de predios podía inscribirse (es decir, de los predios inscribibles,⁷ sólo 50% lo estaba).

Estas cifras corroborarían la impresión de los propios funcionarios del registro de que no más de 10% de los predios estarían registrados a nivel nacional, aunque aún subsistían serias dudas

⁶ Una nota sobre la terminología: mientras el informe usa “predio” y “parcela” como sinónimos, “unidad agropecuaria” se refiere a la propiedad de uno o varios predios pero manejados por el mismo propietario o administrador.

⁷ Dentro de la legislación anterior existía la figura de “predios no inscribibles” porque éstos no estaban sujetos al régimen de propiedad inmueble sino a la legislación especial de reforma agraria o de comunidades.

sobre el universo total y registrable de predios rurales. Este tema, sin embargo, perdería relevancia en la época más reciente ya que los cambios legislativos ocurridos han aumentado drásticamente el universo potencialmente registrable, a tal punto que de acuerdo a la Ley 26505 todos los predios manejados por individuos (sean de propiedad comunal u otros) son potencialmente registrables al haberse levantado todas las restricciones legales a la propiedad privada individual de la tierra.

En estas condiciones, adquiere particular importancia el cálculo tanto del universo de predios como sobre la situación jurídica de cada uno de ellos. El censo de 1994 permitió una mejor aproximación a este tema.

Resultados del Censo Agropecuario de 1994

De acuerdo al III Censo Agropecuario de 1994 existen en el país un total de 1.75 millones de unidades agropecuarias, de las cuales 1.2 millones están ubicadas en la sierra, casi 300 000 en la selva y 250 000 en la costa. El censo estimó que existen a nivel nacional 35.4 millones de hectáreas consideradas de carácter agropecuario, es decir declaradas como parte de las unidades agropecuarias existentes. A nivel de regiones, la sierra tendría 22.7 millones de hectáreas, la selva 10 millones y la costa 2.6 millones.

De este total, sin embargo, sólo 5.5 millones de hectáreas fueron declaradas como **tierras agrícolas**,⁸ que significan sólo 15.5% del total de tierras manejadas por las unidades agropecuarias del país. De otro lado, los agricultores cuentan con 17 millones de hectáreas de pastos naturales, la gran mayoría en la sierra (15.9 millones). Esta dotación de pastos naturales permitiría un cierto desarrollo de la ganadería en la sierra aunque con severas limitaciones por la baja calidad de los pastos y las claras dificultades topográficas.

También se estimó que existen unas 12.9 millones de hectáreas que no fueron declaradas como agrícolas ni como pastos naturales, que incluyen las “tierras ocupadas por árboles y arbustos, matas, etc., que crecen agrupadas en forma natural, pudiendo tener algún valor como madera, leña u otros” y por tierras clasificadas como “otras clases”, es decir “área ocupada por construcciones, instalaciones pecuarias, tierras, eriazas, etc.” (idem, pp. 703-704).

En este último rubro destacan las tierras declaradas como “eriazas” (es decir, sin agua suficiente o con exceso tal que no se puede producir en ellas inmediatamente), especialmente en la costa donde se estima que existen un total de 1.26 millones de hectáreas de tierras eriazas en propiedad de las unidades agropecuarias, mayoritariamente comunidades campesinas.

La situación de la tenencia en predios individuales según el censo

El censo le preguntó a los agricultores sobre el **estatus jurídico** de cada una de sus parcelas. Es importante señalar que en esta pregunta **la unidad de análisis es la parcela**, no la unidad agropecuaria. El censo determinó que en la país existirían 5.7 millones de parcelas, una cifra que excedió con creces todas las proyecciones previas realizadas. Esta realidad develada por el censo alteraría profundamente el contexto en el cual deben operar las agencias públicas para la formalización de la propiedad en el país.

⁸ Es decir: “...conjunto de tierras de todas las parcelas de la unidad agropecuaria, que son dedicadas a la producción agrícola, dentro de las que se encuentran aquellas que poseen cultivos transitorios y permanentes, tierras en barbecho, las que están en descanso y las no trabajadas por causas ajenas a la voluntad del productor. **Se excluyeron de esta definición, los terrenos que nunca han sido cultivados aún cuanto cuenten con infraestructura de riego; y las dedicadas a pastos naturales**” (INEI, 1997, p. 701).

De este universo de parcelas, los agricultores declararon tener en propiedad individual (con título) 41.2%, en posesión individual (sin título formal) 53.5%, y en arrendamiento 2.3%. Dentro de los que declararon tener un título de propiedad individual, sólo un 41.3% dijeron tener esos títulos registrados, es decir, sólo 17% (unas 900 000) del universo total de 5.7 millones de parcelas a nivel nacional se encontraría dentro del sistema formal de propiedad (inscritas en el registro público).⁹

Por regiones el grado estimado de informalidad de la propiedad es menor en la costa (35% de la tierra estaría registrada) y mucho más agudo en la sierra y selva (sólo 15.9 y 12.8% respectivamente). Esta situación tiene implicancias importantes para la estrategia de formalización de la propiedad rural ya que tanto en la sierra como en la selva es más costoso el proceso por condiciones geográficas y culturales más adversas.

Las tierras de comuneros y las comunidades

Un trabajo realizado por Valera (1997) ha permitido analizar en mayor detalle las cifras censales sobre las parcelas bajo posesión familiar-individual por comuneros (aquellos que se declararon miembros activos de una comunidad campesina o nativa). Valera indica que 23.5% (unas 1.4 millones) de las parcelas a nivel nacional son manejadas por comuneros, y que por definición no están inscritos en registros públicos pero podrían estarlo en el futuro de acuerdo a la nueva normativa. Este dato es muy importante porque el tema de la formalización de la propiedad de estas parcelas de comunidades requiere resolver problemas jurídicos, técnicos dentro de las comunidades campesinas que aún no han sido totalmente resueltos.

Respecto a las comunidades como personas jurídicas, Valera (1998) estima que 53% (es decir, 2 990 del total de las 5 640 comunidades campesinas) tenían título registrado, 20% (1 128 comunidades) tenían título sin registrar y 27% (1 523 comunidades) no tenían título. En el caso de las comunidades nativas (básicamente ubicadas en la selva), 61% de las 1 192 existentes tenían título registrado, 12% tenía título sin registrar y 27% carecía de título. De ser correctas estas cifras, indican que, en 1994, existía aún en el país un fuerte atraso en la formalización de los títulos comunales con 2,650 comunidades campesinas y 465 comunidades nativas que requieren de formalización de su propiedad comunal.¹⁰

⁹ Cabe tomar con bastante cautela estas cifras ya que se basan en las declaraciones de los agricultores y no necesariamente reflejan la realidad. Lo más probable es que las cifras del censo sobrestimen el nivel de formalización real. Aún así, el reto de la formalización de la propiedad rural en el Perú es enorme, con un mínimo de 4.7 millones de parcelas que requerirían ser registradas de acuerdo al nuevo universo registrable de la legislación.

¹⁰ Incluso estas cifras pueden sobrestimar gruesamente el grado de formalización de la propiedad comunal. Según señala Del Castillo (1997), "algunos expertos estiman que sólo el 20% de las comunidades reconocidas tiene sus tierras correctamente deslindadas, pero no se sabe con seguridad cuántas de ellas tienen su propiedad inscrita en registros públicos" (p. 73).

III. La estrategia de la formalización de propiedad rural en el Perú

La formalización de la propiedad rural empezó a adquirir mayor relevancia en la agenda política de la presente década a medida que las reformas estructurales de libre mercado han ido profundizándose. El reto, sin embargo, ha ido adquiriendo mucho mayor complejidad que lo asumido inicialmente en la medida que las autoridades fueron descubriendo la real envergadura del problema de la informalidad rural en el país que se estima afecta a 80% del universo de los predios rurales.

En una primera etapa, que podríamos llamar de reforma parcial, se le otorgó prioridad en la acción pública a la culminación del proceso de reforma agraria y a la regularización de la propiedad de los llamados “parceleros” formados por la disolución de las empresas asociativas, mayoritariamente ubicados en la costa y cuyo número aproximado se estimaba en 100 mil con problemas de titulación y registro.

La segunda etapa, que podríamos llamar de reforma integral, se inició con la dación de una nueva ley de tierras en 1995 con la intención de generar un único marco jurídico y de políticas para las tierras rurales sobre la base del pleno funcionamiento del mercado de tierras. En esta etapa no solamente se buscaría introducir los mecanismos de mercado en las áreas reformadas, sino en las extensas zonas manejadas por comunidades a nivel nacional.

Cabe señalar que en esta segunda etapa el avance de la reforma ha sido mucho más limitado en la medida que ahora se trata de transformar las condiciones de explotación y acceso a la tierra en todo el territorio nacional, cuya heterogeneidad es enorme.

Evidentemente, el proceso de adecuación de la población rural a nuevas reglas de juego basadas en la plena operación del mercado de tierras no es automática y más bien requiere de una estrategia de cambio y transición que haga viable el proceso.

A. Las agencias públicas

Las agencias públicas encargadas del proceso de formalización de la propiedad rural en el Perú son actualmente el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), un proyecto especial del Ministerio de Agricultura, y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), la entidad encargada de los registros públicos. Ambas agencias juegan un rol complementario en el proceso de formalización de la propiedad rural.

El Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT)

Desde 1992, y como parte de la modernización administrativa del Ministerio de Agricultura, se eliminaron las oficinas de reforma agraria y se creó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (conocido como PETT), encargándole como tarea básica el perfeccionamiento de la propiedad agraria a nivel nacional.

El PETT fue creado mediante el DL 25902 (Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura). Su rol inicial fue regularizar **solamente** la propiedad rural del área afectada por la ley de reforma agraria y de las tierras eriazas en posesión de particulares.

A fines de 1995 se firmó un convenio entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno Peruano para darle una mayor cobertura al proceso de formalización de la propiedad rural. En esta etapa, las tareas del PETT aumentarían fuertemente. En su inicio, el proyecto partió de un diagnóstico parcial sobre los predios que se consideraban con problemas de titulación y registro de aproximadamente un millón a nivel nacional. Posteriormente (luego de que se publicaran los resultados del III Censo Agropecuario) esta cifra fue más que cuadruplicada, ya que se estimó que el número de predios rurales en situación informal llegaba a los 4.7 millones.

En el proyecto actual una tarea fundamental del PETT es llevar a cabo un nuevo catastro rural en todo el territorio nacional. El último catastro realizado en el Perú data de 1972, y fue básicamente orientado a conocer la estructura de posesión, mas no la de propiedad (de acuerdo a los criterios de la reforma agraria de ese entonces). Asimismo, el catastro anterior no dispuso de los avances tecnológicos actuales y la mayor parte del trabajo previo estuvo sujeto a serios errores de medición y superposición.

La nueva versión del catastro rural en que viene trabajando el PETT actualmente está orientada a determinar la **estructura de propiedad** de la tierra rural en el Perú. El sistema, en su parte técnica, se basa en la información proporcionada por fotografías aéreas, las cuales son utilizadas por las brigadas del PETT para realizar las concordancias a nivel de campo. Las mediciones se basan en el uso de coordenadas que eliminan la posibilidad de tener dos predios superpuestos, y está totalmente computarizada.

Pero junto al saneamiento físico de los predios rurales, este tipo de catastro requiere de un **saneamiento jurídico**, es decir, conocer el estatus legal de la propiedad de las tierras. Las brigadas del PETT también tienen como tarea esta labor, tomando la información y documentación requerida para demostrar la propiedad (o posesión) de parte de los agricultores. La información técnica y legal recogida es luego enviada a los RRPP cuando se trate de predios sin título registrado, que es el momento en que SUNARP entra a tallar.

La ley de registro de predios rurales

En el tema de los registros públicos, es preciso incluir como un antecedente importante en la previa evolución del tema de registro de los predios rurales. En 1991 se promulgó el DL 667, conocido como la Ley del Registro de Predios Rurales. Previamente, mediante el DL 496, se creó el Registro Predial como organismo paralelo al tradicional Registro de Propiedad Inmueble y que debía operar como un proyecto piloto por un tiempo hasta que el íntegro del registro pase a la nueva modalidad operativa y las nuevas disposiciones normativas.¹¹

En el llamado “Registro de Predios Rurales” se permite la inscripción de actos y contratos vinculados a la propiedad, tanto de predios del Estado como de particulares. Un elemento fundamental de la ley y el nuevo sistema de registro propuesto es el referido al caso de los predios tanto del Estado como de particulares pero bajo posesión de terceros. En este último caso,

“...la posesión en este registro significó la transformación del trámite judicial de prescripción administrativa de dominio en uno de naturaleza registral (o administrativa). Sólo en caso de presentarse la oposición de alguna persona interesada, dicho trámite deriva en la vía judicial...El DL 667 permite a los poseedores, ‘es decir personas que estén poseyendo o explotando económicamente un predio rural de propiedad de particulares en forma directa, continua, pacífica, pública y como propietario, por un plazo mayor de cinco años, solicitar la inscripción de su derecho de posesión en el registro predial. De no presentarse oposición, dicha inscripción se convierte automáticamente en inscripción de propiedad. De esta forma, aunque el Registro de Predios Rurales no titula, sino simplemente inscribe, con este mecanismo se lograría la titulación y la inscripción de la propiedad de los agricultores” (Del Castillo, 1997, p. 67).

El DL 667 estableció una serie de documentos válidos que los poseedores debían presentar (probanzas) para demostrar su posesión y explotación económica. Y aunque estos mecanismos han sido sujeto de cierta controversia, en general se acepta que:

“...es indudable que el Registro de Predios Rurales presenta grandes ventajas sobre el Registro de Propiedad Inmobiliaria (vigente en el Perú desde 1930). La primera ventaja es la simplificación de los trámites, también lo es el ahorro de tiempo; y el propio sistema registral, que imposibilita la duplicidad de las inscripciones sobre el mismo predio y facilita adicionalmente las búsquedas registrales” (Del Castillo, 1997, p. 67)

Con la posterior creación del sistema nacional de registros públicos, la propuesta de crear un nuevo y distinto registro predial parece haber sido desechada en la práctica (actualmente el llamado Registro Predial, concebido sólo como plan piloto, sólo opera en algunas provincias del departamento de Lima) aunque aún las normas indican la existencia de dos registros de predios rurales.

La creación y el rol de la SUNARP

El otro hito importante en el tema de registro fue cuando se creó la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) en 1992 como entidad pública autónoma y descentralizada encargada de conducir los procesos registrales de bienes muebles e inmuebles, correspondientes a personas naturales y jurídicas. De acuerdo al decreto de creación, la SUNARP es un organismo descentralizado y autónomo del sector justicia, tiene personería jurídica de derecho público, patrimonio propio, autonomía funcional, técnico-jurídica, económica y

¹¹ Ambas iniciativas estuvieron estrechamente relacionadas a las propuestas conceptuales y operativas del Instituto Libertad y Democracia, que venía sosteniendo la importancia de mejorar radicalmente el acceso a la formalización de la propiedad de los pobladores urbanos y rurales en el país.

administrativa. Este organismo fue creado como la cabeza de un sistema con órganos desconcentrados, que son las oficinas registrales que funcionan en todo el país (dividido en 12 regiones y Lima y Callao).

Además de las oficinas registrales regionales, existen oficinas de registros públicos en diferentes departamentos, y en algunos casos en distintas provincias. Estas oficinas dependen de las oficinas regionales correspondientes.

El sistema se compone de cuatro registros: a) el de personas naturales; b) de personas jurídicas; c) de propiedad inmueble y, d) bienes muebles. La ley buscó integrar todos estos registros que anteriormente se encontraban dispersos en diversos registros administrativos.

El registro rural es parte del registro de propiedad inmueble (que se divide en registro rural y urbano). Como institución participante en el Proyecto de Registro y Titulación a partir de 1995, el registro rural recibe fondos para iniciar un ambicioso plan de modernización de sus instalaciones y de capacitación de su personal. En esta etapa, el registro inicia una constante y estrecha coordinación con el PETT, organismo encargado del saneamiento físico (catastro) y legal de la propiedad agraria a nivel nacional.

El registrador tiene como tarea y responsabilidad calificar si el conjunto de documentos presentados están de acuerdo a lo que requiere la ley. En caso de que hubiera algunos problemas que pueden ser salvados fácilmente, el interesado tiene 30 días para levantar o subsanar la observación. Si los errores o vicios son insalvables, el título es tachado y no se puede inscribir. Existen segunda y última instancia a la que los ciudadanos pueden acudir en caso de no estar de acuerdo con la resolución del registrador.

En la actualidad el registro rural funciona bajo dos formas. La primera es la inscripción tradicional de la propiedad, cuando la documentación está en orden. El costo de este servicio es un porcentaje del valor de la propiedad a ser inscrita de acuerdo al autoavalúo o del valor de compra-venta.

La segunda forma, que ha adquirido gran importancia en el proceso de registro de predios rurales, es la **prescripción administrativa**, la cual se basa en la Ley de Registro de Predios Rurales, DL 667, ya comentada. En la actualidad ésta es la manera más clara en que la ley permite formalizar la propiedad rural en el Perú y la que el PETT y los RRPP están utilizando en muchos casos. Las brigadas del PETT recogen este tipo de pruebas de posesión si existieran.

Dentro del marco del programa con el BID se debió subsidiar fuertemente este servicio de registro ya que en muchos casos los agricultores no estaban dispuestos a pagar las sumas requeridas, aunque fueran muy bajas (actualmente, por un registro de posesión se cobra solamente cinco soles, unos dos dólares).

Como en muchos casos los beneficiarios no estaban dispuestos a pagar esta cifra, el Ministerio de Agricultura creó un fondo rotatorio para financiar los gastos de registro de los beneficiarios más pobres.

B. Resultados iniciales y evaluación del proceso de formalización a nivel nacional

Como se desprende de la sección II, la formalización de la propiedad rural en el Perú es, cuantitativa y cualitativamente, un proceso de gran envergadura. En términos numéricos, la informalidad afectaría a más de 80% de los predios, situación que se hace más crítica en las zonas alejadas del territorio. En términos jurídicos, los obstáculos son aún mayores dado que luego de un proceso de reforma agraria para el que no fue prioritaria la propiedad, la mayor parte de las áreas rurales se encuentran en situación jurídica incierta. Adicionalmente, los propios pobladores rurales

no han adquirido una cultura sobre sus derechos de propiedad, y en muchos casos, no tienen incentivos económicos para formalizar su tenencia.

Algunos resultados preliminares

Hasta la fecha, hay avances en el proceso de formalización de la propiedad rural individual en el Perú pero el impacto es muy limitado respecto al universo de predios existentes. A mediados de 1995, cuando el PETT había funcionado unos tres años básicamente en las áreas de reforma agraria de la costa, se habían otorgado 120 000 títulos. De este total, sin embargo, sólo unos 50 000 títulos estaban saneados (es decir inscritos en los registros públicos) mientras que los 70 000 restantes habían sido u observados¹² o rechazados por los registradores.

Luego de este inicio poco auspicioso se firmó el convenio antes mencionado con el BID, que fortaleció los niveles de coordinación entre el PETT y RRPP e incrementó significativamente los recursos y las metas a cubrir con el proceso de formalización rural. Bajo el nuevo esquema de trabajo, ambas instituciones han venido operando desde 1996 con diversa intensidad y con un éxito relativo en su labor.

En una etapa inicial el proceso fue bastante lento y problemático, con serios problemas con la capacitación de las brigadas. Este problema intentó subsanarse buscando el apoyo de las universidades a nivel nacional, pero esa etapa tampoco tuvo éxito. En una tercera etapa el proyecto logró establecer brigadas con mayor solvencia técnica y jurídica, aunque aún se considera que el ritmo del trabajo ha estado por debajo de lo esperado.

Se estima que entre 1993 y 1997, el PETT-SUNARP lograron entregar unos 250 000 títulos registrados de predios rurales bajo el programa, mientras 422 860 predios se encontraban en trámite de titulación. Si aceptamos las cifras del censo sobre los predios registrados como aceptables, esto implicaría que se ha pasado de tener unos 970 mil predios registrados en 1994 a un total de 1.2 millones aproximadamente en 1998, es decir se ha pasado de 17 a 21.4% del total nacional.¹³ El reto por delante son casi 4.5 millones de predios rurales fuera de formalidad.

Respecto a las tierras comunales el avance ha sido mucho más limitado aún. El PETT tiene como una de sus funciones la regularización de la propiedad comunal de acuerdo a los criterios de la Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades de 1987. En la práctica, sin embargo, las labores del PETT se han restringido a deslindar y demarcar tierras comunales y sólo de aquellas tierras que sean originarias¹⁴ y que no estén en disputa con otras comunidades. Así, en 1995 y 1996 se han deslindado o demarcado parte de las tierras de aproximadamente 1 100 comunidades campesinas, y de 96 comunidades nativas; para las cuales aún queda por generar títulos que sean inscritos en registros públicos.

Lecciones iniciales y tareas pendientes

Respecto a algunas lecciones positivas del trabajo desarrollado en el tema de formalización de la propiedad rural hasta la fecha, cabe destacar que actualmente el PETT y los registros públicos coordinan no sólo al nivel ejecutivo central, sino que se han establecido coordinaciones en el trabajo de campo, con la presencia de técnicos registradores en coordinación con el trabajo de las brigadas del PETT.

¹² Cuando un título es "observado", el titular tiene cierto tiempo para presentar documentos adicionales con el fin de resolver observaciones problemáticas y así evitar que la petición sea rechazada.

¹³ Para la calibración de este avance debe considerarse también que el trabajo inicial —tanto de catastro como de titulación y registro— se ha concentrado en la costa, que es más sencillo ya que los problemas jurídicos son menos complejos y la geografía es menos difícil. El mayor problema, y el mayor reto, de la labor del PETT respecto a los predios individuales en el futuro próximo será cómo enfrentar el proceso de formalización de la propiedad rural en el caso de la sierra y selva.

¹⁴ "Tierras originarias" son aquellas que pertenecen a la comunidad desde su creación como comunidad.

Asimismo, cabe destacar que el Ministerio de Agricultura le ha prestado mucha más atención al proceso de selección y capacitación del personal de las brigadas del PETT, única manera de asegurar que los RRPP no rechacen los expedientes presentados. La realización del catastro computarizado está facilitando el trabajo de los registradores, especialmente en cuanto a la consistencia de la información física sobre los predios.

Un problema central, señalado tanto por funcionarios del PETT como RRPP, es que los objetivos del proyecto inicial se cuadruplicaron, sin que haya habido un aumento sustantivo en los fondos disponibles. Es bastante previsible que los fondos iniciales para este proyecto se acaben muy pronto sin que se haya logrado avanzar sustancialmente en la formalización de la propiedad a nivel nacional.

Adicionalmente, aún subsisten una serie de problemas con las brigadas del PETT señaladas en diversas instancias. El mayor problema es que los criterios de prueba que tienen en cuenta los brigadistas para los casos de posesión han sido cambiados tantas veces que existe bastante confusión. Asimismo, la aplicación de los criterios jurídicos al tema de la propiedad, requieren de un manejo bastante especializado y sensitivo de diversos ángulos que no son sólo jurídicos. Por ejemplo, existe la preocupación de que los derechos de las mujeres o de los herederos sobre la tierra no sean tomados totalmente en cuenta por los brigadistas en diversas instancias (por ejemplo, cuando declaran al propietario como soltero o sin hijos, por el sólo hecho de que en su libreta electoral aparece así). Este y toda una serie de problemas generados a nivel del trabajo de campo requieren una permanente evaluación y capacitación de los brigadistas.

Respecto al registro de la propiedad rural, diversos analistas señalan que se requiere un cambio legislativo e institucional fundamental: **convertir el registro facultativo en registro obligatorio** (actualmente no es obligatorio registrar la propiedad en el Perú). Asimismo, se reconoce la necesidad de que el catastro rural tenga mecanismos institucionales y técnicos de actualización (es decir, contar con un registro dinámico, no estático) de manera que no se pierda rápidamente lo que se pueda avanzar en materia de formalización. Ambas tareas están pendientes en este tema.

Una de las mayores limitaciones del trabajo de las agencias públicas se refiere a las tierras comunales. Según Del Castillo (1997) los funcionarios del PETT interpretan las normas de manera bastante estrecha respecto a sus funciones. Por ejemplo, asumen que sólo pueden titular las tierras originarias de las comunidades, sin considerar las adjudicadas por reforma agraria así como tierras adquiridas por el derecho común y agrario. Asimismo, interpretan que en los casos de conflictos entre comunidades sobre sus linderos no pueden abordar el saneamiento de la linderación y titulación. De acuerdo a este autor:

“En la práctica ello implica una renuncia a las posibilidades de sanear la propiedad de la comunidad y el desconocimiento de las facultades conferidas por la ley a dichos funcionarios para proceder a cerrar la línea del lindero de la comunidad, delimitando el área en conflicto, pero saneando e inscribiendo en Registros Públicos la propiedad de la comunidad sobre la parte del territorio comunal que no está en discusión” (p. 74).

En diversas ocasiones funcionarios públicos han manifestado que el tema de formalización de la propiedad en las comunidades campesinas y nativas de la sierra y selva no es prioritario dentro de la actividad pública actual. Sin embargo, aún en el caso de las comunidades costeñas, para las cuales, como ya mencionamos, se promulgó una ley específica en 1997 con el objetivo de aumentar la oferta de tierras eriazas en el mercado, hasta la fecha no se ha publicado el reglamento correspondiente, por lo cual no se han realizado acciones bajo la nueva normatividad.

Así, el avance general en el tema de la formalización de tierras comunales ha sido escaso hasta la fecha y la titulación individual en comunidades campesinas no tiene aún un solo ejemplo concreto a nivel nacional, ni siquiera en las comunidades de la costa donde supuestamente existe prioridad gubernamental.

IV. Análisis institucional de los estudios de caso

El objetivo de esta sección es doble. Por un lado, servirá para presentar el contexto específico de cada uno de los estudios de caso realizados, lo que puede ser útil para darle un contexto al análisis económico presentado en el volumen II de este estudio; y en segundo término, profundizará el análisis de algunos de los aspectos institucionales ya mencionados a nivel nacional, y que afectan al funcionamiento del mercado de tierras en casos particulares.

En el cuadro 4 se presentan los resultados del III Censo Nacional Agropecuario respecto a la situación jurídica de la tierra a nivel nacional y en cada una de las zonas en donde se ubican los estudios de caso. En los acápites siguientes contrastaremos los datos de este cuadro con los obtenidos del trabajo de campo.

A. El valle del Colca

El valle del Colca se encuentra en el sur peruano, dentro del departamento de Arequipa y mayoritariamente como parte de la provincia de Caylloma. Es un valle andino, donde las altitudes van desde los 1 500 a los 6 025 msnm. Solamente el 4% de la región se encuentra por debajo de los 3 800 msnm, donde se constituye la zona agrícola (Desco, 1994). La superficie con potencial agrícola en todo el valle representa solamente 1.21% del área total, concentrándose en ambas márgenes del río Colca entre los distritos de Cabanaconde y Tuti. La gran mayoría de la superficie con potencial agrícola es de aptitud baja (96.2%), con sólo 3.7% con aptitud alta (Desco, 1994).

Cuadro 4

SITUACIÓN DE TENENCIA DE LA TIERRA A NIVEL NACIONAL Y EN ZONAS DE ESTUDIO DE CASO ^a
(En número de parcelas, hectáreas y porcentajes)

Situación de parcelas	Nacional		Provincia de Caylloma		Provincia de Ica		Provincia de Piura	
	Parcelas	Hectáreas	Parcelas	Hectáreas	Parcelas	Hectáreas	Parcelas	Hectáreas
Con título registrado	978 902 17.1%	1 6547 476 46.8%	6 737 21.0%	27 8557 30.1%	12 542 57.8%	43 576 59.7%	9 157 23.1%	8 2739 55.9%
Con título no registrado	1 382 242 24.2%	5 268 037 14.9%	15 050 46.9%	270 834 29.3%	2 766 12.7%	6 505 8.9%	3 083 7.8%	14 569 9.8%
En trámite de titulación	422 860 7.4%	5 645 208 16.0%	3 491 10.9%	209 834 22.7%	2 522 11.6%	14 080 19.3%	4 040 10.2%	18 151 12.3%
Sin trámite titulación	1 310 034 22.9%	3 546 245 10.0%	4 951 15.4%	108 014 11.7%	891 4.1%	2 134 2.9%	5 478 13.8%	7 980 5.4%
En arrendamiento	133 433 2.3%	436 869 1.2%	1 015 3.2%	32 005 3.5%	975 4.5%	2 379 3.3%	577 1.5%	3 287 2.2%
Parcelas de comuneros	1 329 022 23.2%	2 997 826 8.5%	292 0.9%	3 905 0.4%	195 0.9%	56 2.95 0.8%	15 719 39.6%	1 7212 11.6%
Otros/no especificados.	161586 2.8%	885 572 2.5%	534 1.7%	21 825 2.4%	1 812 8.3%	378 2.68 5.2%	1 618 4.1%	4069 2.7%
Total	5 718 079	35 327 233	32 070 100.0%	924 974 100.0%	21 703 100.0%	73 020 100.0%	39 672 100.0%	148 007 100.0%

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario, INEI, resultados definitivos.

^a Vale la pena destacar una observación: no queda claro por qué en la clasificación del censo parcelas en situación de arrendamiento y de parcelas de comuneros no son incorporadas en una de las clases anteriores de título registrado o en trámite. Esto parece apuntar a la cautela que un debería tener en analizar tales datos.

Las tierras aptas para pastos son importantes en el valle, abarcando unas 230 000 hectáreas o 20% del área total. Sin embargo, la calidad agrológica de los pastos es también bastante baja, con sólo 1.1% de capacidad alta, 14.4% de capacidad media y 80.3% de capacidad baja.

La actividad agropecuaria en el valle puede ser dividida en dos zonas claramente diferenciadas: la zona agrícola y la zona pecuaria. La primera se encuentra en la parte baja y media del valle, donde los suelos, el clima y la topografía permiten el desarrollo de la actividad agrícola. En esta zona existe también ganadería de vacunos y ovinos, pero no es de carácter predominante como actividad económica. La zona pecuaria se encuentra en la parte alta del valle, donde la presencia de pastos naturales permite el desarrollo de la ganadería de mayor escala — especialmente de camélidos andinos — como actividad fundamental de los pobladores.

La propiedad de la tierra en el valle del Colca

Según el censo de 1994, 21% de las parcelas de los agricultores de la provincia de Caylloma (en donde el valle del Colca está mayoritariamente ubicado) tendrían títulos de propiedad registrados, abarcando a 30% de la superficie total. Los problemas asociados a la propiedad de la tierra son distintos en ambas zonas del valle. En la zona agrícola predomina el minifundio y la dispersión de las parcelas, en parte por factores económicos (para reducir el riesgo) y en parte como consecuencia de procesos muy largos de herencia y subdivisión de la tierra. En esta zona la tierra agrícola se maneja de manera individual, pero la gran mayoría de los agricultores no poseen títulos formales de propiedad. Lo que predomina son documentos informales de propiedad, que aunque no otorgan la máxima seguridad jurídica, han permitido el funcionamiento de un mercado de tierras de carácter netamente local.

Cabe señalar que en todo el valle existen comunidades campesinas formalmente constituidas, pero que no juegan un rol productivo, organizativo ni significativo (a diferencia de otras regiones de la sierra peruana). La mayor parte de estas comunidades fueron creadas no hace más de dos décadas para aprovechar las ventajas de apoyo estatal, tributarias y legales que este régimen otorgaba, y en ciertos casos para el manejo muy específico de ciertos recursos no divisibles o de bajo valor como los pastos naturales. En general, el valle del Colca se caracteriza por el predominio de las formas individuales de acceso y explotación de la tierra, y un bajo perfil para las formas comunales.

En la zona alto-andina de predominio ganadero, el problema fundamental respecto a la propiedad gira en torno a lo que se denominan “condominios”. Los condominios son la respuesta de los pobladores locales al problema del acceso a la tierra de pastoreo en condiciones de indivisibilidad o economías de escala de los pastos. En general, una estancia se compone de pastos de diversa calidad y de una zona donde está ubicado el bebedero para los animales. En general, no es viable subdividir la estancia entre múltiples usuarios individuales, ya que el ganado debe circular por tierras de diversa calidad y poder acceder al consumo de agua permanentemente. En estas condiciones, la estancias originales son heredadas “en común”, conformándose grupos familiares y multifamiliares que requieren explotar conjuntamente la estancia original.

Diversos estudios de la zona indican que los condominios están deviniendo en una forma antieconómica de explotación de la tierra ganadera, con crecientes obstáculos para la tecnificación e intensificación, y con altos incentivos para la sobreexplotación de los pastos. En esta zona el problema de la informalidad de la propiedad es aún más álgido que en la zona agrícola ya que existen múltiples disputas entre familiares y con terceros respecto al acceso a la tierra; especialmente sobre las complicadas reglas en que se basan los condominios.

El mercado de tierras “informal” en la zona agrícola del Colca

En nuestro estudio de campo nos concentramos en la zona agrícola del valle,¹⁵ donde opera un mercado de tierras de carácter “informal”, es decir, que no está sustentado en la transacción de tierras a través de documentos de propiedad, donde opera un mercado de tierras de carácter “informal”, es decir, que no está sustentado en la transacción de tierras a través de documentos de propiedad legalmente reconocidos. En una zona con una muy fuerte presión demográfica sobre la tierra como es el valle del Colca, los incentivos para la operación de un mercado de tierras son altos, en la medida que permite que los agentes ajusten el tamaño y número de sus predios de acuerdo a sus necesidades económicas y sociales (ver en el volumen II, “Análisis económico del mercado de tierras”, los resultados para este valle). En esta parte nos limitaremos a señalar algunas de las particularidades del contexto institucional en que opera el mercado de tierras local.

El mecanismo fundamental con que opera el mercado de tierras es la llamada “escritura imperfecta”. Este documento es firmado por las partes contratantes y sus testigos frente al juez de paz de cada distrito. El juez de paz, por ende, se convierte en una figura central respecto a las transacciones de tierras en este ámbito. Cabe señalar que es posible que una escritura imperfecta sea “perfeccionada” para convertirse en una escritura de compra-venta formal, si es llevada ante un notario (que sólo están presentes en las capitales de provincia o en ciudades de tamaño medio a grande). Sin embargo, pudimos constatar que casi ningún agricultor de la zona realiza esta operación, por considerar que el gasto incurrido no compensa los potenciales beneficios.

Cabe mencionar que estos arreglos de compra-venta frente a un juez de paz también son utilizados para otorgar la tierra en herencia adelantada. De acuerdo a las entrevistas con el juez de paz de uno de los distritos, muchos de los agricultores que desean traspasar tierras a sus hijos

¹⁵ Quisiéramos agradecer el apoyo brindado por el equipo técnico de GTZ/COPASA para la realización de las visitas de campo en el valle del Colca.

prefieren usar la figura de la “escritura imperfecta” antes que otras figuras porque es más sencilla, más barata —no requiere acudir al sistema judicial, y según ellos, les otorga un documento más seguro para demostrar la propiedad en el futuro.

En un análisis de expedientes crediticios donde se presentan este tipo de documentos, pudimos comprobar que 30% de las “transacciones” eran en realidad trasposos adelantados de padres a hijos.

El rol del juez de paz

El juez de paz es una autoridad local encargada de resolver conflictos o trámites que no requieran acudir al sistema judicial formal. Los pobladores de una localidad presentan ternas con candidatos al poder judicial (es posible incluso que algún poblador se autopostule), y éste elige una de las ternas con un titular y un accesitario.

El procedimiento por el cual se realiza una transacción de tierras ante un juez de paz es el siguiente. Las partes llenan una ficha con los límites y linderos del predio (es decir, quiénes son los vecinos), el precio al que desean transar y la extensión estimada. Se requieren documentos que prueben la propiedad del vendedor, pero si no los tuviera puede presentar dos testigos que avalen la transacción.

El precio de la tierra puede fijarse de acuerdo a dos formas: a) si la transacción es básicamente una herencia adelantada, se utiliza la tabla de valores arancelarios por sector y tipo de producción o se puede contratar un tasador local; b) si es una transacción normal, los contratantes declaran el precio al que realizan la transacción. El dato del precio es importante para el juez de paz ya que éste recibe como honorarios un porcentaje de este precio. Según nuestras entrevistas, los agricultores tienen incentivos para declarar el precio real porque quieren que en la escritura aparezca el valor de las tierras que adquieren. En algunos casos, los jueces determinan tarifas especiales más bajas o altas para las transacciones de acuerdo al estatus socioeconómico de los contratantes.

Las tierras comunales

Un aspecto que también exploramos en nuestras entrevistas de campo en la zona fue el tema de las tierras comunales. Para este fin entrevistamos a los directivos de la comunidad de Cabanaconde, que es una de las más importantes en la zona. Los terrenos comunales en este caso abarcan 74 000 hectáreas registradas a favor de la comunidad. De éstas, 2 200 hectáreas son agrícolas y explotadas individualmente por los comuneros bajo la forma de “cesión de uso”. Mil de estas hectáreas han sido conseguidas a través de un reciente proceso de ampliación de la frontera agrícola por acceso al riego del proyecto Majes.

En el caso de la comunidad de Cabanaconde, el único recurso que es manejado por la comunidad son los tunales, de una extensión de 200 hectáreas, y que son altamente cotizados para la explotación de cochinilla. Esta zona es explotada tanto de manera individual como mediante un alquiler anual a “comuneros”.

En nuestra entrevista el propio presidente de la comunidad señaló que están en proceso de disolver la comunidad para poder acceder a títulos individuales de propiedad de las tierras a través del PETT, pero que aún no existen indicaciones claras de esta agencia del gobierno sobre el cómo hacerlo y a qué costo.

Otro aspecto importante que indagamos en diversas entrevistas fue el de la existencia de restricciones a la venta de tierras a personas de fuera de las localidades. En todos los casos nos encontramos que existen restricciones implícitas a este tipo de transacciones, y la tierra no puede

ser vendida a gente externa a la localidad sin antes haber dado oportunidad a los locales. Esta regla parece ser aceptada y respetada por los agricultores de la zona.

La estrategia inicial del PETT en el valle del Colca

De acuerdo a funcionarios de la oficina subregional del Ministerio de Agricultura se ha iniciado el proceso de saneamiento físico (catastro) en el valle en base a las fotografías aéreas correspondientes. En el tema de la propiedad, sin embargo, aún no se han dado los pasos iniciales, pero existiría una estrategia para empezar el proceso de formalización de la propiedad rural en el valle. La idea es que en aquellas zonas donde existan comunidades el PETT no podría titular, sólo lo haría en aquellas zonas donde no existan formalmente comunidades. En las zonas ganaderas, la idea es enviar peritos que levanten información sobre linderos para el caso de individuos interesados en la titulación individual.

En general, la estrategia inicial es limitada. En primer lugar está el problema que gran parte de la zona está ocupada formalmente por terrenos comunales, en una zona donde la comunidad no es muy importante productiva y organizativamente. En esa medida, el PETT requeriría enfrentar de manera directa el tema del cambio de modalidad de esas comunidades, proceso sobre el cual no hay aún claridad operativa. En segundo término, el tema de los condominios en la zona alta aparece como bastante complicado, y no parece viable que se avance en la titulación en esta zona en base a las demandas de los particulares. En ambos casos sería necesario profundizar sobre una estrategia viable y realista de formalización tomando en cuenta las particularidades de la zona.

B. El valle de Piura

El extenso valle agrícola de Piura se encuentra ubicado en el departamento y provincia del mismo nombre, en la costa norte peruana. El valle puede ser dividido en cinco áreas claramente distintas: el valle del Chira, el Bajo Piura, el Medio y Alto Piura, y San Lorenzo. Esta última es una zona de colonización que fue habilitada y entregada por el gobierno a cientos de colonos en la década de los años cincuenta como parte del proyecto de irrigación San Lorenzo.

Es importante señalar que en esta región aún se viene realizando uno de los proyectos de irrigación más importantes del país: el Proyecto Especial Chira-Piura, que consiste en almacenar y regular el agua del río Chira a través del ya construido reservorio de Poechos (de 1 000 millones de metros cúbicos de capacidad). El sistema atiende la demanda del valle del Chira y deriva el remanente hídrico a los valles del Río Piura. El proyecto ha logrado mejorar el riego de 32 000 hectáreas y ampliado la frontera agrícola en 5 150 hectáreas adicionales en la zona denominada Cieneguillo. Actualmente el proyecto viene organizando la subasta de un paquete de tierras habilitadas de aproximadamente 6 000 hectáreas.

El conjunto del valle abarca unas 120 000 hectáreas, siendo el valle del Chira el más extenso dentro del conjunto. Este valle se caracteriza por contar con agua permanente y por tener tierras relativamente planas, y además por una presencia predominante de parceleros de ex cooperativas. El bajo Piura, por su parte, se caracteriza por la fuerte presencia de comunidades campesinas (entre ellas la más importante la de Catacaos) y por un sector parcelero de ex cooperativas, configurando un masivo sector de pequeños productores, muchos de ellos con extensiones de menos de una hectárea.

El Medio Piura es la zona más pequeña, y ha ido perdiendo terrenos ante el avance de la ciudad de Piura. El Alto Piura, por su parte, se caracteriza por tener buenas tierras pero serios problemas de abastecimiento de agua (el PE Chira-Piura sólo beneficia a los valles Medio y Bajo).

Esta zona, por ende, se caracteriza por la presencia de pozos tubulares para poder poner en producción las tierras.

Finalmente, la irrigación San Lorenzo tiene más de 40 años y se irriga con agua proveniente de la represa del mismo nombre. En esta zona predomina la mediana propiedad, y ha existido una mayor movilidad histórica en su estructura agraria por la operación del mercado de tierras.

Situación de la tenencia de tierras

De acuerdo a los resultados de la encuesta realizada en campo en 1997 (en la cual no se encuentra representado el Medio Piura pero si la zona de Cieneguillo), 40% de las parcelas de los agricultores encuestados no tenían título registrado a esa fecha. En términos de extensión, las hectáreas registradas abarcaron 67% de la superficie agrícola de la muestra.¹⁶

Por zonas, el Bajo Piura mostró un muy reducido nivel de formalización, de sólo 2% de las parcelas y 6.4% de las hectáreas. Esto se debe a la existencia masiva de la propiedad comunal en esta zona. El valle del Chira, sin embargo, también se observan serios problemas de formalización de la propiedad, con aproximadamente la mitad de las parcelas sin título registrado (aún con la muy probable sobreestimación del nivel de registro de la propiedad). Esto indicaría que, luego del reciente proceso de parcelaciones de las cooperativas (que en este valle fue más tardío que otros valles costeros), los parceleros han tenido problemas para formalizar sus tierras. El problema afecta de manera predominante a las pequeñas unidades, ya que la extensión de tierras registradas en la muestra para la zona del Chira es de 82%, con 18% de la superficie sin formalización. Los valles alto y San Lorenzo, de otro lado, muestran un alto nivel de formalización con un promedio de 80% de las parcelas formalizadas, y 85% de la superficie en esta situación.

Los resultados censales para la provincia de Piura indican que el grado de informalidad de la propiedad es alto. De acuerdo a los resultados del censo, dentro del área no comunal, 41% de las parcelas tienen título registrado abarcando a un 65% de las tierras. Si a esto agregamos que en el valle 40% de las parcelas pertenecen a comuneros (especialmente en el Bajo Piura), abarcando a 12% de las tierras, las parcelas con título registrado en la zona sería de solamente 24% del total, abarcando 59% de la superficie agropecuaria total de la provincia de Piura (ver nota 10 sobre limitaciones de la información sobre el estatus jurídico de la tierra).

Los retos de la formalización en Piura

En Piura se observa que el proceso de formalización de la propiedad agraria aún tiene un largo camino por recorrer. En primer lugar, los resultados parciales de la encuesta de campo indican que aún en zonas donde no existe mayor propiedad comunal, como el valle del Chira, la mitad de las parcelas no tenía títulos registrados en 1997. En esta medida, el trabajo del PETT, tanto en su primera etapa de regularización del área reformada (en este caso el Chira), como en la segunda actual, ha tenido poco impacto en aumentar la formalización.

En segundo término, Piura es una de las zonas costeras donde el tema de la propiedad comunal ocupa un lugar preminente en la agenda política del gobierno. Incluso en el proceso de discusión de la nueva ley de tierras, fueron las dirigencias de las comunidades piuranas (en especial la de Catacaos) las más activas en oponerse a las medidas que facilitan la titulación individual de comuneros. Por esto no sorprende que se hayan generado una serie de conflictos entre el Ministerio de Agricultura y las directivas de las comunidades en esta zona sobre el proceso.

¹⁶ Estas cifras, sin embargo, aparecen como sobreestimando gruesamente los niveles de formalización, ya que un gran porcentaje de los agricultores que respondieron afirmativamente a si su propiedad estaba registrada, declararon no poseer los documentos legales que lo demuestran. Por ende, tanto estas cifras como las del censo son altamente cuestionables como indicadores del grado de formalización en Piura.

Las tierras de las comunidades campesinas

Para explorar este tema, en la encuesta de campo realizada se incluyó una pregunta sobre la opinión de los comuneros respecto a la posibilidad de recibir títulos individuales con plenos derechos de propiedad, cuyos resultados se presentan en los cuadros adjuntos. Un resultado importante fue el de apoyo generalizado de los comuneros a la idea de recibir títulos individuales, con 82% a favor, 16% en contra y el resto no especificado.

Cuadro 5
OPINIONES DE COMUNEROS DE PIURA SOBRE TITULACIÓN INDIVIDUAL
(Número de comuneros y porcentajes)

	Catacaos	Castilla	Salit/Querec.	Miramar	Otros	Total
A favor	112 83.6%	3 100.0%	41 75.9%	3 75.0%	23 82.1%	182 81.6%
En contra	18 13.4%	0 0.0%	11 20.4%	1 25.0%	5 17.9%	35 15.7%
No especificado	4 3.0%	0 0.0%	2 3.7%	0 0.0%	0 0.0%	6 2.7%
Total	134	3	54	4	28	223

Fuente: Encuesta de campo.

Cuadro 6
RAZONES PARA ESTAR DE ACUERDO CON TITULACIÓN INDIVIDUAL
(Número de comuneros y porcentajes)

	Catacaos	Castilla	Salit/Querec.	Miramar	Otros	Total
Garantía para crédito formal	83 74.1%	3 100.0%	29 70.7%	2 66.7%	19 82.6%	136 74.7%
Mayor seguridad jurídica	9 8.0%	0 0.0%	7 17.1%	0 0.0%	1 4.3%	17 9.3%
Facilita compra-venta	6 5.4%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	6 3.3%
Facilita herencia	6 5.4%	0 0.0%	3 7.3%	1 33.3%	1 4.3%	11 6.0%
Otras ventajas	8 7.1%	0 0.0%	1 2.4%	0 0.0%	2 8.7%	11 6.0%
Total	112 100.0%	3 100.0%	41 100.0%	3 100.0%	23 100.0%	182 100.0%

Fuente: Encuesta de campo.

Cuadro 7
FORMA DE TITULACIÓN EN CASO DE ESTAR DE ACUERDO
(Número de comuneros y porcentajes)

	Catacaos	Castilla	Salit/Querec.	Miramar	Otros	Total
No especificó	1 0.9%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 0.5%
Individual por parcela	27 24.1%	0 0.0%	14 34.1%	0 0.0%	5 21.7%	46 25.3%
Individual por comunero	75 67.0%	3 100.0%	25 61.0%	3 100.0%	18 78.3%	124 68.1%
A nivel de la comunidad	6 5.4%	0 0.0%	1 2.4%	0 0.0%	0 0.0%	7 3.8%
A nivel de grupos	3 2.7%	0 0.0%	1 2.4%	0 0.0%	0 0.0%	4 2.2%
Total	112 100.0%	3 100.0%	41 100.0%	3 100.0%	23 100.0%	182 100.0%

Fuente: Encuesta de campo.

Entre las razones favorables (ventajas) de la titulación individual, los entrevistados sostuvieron mayoritariamente que esto les daría acceso a crédito formal (75%). Un 9% consideró que esto aumentaría la seguridad jurídica y un 3% las compras y ventas de tierras. En general, la gran mayoría de comuneros tienen expectativas sobre un mayor acceso a crédito formal si es que reciben títulos individuales.

También se indagó sobre la forma en que los comuneros consideran que debe realizarse la titulación. La mayoría de ellos (68%) prefiere un título por cada comunero, mientras que 25% prefiere un título por cada parcela. Cabe señalar que un grupo de comuneros que declararon estar de acuerdo con la titulación individual, respondieron con cierta contradicción al tema de la forma de hacerlo, ya que 4% consideró que esto debía hacerse a nivel de la comunidad y 2% a nivel de grupo. Este fenómeno se observó fundamentalmente en la comunidad de Catacaos, donde existe una propuesta de que la titulación se haga bajo el control de la comunidad (ver más adelante).

Respecto a los motivos expresados por los comuneros para oponerse a la titulación individual destaca el temor a perder la tierra por hipotecas crediticias (casi 50%). Asimismo, 23% declaró que simplemente desean seguir siendo comuneros, mientras 14% siente temor del regreso de los anteriores propietarios.

Cuadro 8
RAZONES PARA NO ESTAR DE ACUERDO CON TITULACIÓN INDIVIDUAL
(Número de comuneros y porcentajes)

	Catacaos	Castilla	Salit/Querec.	Miramar	Otros	Total
Perder la tierra por hipoteca	7 38.9%	0 n.d.	6 54.5%	1 100.0%	3 60.0%	17 48.6%
Desea seguir siendo comunero	4 22.2%	0 n.d.	4 36.4%	0 0.0%	0 0.0%	8 22.9%
No perder apoyo de comunidad	0 0.0%	0 n.d.	1 9.1%	0 0.0%	1 20.0%	2 5.7%
Temor a regreso de patrones	5 27.8%	0 n.d.	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	5 14.3%
Demasiado caro titular	1 5.6%	0 n.d.	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 2.9%
La comunidad lo impide	0 0.0%	0 n.d.	0 0.0%	0 0.0%	1 20.0%	1 2.9%
Otros	1 5.6%	0 n.d.	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 2.9%
Total	18 100.0%	0 n.d.	11 100.0%	1 100.0%	5 100.0%	35 100.0%

Fuente: Encuesta de campo.

En general, la opinión mayoritaria de los comuneros de Piura favorecería la titulación individual. Sin embargo, cabe señalar que la mayor parte de ellos considera como la mayor ventaja de esto el poder acceder a crédito formal, algo que muy difícilmente podrían lograr realísticamente dadas las actuales condiciones del sistema financiero para el agro en el país. Ambas realidades deben ser cuidadosamente sopesadas por las autoridades al momento de proponer la titulación individual, ya que las expectativas generadas pueden superar ampliamente las posibilidades reales de cumplirlas.

De otro lado, tanto la normatividad existente como la acción pública aparecen aún como totalmente insuficientes para promover un proceso ordenado de avance en la titulación individual en estas comunidades. En el primer caso por la falta de reglamentación de la ley de titulación de

comunidades de costa, y en el segundo por la poca disposición de las autoridades a involucrarse en los complejos conflictos internos dentro de ellas. Para ilustrar esto presentamos un análisis somero de la situación presentada en la comunidad de Catacaos, la más importante de la zona.

El caso de la comunidad de Catacaos

La comunidad San Juan de Catacaos, ubicada en el zona baja del valle de Piura, es una de las más importantes de la costa peruana, con una área aproximada de 360 000 hectáreas de territorio comunal de las cuales aproximadamente 30 000 hectáreas están bajo riego; 100 000 son eriazas y unas 230 000 incluyen bosques secos (árboles de algarrobo, zapote, etc.) En la circunscripción de la comunidad existen cinco distritos, y ésta cuenta con 68 anexos comunales, donde vive una población aproximada de 100 000 habitantes. Los comuneros inscritos en la comunidad son 28 000, de los cuales un estimado de 20 000 acceden a tierras mediante “cesiones de uso”.

La historia de la comunidad es bastante larga ya que fue reconocida por la corona Española en 1578. En 1645 la propia Corona la adquirió en favor de los indígenas de Catacaos. Esta comunidad fue una de las firmes opositoras a Bolívar en su intento de abolir las comunidades campesinas en favor de propietarios individuales. A mediados del siglo pasado se produjo el *boom* del algodón en la costa peruana a raíz de la guerra civil en los Estados Unidos, lo cual significó un avance muy fuerte de las haciendas algodoneras de Piura en desmedro de las tierras comunales de Catacaos. Durante el presente siglo la comunidad se caracterizó por una constante lucha por el reconocimiento jurídico de sus tierras, incluso con tomas de tierras en la década de los años sesenta. Durante la reforma agraria, las haciendas algodoneras del valle son afectadas y Catacaos recibe aproximadamente 20 000 hectáreas de tierras cultivables.

Con la reforma agraria las tierras adjudicadas sólo podían ser adjudicadas bajo la forma de cooperativas. En Catacaos se produjo una resistencia a asumir totalmente este modelo, y un muchos casos se formaron las llamadas Unidades Campesinas de Producción (UCPs). Luego del proceso se crearon nueve cooperativas grandes, con un promedio de 1 500 hectáreas cada una, y tres cooperativas que venían del proceso anterior de reforma agraria de los años sesenta. La división de comuneros entre tipos de unidades fue de unos 4 000 socios de cooperativas, 3 000 miembros de UCPs y 13 000 pequeños agricultores.

El proceso de parcelación de las cooperativas también afectó a Catacaos, y todas las empresas formadas a su interior se disolvieron en favor de sus socios. En la práctica actualmente el grueso de comuneros trabaja la tierra de forma individual (en un promedio de tres hectáreas o menos), bajo la forma de “usufructo por tiempo indefinido” otorgado por la comunidad a través de un certificado de posesión. Se supone que cada año los comuneros deben renovar estos certificados, pero esto no se cumple rigurosamente. En general, los mecanismos de control real sobre la tierra que tiene la comunidad son bastante débiles, pero existe una agitada discusión interna sobre las ventajas y desventajas de la titulación individual que propone el gobierno.

Este debate a llegado a tal punto que se han formado dos directivas con perspectivas radicalmente distintas sobre la posibilidad de disolver la comunidad en favor de propietarios individuales. Una de las directivas es apoyada tácitamente por las agencias públicas del gobierno (básicamente por el Ministerio de Agricultura) para impulsar un proceso de disolución de la comunidad y la titulación individual de sus miembros.

La otra directiva se opone férreamente a esta orientación señalando los peligros de dejar a los comuneros vulnerables frente a las fuerzas del mercado versus las ventajas de tener un espacio común de coordinación y negociación. Esta directiva propone realizar un proceso de titulación individual interno en donde la comunidad mantiene la propiedad global de las tierras pero se entregarían “escrituras de transferencia” a cada comunero que ampliarían algunos de los derechos

no reconocidos por los certificados de posesión como la posibilidad de arrendamiento e hipoteca individual (pero no el de venta). El problema es que este tipo de documento no tendría validez legal de acuerdo a la actual normatividad de tierras del país, y por ende no tendría valor jurídico real.

En 1996 el PETT inició un trabajo de empadronamiento de las tierras para entregar títulos individuales, pero muchos comuneros rechazaron este trabajo. Actualmente la disputa interna se encuentra estancada sin salida aparente en la medida que existe un problema de representación de las dos directivas, ninguna reconocida oficialmente.

C. El valle de Ica

El valle de Ica, ubicado en la provincia y departamento del mismo nombre, se encuentra a 300 kilómetros al sur de Lima. Se extiende sobre unas 48 000 hectáreas irrigadas por el irregular río Ica, de las cuales la superficie agropecuaria representa un 80%, y el área agrícola 77% (Marañón, 1993). De acuerdo al Censo de 1994, el área agropecuaria en la provincia de Ica es de 73 000 hectáreas, con un total de 21 700 predios, es decir con una tamaño promedio de 3.4 hectáreas por predio o parcela.

Una particularidad fundamental de este valle es que su oferta de agua es sumamente irregular (aguas de avenida de carácter marcadamente estacional), por lo cual 80% de los predios requieren del uso del agua de pozo de manera eventual o permanente para poder producir.

El valle puede dividirse en cuatro partes bien definidas, de acuerdo a la ubicación respecto al río Ica. La zona alta ocupa la cabecera en cuanto al acceso al agua de río y por ende tiene la mayor dotación de agua de esta fuente. En la zona media se encuentra la ciudad de Ica, que ha tenido un crecimiento explosivo en los últimos años. Esta zona ha visto disminuir las tierras agrícolas por motivos de urbanización. La zona baja y Ocucaje son las zonas “a la cola” del río, y con más serios problemas de agua. En esta parte la producción agrícola tiene menores rendimientos debido a este factor. Finalmente, las pampas de Villacurí se encuentran fuera del ámbito del río Ica, y básicamente son irrigadas mediante el uso de pozos y bombas de petróleo.

La pequeña agricultura (menos de 10 hectáreas) es aún la forma de explotación predominante en el valle, representando casi 97% del total de unidades agropecuarias, 53% del área agrícola. Este sector aumentó significativamente a raíz del proceso de parcelaciones de las cooperativas agrarias de producción en la década de los años ochenta. Existe también un sector importante de medianos y grandes productores, con más de 50 hectáreas, que representan 0.7% del total de unidades agropecuarias, pero poseen 27% de la superficie agrícola. Junto a lo dominante en el valle, representando casi 97% del total de unidades agropecuarias, 53% del área agrícola. Este sector aumentó significativamente a raíz del proceso de parcelaciones de las cooperativas agrarias de producción en la zona, cultivo permanente que ha tenido un crecimiento importante en diversas partes del valle y especialmente en las pampas de Villacurí.

Situación de la propiedad rural

De acuerdo a los resultados de la encuesta de productores realizada para este estudio, 65% de la tierra del valle estaría titulada y registrada, mientras que 8.3% estaría titulada pero sin registrar. Un 27% de las tierras no tendrían título. En términos del número de agricultores, 76% de la muestra declaró tener sus predios con títulos registrados, mientras 24% declararon tener título no registrado o no tener título.¹⁷

¹⁷ Los datos sobre registro en el caso de Ica aparecen como bastante confiables en la medida que la mayor parte de agricultores consiguió declarar el documento legal que demostraría que su propiedad está registrada. Esto también coincide con el mayor interés

Para la provincia de Ica, los resultados censales son similares a los de nuestra encuesta: 64% de las parcelas de los agricultores están formalizadas, mientras el restante 26% aún no. Asimismo, al momento de realizarse el censo, a fines de 1994, 13% de las parcelas de los agricultores tenían sus títulos en trámite, correspondiendo a 21% de las tierras no comunales. Estas cifras indicarían que habría entre 10 a 15% de la tierra que aún estaría por formalizar, mientras 25% de los agricultores de la zona agrícola del valle de Ica requerirían aún formalización de la tenencia de la tierra. Nuestra encuesta de campo permite una mayor desagregación de la información por ubicación de los agricultores de acuerdo a los resultados de los cuadros siguientes.

Cuadro 9

ICA: SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS TIERRAS, 1997*(Número de parcelas y porcentajes)*

Área	Títulos registrados	Títulos no registrados	Sin título	Total
Alta	134.9 65.2%	42.9 20.7%	29 14.0%	206.8
Media	235.0 94.7%	9.1 3.7%	4 1.6%	248.1
Baja	39.8 84.5%	7.3 15.5%	0 0.0%	47.1
Ocucaje	48.3 94.2%	0 0.0%	3 5.8%	51.3
Villacurí	143.5 38.1%	18 4.8%	215 57.1%	376.5
Total	601.5 64.7%	77.3 8.3%	251 27.0%	929.8

Fuente: Encuesta de campo.

Cuadro 10

ICA: SITUACIÓN JURÍDICA DE AGRICULTORES, 1997*(Número de parcelas y porcentajes)*

Área	Títulos registrados	Títulos no registrados	Sin título	Total
Alta	33 64.7%	10 19.6%	8 15.7%	51
Media	34.0 89.5%	3 7.9%	1 2.6%	38
Baja	7 70.0%	3 30.0%	0 0.0%	10
Ocucaje	13 92.9%	0 0.0%	1 7.1%	14
Villacurí	2 50.0%	1 25.0%	1 25.0%	4
Total	89 76.1%	17 14.5%	11 9.4%	117

Fuente: Encuesta de campo.

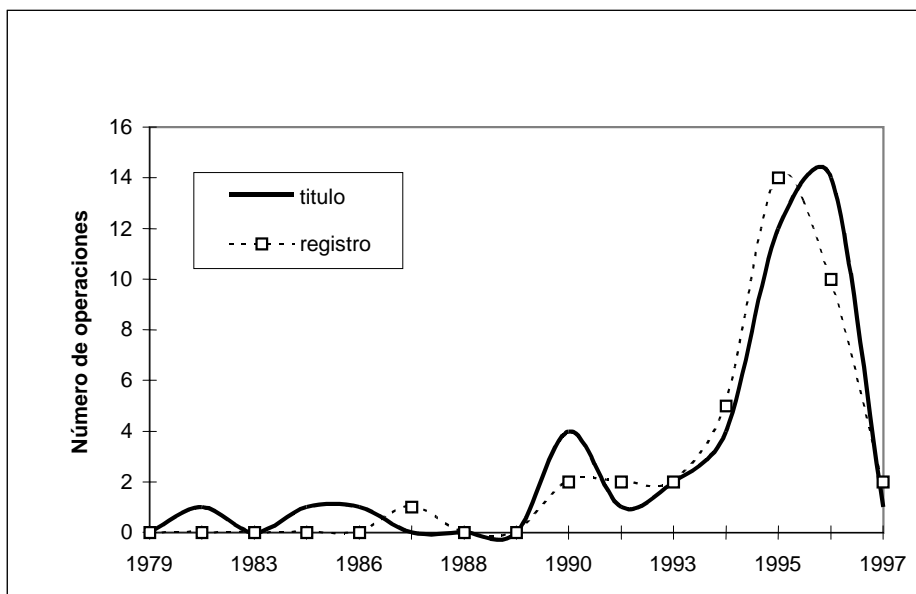
Nota: Un agricultor puede estar en más de una categoría.

de los agricultores pequeños por obtener títulos registrados para acceder a crédito por parte de entidades formales de crédito como la Caja Municipal de Ica, de reciente incursión en el crédito rural en la zona.

Se observó que la distribución de la formalización de la propiedad es disímil en el valle, notándose claramente que la zona alta y el área de Villacurí tienen un menor nivel de formalización que el resto. Esto coincide con el hecho de que, al momento de la encuesta, las brigadas del PETT habían avanzado su trabajo en las zonas bajas y media del valle, quedando aún por cubrir la zona alta. Aún así, se estima que un 30% de los agricultores de la zona baja tendría pendiente su formalización.

En las pampas de Villacurí el problema de la formalización está relacionado a los denuncios de tierras eriazas. Estas pampas son totalmente áridas (requieren la instalación de pozos tubulares de más de 50 metros para ser productivas) y para acceder a la propiedad en ellas en la anterior legislación (DL 653) era necesario realizar estudios y compromisos de inversión (denuncios) frente al Ministerio de Agricultura. Gran parte de las tierras de esta zona fue denunciada bajo esta modalidad (en algunos predios se han realizado inversiones tangibles) la formalización está relacionada a los denuncios de tierras eriazas. En la encuesta de campo realizada en el valle se preguntó a los agricultores sobre la fecha en que recibieron su título de propiedad y los costos involucrados en obtenerlos. En los siguientes dos gráficos se presentan los resultados de esta pregunta.

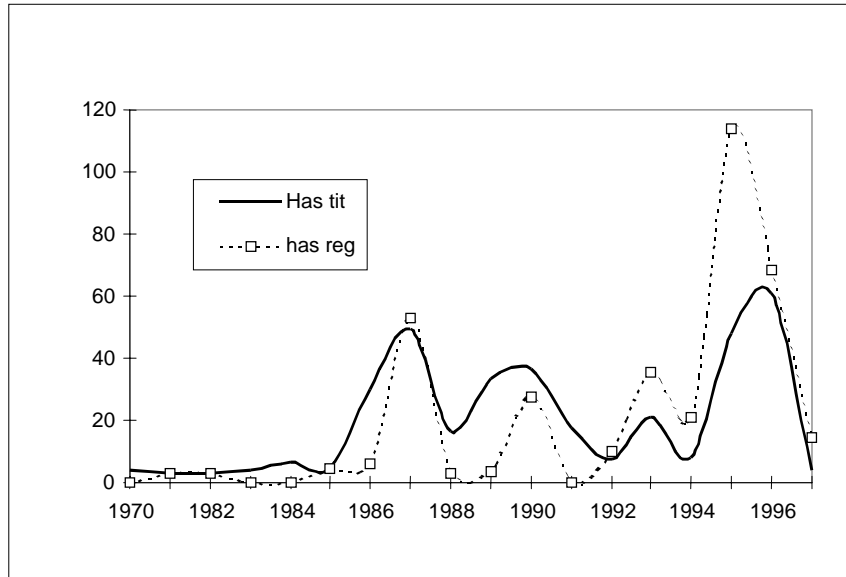
Gráfico 1
ICA: EVOLUCIÓN DE TITULACIÓN Y REGISTRO, 1979-1997
(En número de operaciones)



Fuente: Encuesta de campos.

Se observa claramente que hubo un *boom* de titulación y registro entre 1995 y 1997. Este proceso acelerado de formalización parece estar influido por dos factores: el trabajo de las brigadas del PETT y el requerimiento de títulos registrados por parte de la Caja Municipal de Ica y otras entidades crediticias para otorgar crédito a los parceleros y pequeños agricultores del valle. El mismo impacto se observa en cuanto a las hectáreas tituladas y registradas.

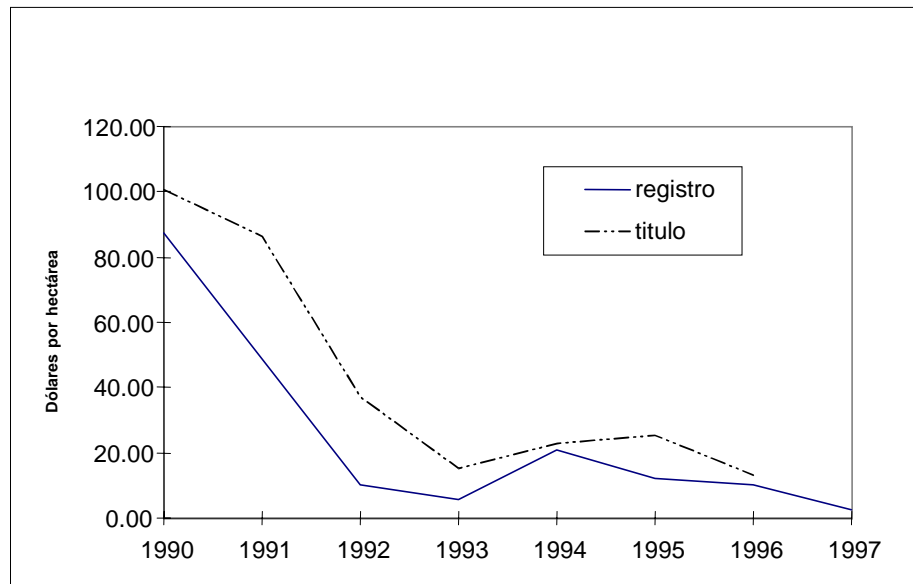
Gráfico 2
ICA: EVOLUCIÓN DE TITULACIÓN Y REGISTRO, 1970-1996
 (En hectáreas registradas y hectáreas tituladas)



Fuente: Encuesta de campo.

En cuanto a los costos por hectárea de titulación y registro, los resultados de la encuesta muestran una importante reducción de costos entre 1990-1991 y 1992-1997. En los primeros dos años los costos de titulación y registro llegaron a significar 200 dólares por hectárea, un costo totalmente prohibitivo para los agricultores, especialmente los más pequeños.

Gráfico 3
ICA: EVOLUCIÓN DEL COSTO DE REGISTRO Y TITULACIÓN, 1990-1997
 (En dólares por hectárea)



Fuente: Encuesta de campo.

A partir de 1993, sin embargo, el costo promedio por hectárea de titulación y registro (en conjunto) se redujo a entre 30 y 40 dólares. Cabe señalar que en estos años empezaron a operar en el valle intermediarios que agrupaban a los agricultores para procesarles el registro de sus títulos de manera conjunta. Muchos de los agricultores entrevistados señalaron haber accedido al registro de sus títulos de esta manera, lo cual indicaría que una parte importante del proceso de formalización de la propiedad ha sido a título de los propios interesados.

Avances y problemas en la formalización de la propiedad rural en Ica

Como ya se señaló, al momento de realizar el trabajo de campo en el valle de Ica (noviembre de 1997), las brigadas del PETT habían avanzado en el trabajo catastral y de saneamiento jurídico en aproximadamente la mitad del valle. Las zonas que fueron cubiertas en primera instancia fueron la zona de Ocucaje y baja, y se encontraban realizando el trabajo en la zona media. En general, se observó que las brigadas realizaban su trabajo sin problemas serios.

Junto a esta labor, el tema más importante a cargo del sector agricultura en el valle tiene que ver con las tierras eriazas. Al momento de realizar nuestro trabajo, aún no habían directivas muy claras respecto a cómo se proseguiría con las adjudicaciones de terrenos eriazos.

De acuerdo a la nueva normativa, se debería proceder a la subasta de todos los terrenos eriazos; pero hasta ese momento no había sido posible organizar ninguna de estas subastas públicas en el valle.

V. Resumen y conclusiones del análisis institucional del mercado de tierras en el Perú

El marco institucional en que se desenvuelve el mercado de tierras en el Perú ha sufrido importantes cambios en las últimas tres décadas, con un viraje profundo desde el contexto de la reforma agraria de los años setenta (que intentó congelar la estructura agraria) hasta un proceso integral de desregulación de la propiedad privada individual sobre la tierra consagrada por la Constitución de 1993 y la reciente ley de tierras 26505 de 1995.

Este viraje, sin embargo, no ha implicado aún que el mercado de tierras rurales en el Perú tenga un contexto institucional adecuado. En esta parte del informe hemos ido indicando los problemas asociados a la alta informalidad de la propiedad rural, problemas que aún no han podido ser afrontados de manera integral por las actuales políticas, en parte por el enorme reto que esto implica y en parte por las propias limitaciones de la legislación y de la estrategia de formalización seguida por las agencias públicas.

En términos de la legislación, las leyes que se han dado hasta la fecha no han sido suficientes para enfrentar problemas básicos de titulación y registro en diversas instancias, especialmente en tierras comunales. La ley más importante, la 26505 de 1995, aún no ha sido reglamentada en aspectos fundamentales como el impuesto a la gran propiedad o la titulación individual en comunidades campesinas, lo cual crea inseguridad jurídica en los potenciales inversionistas.

Asimismo, la ley específica para comunidades costeñas tampoco ha sido reglamentada, con lo cual no se ha podido avanzar en este ámbito, donde aún no se cuenta con un solo ejemplo de titulación individual de tierras comunales.

Esta situación se ha visto confirmada en los estudios de caso. En el valle del Colca existe gran interés de las diversas comunidades para poder proceder a la titulación individual, pero las agencias públicas declaran que no pueden actuar en las zonas comunales por carecer de un marco jurídico apropiado. De otro lado, el complejo tema de la propiedad en los llamados “condominios” de la zona ganadera requiere de una evaluación especial para ser enfrentada de acuerdo a sus propias características.

De otro lado, la situación de las tierras comunales en Piura aparece como más complicada aún por existir serios conflictos internos en un contexto de crecientes expectativas de los comuneros. Creemos que esto ameritaría un tratamiento jurídico y político especial. En general, pudimos constatar que los problemas de formalización de la propiedad comunal son bastante complicados y específicos por zonas, con lo cual sería deseable pensar en instrumentos jurídicos y políticos que otorguen una mayor flexibilidad para soluciones “locales”.

Otro problema importante generado por la actual legislación de tierras se refiere al tema de los denuncios de terrenos eriazos, donde se han cambiado las reglas de juego afectando los intereses de los inversionistas. El mecanismo de la subasta de estas tierras, aunque aparentemente más transparente, no ha demostrado aún su eficacia, y sería deseable realizar una evaluación específica de este tema.

Existe consenso sobre la necesidad de hacer obligatoria la inscripción registral de la propiedad rural, cambio que requeriría alterar algunas normas del Código Civil. De otro lado, se hace necesario institucionalizar y dotar de mecanismos permanentes de actualización al catastro rural, instrumento fundamental para el adecuado funcionamiento del mercado de tierras. Un marco normativo especial en esta materia facilitaría este proceso de institucionalización.

Finalmente, aún se observa una enorme dispersión en materia de la legislación agraria. Muchos de los dispositivos legales que se están dando actualmente son para solucionar problemas de corto plazo, especialmente respecto a la titulación y registro. Es evidente que se requiere en el país un esfuerzo de sistematización del conjunto de la legislación existente para generar un marco jurídico más coherente.

Respecto a la propia estrategia de las agencias públicas, hemos notado importantes avances en los últimos años aunque aún insuficientes para cambiar el panorama de la informalidad de la propiedad rural, que estimamos ha bajado de un 83 a un 79% de los predios a nivel nacional. Un elemento preocupante es que en valle costero muy importante como Piura, hemos notado un escaso avance en el proceso de formalización de la propiedad. Esto afecta tanto al buen funcionamiento del mercado de tierras como al acceso de los agricultores más pobres al crédito.

Ha sido evidente también que el esfuerzo de formalización de la propiedad rural requiere de mayores recursos y de un fuerte énfasis en la preparación técnica y jurídica de las brigadas del PETT. Existen tantos problemas específicos ligados a la propiedad que parecen haberse superado los problemas más urgentes con las brigadas.

Asimismo, se ha mencionado que existe bastante resistencia en las agencias públicas a enfrentar los problemas de titulación y registro de las comunidades campesinas de la sierra y selva. En este terreno, aún con los instrumentos jurídicos disponibles, se ha preferido tener una actitud de abstención pública frente a conflictos entre comunidades, con lo cual muchas de ellas aún no cuentan con títulos saneados y registrados. En muchos casos se requiere resolver este tema antes de hablar de titulación individual de tierras comunales.

Respecto a esto último, se han generado una serie de propuestas para utilizar a las comunidades campesinas como instancias activas para la titulación individual interna. Se estima que esto permitiría reducir sensiblemente los costos y conflictos del proceso. Sin embargo, hasta la fecha estas propuestas

han sido desechadas por las instancias públicas en la medida que no existe un marco jurídico y político que las sustente. Creemos que esta opción es la más viable para enfrentar los complicados problemas de formalización rural, especialmente en las zonas de sierra y selva.

Bibliografía

- Del Castillo, Laureano (1997), “Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal”, en *Debate Agrario* N° 26, CEPES.
- Del Castillo, Laureano y otros (1995), “La nueva ley de tierras: análisis y comentarios”, CEPES, CIPCA, COINCIDE, SER, SURCO.
- Descó (1994), “Diagnóstico de la micro-región Colca”, documento de trabajo, septiembre.
- Eyzaguirre, Rolando (1992), “Estimación preliminar de los predios urbanos y rurales no inscritos en el Registro de la Propiedad Inmueble”, Instituto Libertad y Democracia (ILD), Serie Documentos de Trabajo, N° 001.
- Figallo, Guillermo (1989), “Limitaciones a la libre compra-venta de tierras”, en *Debate Agrario* N°5, CEPES.
- Figallo, Guillermo (1998), “El nuevo régimen de propiedad de las tierras”, en *Temas de Derecho Agrario*, N° 2, pp. 79-86.
- Glave, Manuel y Vladimir Gil (1998), “Foro Permanente sobre Derechos de Propiedad y Desarrollo Rural”, Grade, Lima.
- INEI (1995), “III Censo Nacional Agropecuario” Compendio Estadístico (Avance de Resultados), Ministerio de Agricultura.
- Lastarrie-Cornhiel, Susana y Grenville Barnes (1995), “Assessment of the praedial registration system in Perú”, Land Tenure Center, GTZ, Wisconsin.
- Pasara, Luis (1978), “Reforma agraria: derecho y conflicto”, Instituto de Estudios Peruanos.
- Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) (1998), “Compendio de normas legales sobre titulación de predios rurales”, Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural, Oficina de Asesoría Legal, enero.
- Procampo (1995), “Tierras sin dueño: la titulación de la propiedad agraria en el Perú”, Documento de Trabajo.
- Thays, Iván (1990), “Situación actual de la tenencia de la tierra en el Perú”, informe para el Banco Mundial.

- Valera, Guillermo (1998), “Las comunidades en el Perú: una visión nacional desde las series departamentales”, Coordinadora Rural, Instituto Rural del Perú.
- ___ (1997), “Las comunidades en el Perú: una aproximación estadística”, Instituto Rural del Perú, Serie Aportes para el Debate N° 6.



CEPAL Serie
ECLAC desarrollo productivo

Números publicados

- 16 Reestructuración y competitividad: bibliografía comentada (LC/G.1840). Red de reestructuración y competitividad, noviembre de 1994
- 17 Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y transformación productiva (LC/G.1841). Red de reestructuración y competitividad, diciembre de 1994
- 18 Two studies on transnational corporations in the Brazilian manufacturing sector: the 1980s and early 1990s (LC/G.1842). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, diciembre de 1994
- 19 Tendencias recientes de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe: elementos de políticas y resultados (LC/G.1851). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, diciembre de 1994
- 20 Empresas transnacionales manufactureras en cuatro estilos de reestructuración en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y México después de la sustitución de importaciones (LC/G.1857). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, mayo de 1995
- 21 Mexico's incorporation into the new industrial order: foreign investment as a source of international competitiveness (LC/G.1864). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, mayo de 1995
- 22 Informe sobre la competitividad internacional de las zonas francas en la República Dominicana (LC/G.1866). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, agosto de 1995
- 23 América Latina frente a la globalización (LC/G.1867). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, agosto de 1995
- 24 Los flujos de capital extranjero en la economía chilena: renovado acceso y nuevos usos (LC/G.1868). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, septiembre de 1995
- 25 Paths towards international competitiveness: a CANalysis (LC/G.1869). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, junio de 1995
- 26 Transforming sitting ducks into flying geese: the Mexican automobile industry (LC/G.1865). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, octubre de 1995
- 27 Indicadores de competitividad y productividad. Revisión analítica y propuesta de utilización (LC/G.1870). Red de reestructuración y competitividad, septiembre de 1995
- 28 The Taiwanese experience with small and medium-sized enterprises (SMEs). Possible lessons for Latin America and the Caribbean (LC/G.1872). Red de reestructuración y competitividad, agosto de 1995
- 29 Fortalecimiento de los gremios empresariales en América Latina (LC/G.1885). Red de reestructuración y competitividad, octubre de 1995
- 30 Historia evolutiva de una planta metalmecánica chilena: relaciones micro-macro y desarrollo tecnológico (LC/G.1887). Red de reestructuración y competitividad, agosto de 1997

- Nuevos problemas y oportunidades en el desarrollo industrial de América Latina (LC/G.1910). Red de reestructuración y competitividad, julio de 1997 [www](#)
- 32 Integración económica e inversión extranjera: la experiencia reciente de Argentina y Brasil (LC/G.1911). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, julio de 1997
- 33 Sistemas de innovación y especialización tecnológica en América Latina y el Caribe (LC/G.1913). Red de reestructuración y competitividad, marzo de 1996
- 34 Política industrial y competitividad en economías abiertas (LC/G.1928). Red de reestructuración y competitividad, octubre de 1996
- 35 Reestructuración y competitividad: segunda bibliografía comentada . Publicaciones de carácter general y de la región de América Latina y el Caribe, Volumen I (LC/G.1933) y América Latina y el Caribe: publicaciones por países, Volumen II (LC/G.1933/Add.1). Red de reestructuración y competitividad, octubre de 1996
- 36 Encadenamientos, articulaciones y procesos de desarrollo industrial (LC/G.1934). Red de reestructuración y competitividad, noviembre de 1996
- 37 Las economías asiáticas emergentes: treinta años de dinamismo exportador (LC/G.1935). Red de reestructuración y competitividad, febrero de 1997
- 38 Escenarios de la agricultura y el comercio mundiales hacia el año 2020 (LC/G.1940). Red de desarrollo agropecuario, noviembre de 1996
- 39 La posición de países pequeños en el mercado de las importaciones de los Estados Unidos: efectos del TLC y la devaluación mexicana (LC/G.1948). Red de reestructuración y competitividad, diciembre de 1997
- 40 Empresas transnacionales y competitividad internacional: un Canálisis de las experiencias de Asia en desarrollo y América Latina (LC/G.1957). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, julio de 1997 [www](#)
- 41 Quality management and competitiveness: the difusion of the ISO 9000 standards in Latin America and recommendations for government strategies (LC/G.1959). Red de reestructuración y competitividad, diciembre de 1997 [www](#)
- 42 Quality management ISO 9000 and government programmes (LC/G.42). Red de reestructuración y competitividad, diciembre de 1997
- 43 El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas (LC/G.1961). Red de desarrollo agropecuario, agosto de 1997
- 44 Restructuring in manufacturing: case studies in Chile, Mexico and Venezuela (LC/G.1971). Red de reestructuración y competitividad, agosto de 1998 [www](#)
- 45 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana (LC/G.1973). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, febrero de 1998 [www](#)
- 46 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica (LC/G.1979). Red de inversiones y estrategias empresariales, agosto de 1998 [www](#)
- 47 Comercialización de los derechos de agua (LC/G.1889). Red de desarrollo agropecuario noviembre de 1998 [www](#)
- 48 Patrones tecnológicos en la hortofruticultura chilena (LC/G.1990). Red de desarrollo agropecuario, diciembre de 1997 [www](#)
- 49 Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic (LC/G.1991). Red de reestructuración y competitividad, mayo de 1998 [www](#)
- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor (LC/G.1994). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, septiembre de 1998 [www](#)
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional (LC/G.2028). Red de inversiones y estrategias empresariales, agosto de 1998 [www](#)

- 52 National agricultural research systems in Latin America and the Caribbean: changes and challenges (LC/G.2035). Red de desarrollo agropecuario, agosto de 1998 [www](#)
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes (LC/L.1181 y Corr.1). Red de desarrollo agropecuario, abril de 1999 [www](#)
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores (LC/L.1182-P). Red de reestructuración y competitividad, N° de venta: S.99.II.G.23, (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa (LC/L.1183-P). Red de reestructuración y competitividad, N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999 [www](#)
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance (LC/L.1184-P). Red de reestructuración y competitividad, N° de venta: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999
- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes (LC/L.1193-P), Red de desarrollo agropecuario, N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 58 Colombia: Un Canálsis de su competitividad internacional (LC/L.1229-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999
- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo (LC/L.1244-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile (LC/L.1257-P), Red de desarrollo agropecuario, N° de venta: S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia (LC/L.1258-P), Red de desarrollo agropecuario, N° de venta: S.99.II.G.32 (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 62 México: Un Canálsis de su competitividad internacional (LC/L.1268-P), Red de inversiones y estrategias empresariales (en prensa).
- 63 El mercado de tierras rurales en el Perú. Volúmen I: Análisis institucional (LC/L.1278-P), No de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00) y volúmen II: Análisis económico (LC/L.1278/Add.1-P), No de venta: S.99.II.G.52 (US\$10.00) Red de desarrollo agropecuario, 1999 [www](#)
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: