

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA

FACULTAD DE INGENIERÍA ECONÓMICA Y CIENCIAS SOCIALES



**IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS DEL PROCESO DE
TITULACIÓN Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES EN EL
PERÚ DESDE LA REFORMA AGRARIA**

TESIS

**PARA OPTAR EL GRADO DE MAESTRO EN CIENCIAS
CON MENCIÓN EN PROYECTOS DE INVERSIÓN**

Elaborada por:

JOSÉ ALFONSO MARATUECH PINZÁS

LIMA, PERÚ

2005

PLAN DE INVESTIGACION DE TESIS

IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS DEL PROCESO DE TITULACIÓN Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES EN EL PERÚ DESDE LA REFORMA AGRARIA

Contenido

I. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.1. Objetivos

1.1.1. Objetivo general

1.1.2. Objetivos específicos

1.2 Análisis de la problemática

- La situación a inicios de los años noventa
- Resultados del Censo Agropecuario de 1994
- Situación de la tenencia de la tierra en predios individuales
- Las Tierras en manos de los comuneros
- El sistema de titulación y registro vigente

1.3 Justificación

1.4 Limitaciones

II. BASES TEÓRICAS

2.1 Antecedentes

2.2 Marco teórico

- El Proceso de reforma agraria emprendido por el gobierno militar y sus primeros impactos
- La continuación del proceso de reforma agraria durante la década del ochenta
- Después de la reforma agraria: marco institucional actual
- Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT)

2.3 Formulación de hipótesis

III. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

IV. PROGRAMACIÓN.

IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS DEL PROCESO DE TITULACIÓN Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES EN EL PERÚ DESDE LA REFORMA AGRARIA

I. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo General

Contribuir al proceso de saneamiento y formalización de la propiedad rural en el país, a fin de fortalecer y dinamizar el mercado de tierras.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Estudiar y analizar los diferentes impactos de anteriores soluciones planteadas a esta problemática.
- Determinar los impactos producidos en el mercado de tierras agrícolas, niveles de compra-venta, arrendamiento, crédito e inversión en la unidad agropecuaria.
- Determinar los efectos en términos de mayor seguridad jurídica garantizada a través de la formalización de la tenencia de la propiedad rural individual.
- Fortalecer institucionalmente el sistema de catastro y registro de tierras rurales en el Perú.

1.2 Análisis de la problemática

La situación a inicios de los años noventa

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.

Del conjunto de tierras expropiadas durante las tres décadas comprendidas entre los años 1960 y 1990 (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 cantidades correspondían al 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.

Después de la conformación de las denominadas cooperativas agrarias y su posterior fragmentación durante la década del 80, la magnitud del problema de la titulación y registro de tierras tomaría dimensiones sorprendentes.

De acuerdo a la información disponible de los propios registros públicos, más de 90% de los predios rurales no estaban registrados hasta 1990. Sin embargo, los datos más actuales hasta esa fecha pertenecían al censo de 1972, por lo que no quedaba claro cuál era el universo total de predios a nivel nacional; peor aún, se desconocía cuál 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).

Pese a ello, el Instituto Libertad y Democracia realizaría un estudio que corroboraría la afirmación anterior. El estimado del universo¹ de predios así obtenido fue de 2.4 millones de predios, de los cuales 60 000 parcelas se habrían formado 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, sólo 50% lo estaba).

Sin embargo, los cambios legislativos ocurridos aumentaron 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.

¹ Esta estimación realizada por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) tenía una fuerte limitación, ninguna de las fuentes consultadas brindaban cifras nacionales sobre los predios registrados y registrables.

Resultados del Censo Agropecuario de 1994

El III Censo Agropecuario de 1994 permitió una mejor aproximación a este tema. Las cifras del INEI indicarían para dicho año que en el país existirían 1'742,000 unidades agropecuarias, con una extensión total de 35'327,000 hectáreas. A nivel regional, de ese total aproximado de 1.75 millones de unidades agropecuarias, 1.2 millones están ubicadas en la sierra, casi 300 000 en la selva y 250 000 en la costa. Las extensiones estimadas en hectáreas para cada región serían 22.7 millones en la sierra, 10 millones en la selva y 2.6 millones en la costa.

De este total, sin embargo, sólo 5.5 millones de hectáreas fueron declaradas como tierras agrícolas, 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.

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.

Situación de la tenencia de la tierra en predios individuales

Las cifras del INEI indicarían para el año 94 que la extensión total de 35'327,000 hectáreas correspondientes al 1'742,000 unidades agropecuarias, estaría repartida en 5 millones 718 mil parcelas, de las cuáles 4 millones 94 mil (71.6%) son conducidas por sus propietarios; de ellos sólo 2 millones 350 mil (57,4%) tienen título de propiedad, 1 millón 729 mil (42,2%) no tienen título y 15 mil parcelas (0,4%) son comunales.

La nota informativa del INEI añade que "de las 2 Millones 350 parcelas tituladas, 971 Mil tiene título registrado (41,3%) y 1 Millón 379 Mil están por registrar (58,7%)".

Haciendo cálculos sobre los totales, tenemos que sólo el 41.09% de las tierras poseen título de propiedad, y que sólo el 16.98% están registradas, lo cuál significa el 83.02% restante equivalente a 4'747,084 parcelas, sin registrar.

Por otro lado, sólo el 27% del total de parcelas existentes en el territorio nacional habrían sido adquiridas bajo la modalidad de compra-venta, en tanto que el 62% de las mismas habrían sido recibidas por herencia. El 11% restante serían tierras, adjudicadas, de derecho comunal o tierras bajo denuncia.

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.

Sin embargo, la constante división de tierras y el consecuente incremento del número de unidades agropecuarias y el minifundio, significa un número mayor de propiedades que titular, por lo que el esfuerzo a realizarse sería mayor.

Respecto a este punto, el propio censo del INEI del año 94 detectó que el número de unidades agropecuarias se había incrementado en un 25% respecto del último censo realizado en 1972; según esta entidad el mayor incremento se habría producido en la costa a causa del proceso de parcelación de las empresas asociativas, dando lugar a la aparición de un gran número de propietarios de parcelas con un promedio de 5 Has, en tanto que en la sierra el mayor incremento se produciría por las divisiones hereditarias.

El censo establece que el 24.2% de las unidades agropecuarias cuenta con menos de una hectárea y el 55.4% con menos de 3 Has. Sólo el 5.2% de unidades agropecuarias cuenta con más de 30 Has.

En términos de superficie agrícola, sólo la mitad de la misma se encuentra en unidades productivas con más de 10 Has. Equivalentes, éstas al 15% del total unidades agropecuarias. Esta situación se refleja en un tamaño promedio de la unidad agrícola de 3.1 Has., contando cada una de ellas en promedio con 3.3 parcelas.

En la costa el tamaño promedio sube a 3.5 Has. En comparación a las 2.4 Has., y 4.1 parcelas por unidad agrícola en la sierra. Sin embargo, aunque en la costa se tiene un tamaño medio de las unidades agropecuarias algo mayor se repite la misma distribución atomizada del tamaño de las unidades agropecuarias.

Las tierras en manos de los comuneros

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, 2990 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.

El sistema de titulación y registro vigente

Todas estas cifras que muestran el estado preocupante de la titulación y registro de tierras rurales y sus efectos en el desarrollo agrícola en nuestro país no presentan de forma completa el problema, pues todos aquellos factores antes mencionados son en mayor medida consecuencia de las formas legales y técnicas en las que ha sido tratado este tema por parte del Estado, por lo que la política estatal respecto a la propiedad rural será otro factor importante a analizar seguidamente.

El Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT), creado dentro del nuevo sistema de titulación y registro de tierras rurales en nuestro país, se encargaría del proceso completo de titulación y registro de los predios rurales a nivel nacional.

Según informes de evaluación del PTRT, hasta el año 2000 se habrían titulado y registrado alrededor de 700,000 predios rurales, mientras que 650,000 expedientes se encontraban en proceso de titulación y registro.

En lo referente a la titulación de las tierras pertenecientes a las comunidades campesinas y nativas, el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) señala que hasta el año 1999 existían un total de 5,708 comunidades campesinas reconocidas en el país. De ellas, sólo 962 (16.7%) cuentan con título registrado y 3,043 (53.3%) cuentan con título por registrar. Ello hace un total de 1,073 comunidades (correspondiente al 18.8%) pendientes de titulación.

Respecto a las comunidades nativas, existirían hasta marzo del 2000 un total de 1,275 comunidades nativas reconocidas en el país con un total de 3,218 comuneros y un territorio de 821,500 has. Los departamentos que cuentan con mayor número de comunidades nativas son Loreto(490), Ucayali (231), Amazonas (168), Junín (159) y Pasco (113).

De estas 1,275 comunidades, 1,070 (83.9%) y 105 cuentan con título por registrar. Ello significa que existen 100 comunidades nativas por incorporar al proceso de titulación y registro.

De primera impresión estas cifras serían bastante alentadoras teniendo en cuenta que el proyecto estaba orientado a cubrir un total de 1,100,000 predios. Sin embargo, el cumplimiento de metas fue impuesto sobre los indicadores de un adecuado proceso de titulación en algunas zonas. Ello acarrearía una serie de problemas que llevarían a empeorar la situación de la propiedad en algunas zonas debido a los conflictos territoriales originados por la incorrecta demarcación o por la insuficiente información levantada sobre el predio en cuestión.

En consecuencia, los efectos positivos esperados de un mayor número de predios rurales titulados y registrados, se verían disminuidos por los efectos negativos producidos por los constantes errores cometidos durante el proceso.

1.3 Justificación

Con el resultado de este trabajo se espera contribuir al quehacer académico y político esbozando un planteamiento esquemático del problema que ayude a dar con una solución definitiva a la problemática generada por la falta de titulación y registro de tierras rurales. La contribución habrá de producirse en términos de:

- Opciones de Política para el fomento del desarrollo del mercado de tierras en nuestro país.
- Aporte a la investigación institucional, nacional y extranjera.
- Alcances de carácter técnico para el Ministerio de Agricultura y otras instituciones involucradas con la actividad agrícola en nuestro país.
- Aporte como insumo de fuente de información en el diseño programas y elaboración de estudios de preinversión para la ejecución de proyectos de desarrollo agrario, conforme a lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

1.4 Limitaciones

Las limitaciones que han de ser tomadas en cuenta durante la ejecución de este trabajo son de materia metodológica.

Dado que las últimas estimaciones a nivel nacional referentes al tema fueron realizadas en el año 1994, en la actualidad dichas cifras van perdiendo consistencia; sin embargo, esta limitación se verá compensada con la obtención de información desde fuentes primarias que se manejan en el sector y entidades afines.

En ese sentido, el presente trabajo de investigación habrá de basarse de primer momento en información parcial obtenida de distintas instituciones dedicadas al estudio del sector agrícola en nuestro país. En una etapa complementaria habrá de realizarse un estudio de campo que tendrá como objetivo obtener los testimonios y opiniones de los propios agricultores respecto de este tema, a fin de corregir cualquier sesgo existente en las declaraciones del documento.

II. BASES TEORICAS

2.1 Antecedentes

Entre los antecedentes de este trabajo de investigación se encuentran dos documentos de evaluación del Proyecto de Titulación y Registro de Tierras puesto en marcha en nuestro país durante la última década, cuyos principales resultados a tener en cuenta durante el estudio son:

Evaluación de Impactos de la primera fase del Proyecto PTRT1

Este documento desarrollado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) obtuvo los siguientes resultados:

- En relación al impacto sobre la inversión en el sector agrícola, se determinó que no se habrían producido aumentos de la inversión en la parcela, aunque sí pudo identificarse a nivel de regiones un aumento en el flujo de la inversión agrícola que podría atribuirse como fruto de la eliminación de las restricciones a la titulación, las restricciones sanitarias y las restricciones en el acceso vial a los puntos de embarque para acceder a los mercados de exportación.
- En relación al acceso al crédito, GRADE basa su apreciación en las cifras del censo del 94; según estas el porcentaje de hogares que no gestionan crédito es más alto entre quienes no tienen título que entre aquellos que lo tienen. El censo muestra además que para aquellos que lograron acceder al crédito, el uso del título registrado como colateral les permitió acceder a créditos de mayor magnitud.
- En relación a los aspectos sociales, el impacto más importante identificado fue el fortalecimiento y consolidación de los derechos de propiedad de la mujer. En una muestra de 5,519 títulos analizados en los registros públicos de Piura, hasta el año 2000, se encontró que de un total de 14,123 personas registradas en los títulos, un 54.6% son mujeres. Ello se debería a que en el Decreto Ley 667 la mujer puede aparecer en el documento como parte de la sociedad conyugal.

Análisis de los Aspectos Sociales del PTR2

Este documento elaborado por Adriana Herrera (Centro de Inversiones de la FAO) dentro del marco del programa de cooperación FAO-BID, identifica algunos resultados potenciales del proyecto de titulación de tierras y hace algunas observaciones interesantes.

El documento sostiene que el esperado mayor dinamismo del mercado de tierras es un punto que puede tener consecuencias positivas y negativas desde el punto de vista social en la zona de la sierra, donde existe un alto índice de pobreza y migración.

Dado el problema agudo del minifundismo que tiene la zona de la sierra, una mayor concentración de la propiedad debido a la compra de tierras, puede favorecer una agricultura más eficiente y moderna, puede favorecer también una mayor inversión en el predio y un aumento en la productividad del mismo. Sin embargo, es posible que a corto plazo, la venta de tierras por pequeños productores agrícolas (minifundistas) pudiese incrementar la migración hacia las ciudades.

De aquí la importancia de considerar la vinculación del proyecto con programas y proyectos de desarrollo en las zonas de atención, que favorezcan la creación de empleo agrícola y no agrícola, que pudiera absorber el eventual flujo migratorio que se crearía con la venta de pequeñas parcelas agrícolas.

Si se pretende lograr mayor inversión y eficiencia en el sector agropecuario, especialmente en aquellas zonas caracterizadas por una agricultura campesina, es importante que el gobierno, además de favorecer la dinámica del mercado de tierras, implemente políticas de desarrollo agrícola y rural adicionales que generen las condiciones adecuadas para que se pueda fomentar la eficiencia y modernización de la agricultura campesina.

2.2 Marco teórico

El proceso de reforma agraria emprendido por el gobierno militar y sus primeros impactos

La reforma agraria era ya entendida como una necesidad para el país desde inicios de la década del 60; sin embargo no se tomaría ninguna medida drástica en este sentido hasta la entrada del gobierno militar del general Velasco en el año 1968. El proceso pasaría posteriormente por muchas etapas; pero serían los cambios puestos en marcha durante este régimen los que determinarían se produjese una situación caótica para el sector agropecuario en nuestro país en las siguientes décadas.

El proceso de reforma agraria emprendido por el general Velasco se inició en el año 1969 y duró hasta el año 1976; durante este período se pusieron en práctica extremas medidas que alterarían las condiciones jurídicas y económicas sobre la propiedad y conducción de la tierra. Se produciría la más grande expropiación de tierras hacendadas pertenecientes hasta entonces a grandes terratenientes para ser convertidas en grandes unidades productivas de propiedad social de distintas características y se impulsaría la formación compulsiva de instituciones que pretendían organizar al conjunto de la población rural.²

Así, durante la década del 70 bajo el mandato del general Velasco hasta el año 1974 y el del general Morales Bermúdez hasta el año 1980, se expropiarían alrededor de 8 millones de Has., de un total de 9.5 millones de hectáreas correspondientes a tierras expropiadas durante las tres décadas comprendidas entre los años 1960 y 1990.

² Jorge Ishizawa. Seminario: Reforma Agraria y Democracia. Mayo, 1998.

El objetivo central dentro del cuál se enmarcaba este proceso de reforma era el desarrollo industrial del país; por ello, acompañando a la promulgación de la Ley General de Industrias y a una serie de medidas de estatización de los servicios públicos y de financiamiento orientados todos a impulsar el desarrollo del sector industrial, se daría la famosa Ley de Reforma Agraria.

Dicha ley (DL 17716) impondría radicales cambios en el concepto de la propiedad de las tierras agrarias, donde la propiedad ejercida conjuntamente con la posesión, practicada a su vez mediante el trabajo directo de la tierra, tenía ahora un mayor valor.

La reforma agraria implementada 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 (CAP s) —y posteriormente de Servicios (Cooperativas Agraria de Usuarios, o CAU s) — 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, convirtiéndose en las principales beneficiarias de este proceso.

Según Zegarra Méndez³, un total de 1,497 comunidades recibieron 3, 134, 500 millones de hectáreas, beneficiando a un total de 169,700 familias, siéndoles reconocida además, durante este periodo una personería jurídica y la propiedad de territorios ancestrales ocupados por las mismas.

Este cambio radical en la estructura de la propiedad agraria se vería respaldada en una serie de restricciones impuestas en la Ley de Reforma Agraria, que se complementarían años después con las normas dadas en la Constitución de 1979, las mismas que impondrían nuevas modificaciones en la noción de la propiedad agraria, específicamente referidas a la conducción directa.

Dentro de las principales limitaciones impuestas por ambas normas, cabe citar⁴:

Limitaciones a las tierras adjudicadas por reforma agraria:

- 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

³ El Mercado de Tierras Rurales en el Perú. Análisis Institucional. ONU-1999.

⁴ Eduardo Zegarra Méndez. El Mercado de Tierras Rurales en el Perú. Análisis Institucional. ONU-1999.

decir, el precio que los beneficiarios debían pagar por la adjudicación (esta restricción fue levantada por la condonación de la deuda en 1979);

- 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;
- 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;

Limitaciones a los predios rústicos en general:

- 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;
- 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;
- 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;
- 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.

La continuación del proceso de reforma agraria durante la década del ochenta

Proceso de fragmentación de las tierras agrícolas

El proceso de reforma emprendido por el general Velasco ya había perdido impulso a finales de los años setenta; los gobiernos de Belaúnde y García, durante la década de los ochenta llevarían a cabo el proceso de descomposición de las "organizaciones de base" creadas durante el gobierno militar, proceso que ya había sido iniciado durante los últimos años del mismo bajo el mando del general Morales Bermúdez.

Aún debiendo basarse en la constitución de 1979, la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario de 1980 establecería **sólo la posibilidad** de que las empresas asociativas se parcelen, estas empresas ahora eran libres de elegir el modelo empresarial que mejor les conviniera. Esta norma abrió así el inicio del proceso de parcelación continuada por el gobierno de Alan García y que ocasionaría la extrema fragmentación de las tierras agrícolas.

Los cambios introducidos durante el segundo gobierno de Belaúnde provocaron 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.

Durante toda esta década -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".

El proceso de parcelación que se produjo en la mayoría de las cooperativas agrarias de la costa, creadas por la reforma agraria, y la desactivación de las SAIS (Sociedades Agrícolas de Interés Social) y las EPS (Empresas de Propiedad Social) en la sierra, procesos que tuvieron lugar en la década de los 80 y principios de los 90, determinaron que en lugar de más de 500 empresas surgieran en el país más de 100,000 nuevos propietarios sin título.

Otra de las consecuencias que determinaría la continua y cada vez mayor fragmentación de las tierras en la región sierra sería la división hecha por herencia.

Al respecto, es importante mencionar además que en los Andes la parcelación es a menudo una necesidad, ya que permite diversificar los cultivos utilizando la variabilidad climática que supone la geografía vertical de las parcelas; permite asimismo la rotación de

los cultivos, indispensable para el mantenimiento de una buena calidad en un contexto de escasez de la tierra. Por otro lado es importante considerar que el relieve del terreno no permite cultivar grandes parcelas.

Con todo, el minifundio representa uno de los grandes retos para una agricultura moderna y eficiente en el Perú, considerando que a nivel nacional, las parcelas de las zonas de cultivo tienen un promedio de 3 - 5 Has.

Indistintamente a sus causas, esta excesiva división ha generado a la par otros problemas, tales como conflictos territoriales, bajas en la producción y productividad agrícola, entre otros.

Legislación sobre las tierras administradas por las comunidades campesinas

Como ya se había mencionado, las comunidades campesinas fueron importantes beneficiarias del proceso de distribución de tierras en el periodo de la reforma agraria; sin embargo, la propiedad comunal no se vería afectada por el proceso de parcelación anteriormente citado, por lo que se hacía necesario dar nuevas leyes respecto a la conducción de estas tierras.

En el año 1987 se aprobaron dos leyes importantes en referencia a las comunidades campesinas: la Ley General de Comunidades Campesinas y la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas.

En la primera se declaraba que las comunidades campesinas eran "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).

En estas normas se mantienen vigentes aún las ideas de la anterior Ley de 1920 y de la Ley de la Reforma Agraria, considerándose 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.

La segunda ley referida, de deslinde y titulación estaba orientada a regularizar la propiedad de las comunidades campesinas 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.

Es importante además señalar en este punto, que si bien las comunidades campesinas fueron fomentadas durante el período de la reforma, cuya ley tiene todo un capítulo dedicado a ellas, no trata en ninguna medida a las comunidades nativas.

La legislación peruana distingue entre comunidades campesinas agrícolas y lo que llama comunidades nativas, estando constituidas estas últimas por las comunidades indígenas de la selva.

Estas son reconocidas legalmente a través de la Ley 22175 aprobada en 1978. Mediante esta Ley se les reconoce legalmente, se les da una personería jurídica y se les otorgan títulos de propiedad. Lo dispuesto por esta ley será tratado más adelante.

Después de la reforma agraria: marco institucional actual

Pocos han sido los intentos por solucionar el problema generado por la reforma del 69; sólo dos gobiernos, el del general Morales Bermúdez y el de Alberto Fujimori, adoptaron medidas de carácter jurídico orientadas a dar término al proceso de titulación y registro de tierras rurales que permitiera un mayor desarrollo de la actividad agrícola en nuestro país.

Las medidas más radicales sin embargo, se tomaron durante la década de los noventa en el gobierno de Fujimori, el mismo que creó el denominado Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), financiado mediante un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Decreto Ley N° 22388

Esta ley dada durante el gobierno del general Morales Bermúdez en el año 1978 y bajo el contexto resultante del proceso de reforma impuesto por el general Velasco, comprendía una serie de disposiciones que permitían a los campesinos y agricultores tramitar y obtener finalmente su título de propiedad. El trámite era iniciado a solicitud del interesado, la misma que era publicada en carteles y avisos en un diario local; si no se presentaban objeciones a dicha solicitud, se procedía a otorgar el título de propiedad correspondiente. Este esfuerzo sin embargo no logró importantes avances en la titulación y registro de las tierras rurales.

Decreto Legislativo N° 653 – Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario

Después de los intentos realizados durante el gobierno de Morales Bermúdez por legalizar la propiedad rural, en los años ochenta no se realizaría ningún esfuerzo en el mismo sentido; sin embargo, en esta década que la situación de la tenencia de las tierras sufrirá una profunda transformación, la parcelación masiva, las grandes empresas cooperativas formadas durante los setenta eran ahora "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."⁵

⁵ El Mercado de Tierras Rurales en el Perú. Análisis Institucional. Eduardo Zegarra Méndez. ONU -1999.

Sería recién hasta el año 1991 y bajo este nuevo panorama en que el gobierno del ingeniero Alberto Fujimori, adoptaría una serie de medidas destinadas a transformar el régimen jurídico bajo el cuál operaba el otorgamiento y registro de los títulos de propiedad de tierras rurales, con el cuál se estaba dando fin al característico proceso de reforma iniciado en el 69.

En este sentido, la propiedad con pleno dominio sobre la tierra y con el consecuente otorgamiento de una mayor seguridad jurídica a los propietarios individuales adquiere crucial importancia para favorecer la plena operación del mercado como mecanismo para asignar el recurso tierra.

Como una de las medidas iniciales se promulgaría el DL 653 o Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, con la cuál se daría fin a la Ley de Reforma Agraria, trasladándose gran parte de los temas de propiedad al Código Civil. Con esta ley se intentaba poner fin a las restricciones a la conducción directa; así en este dispositivo se declaraba "el dominio y conducción 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).

A pesar de esta declaración, el problema no se encontraba solucionado del todo, ya que la constitución vigente hasta entonces era la del año 1979, con la que la citada ley presentaba ciertas incoherencias. Los cambios planteados con esta nueva ley adquirirían constitucionalidad recién con la constitución de 1993.

Decreto Legislativo N° 667 – Ley del Registro de Predios Rurales

La inscripción de los derechos de propiedad en los registros públicos de los predios rurales presenta serias dificultades para sus propietarios.

Promulgada en el año 1991, la Ley del Registro de Predios Rurales permite la inscripción de una serie de actos y contratos, especialmente vinculados a la propiedad, posibilitando además inscribir en este registro la propiedad de predios del Estado así como de los particulares, sean éstos recibidos de la reforma agraria o no.

Respecto a la posesión de particulares, el trámite a seguir para inscribir la posesión en este registro significó la transformación del trámite judicial de prescripción adquisitiva de dominio en uno de naturaleza registral (o administrativo).

Sólo en caso de presentarse la oposición de alguna persona interesada dicho trámite deriva en la vía judicial. De manera resumida, el Decreto Legislativo N° 667 permite al particular que "esté poseyendo y explotando económicamente un predio rural de propiedad de particulares en forma directa, continua, pacífica, pública y como propietario, por un plazo mayor de 5 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.⁶

Por otro lado, y en forma adicional a los requisitos presentados en el Código Civil respecto a la prescripción adquisitiva de dominio (posesión continua, pacífica, pública y como propietario), el decreto legislativo enfatiza en la probanza de la posesión y la explotación económica para lograr la inscripción de la posesión.

La forma de probar la explotación económica del predio que exige la Ley del Registro de Predios Rurales expresa también una vinculación con la forma como la legislación de Reforma Agraria peruana trataba el instituto de la posesión. Por ello, no puede pasarse por alto los intentos de este Decreto Legislativo N° 667 de atender el problema de la falta de titulación de predios rurales, buscando reconocer la especificidad de la propiedad y posesión agrarias.

Pese a ciertas objeciones señaladas al mecanismo registral contenido en el DL N° 667, no se puede negar que el Registro de Predios Rurales presenta grandes ventajas sobre el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (vigente en el Perú desde la década de 1930). Estas ventajas son la simplificación de los trámites, el ahorro de tiempo y el propio sistema registral, que imposibilita la duplicidad de las inscripciones sobre un mismo predio y facilita adicionalmente las búsquedas registrales.

No obstante, lo que sí constituía un problema era la subsistencia en el país de dos sistemas registrales para los predios rústicos. Hasta hace pocos años, el Decreto Legislativo N° 667 tuvo una aplicación restringida a partes del departamento de Lima, mientras en el resto del país (e incluso en el resto del departamento de Lima) siguió vigente el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, administrado por la Oficina Nacional de Registros Públicos (ahora por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP).

⁶ Propiedad Rural, Titulación de Tierras y Propiedad Comunal. Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). 1998.

El problema de la duplicidad de sistemas registrales tenía su origen en la creación del Registro de Predios Rurales, pues el Decreto Legislativo N° 667 estableció que tendría una cobertura nacional, tomando a su cargo la inscripción de los predios rurales en los lugares donde se fuera implementando (para lo cual se irían cerrando progresivamente las partidas registrales en los Registros de la Propiedad Inmobiliaria).

Incluso la Ley de la Superintendencia de los Registros Públicos, N° 26366 de octubre de 1994, ratificó dicho ámbito del Registro de Predios Rurales. Pero en los hechos, la cobertura del Registro de Predios Rurales siguió siendo tan sólo de una parte de los valles costeros del departamento de Lima.

Ley 26505 – Ley de Tierras

El actual régimen jurídico sobre tierras está conformado por esta ley junto con una serie de dispositivos conexos. Algunos detalles de sus componentes, importantes para este estudio son:

a. 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, la misma que pasa a ser tratada como un bien en igualdad de condiciones que cualquier otro.

Subsisten sin embargo, y aunque bastante disminuidas, algunas limitaciones derivadas de razones de orden público:

- Expropiación. La ley establece que la expropiación sólo podrá darse por causal de obra pública de infraestructura y servicios públicos. Los propietarios serán compensados por el valor de sus tierras al precio de mercado de las mismas, siendo pagadas en efectivo. El artículo restringe tanto las causales de expropiación como la forma en que el Estado puede compensar por las tierras expropiadas.
- Abandono. El artículo 5to de la Ley establece que el abandono de tierras a que se refiere la Constitución es aplicable a las tierras adjudicadas en concesión por el Estado en caso de incumplimiento de los términos y condiciones de aquella. 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.

- Impuesto a la gran propiedad de la tierra. El poder ejecutivo está facultado a reglamentar un impuesto a la propiedad de la tierra que exceda al límite de 3000 hectáreas, siendo exceptuadas de esta disposición las comunidades campesinas y nativas.

b. Régimen de las tierras con recursos forestales y de fauna

En el régimen jurídico sobre tierras 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 aquellas áreas de protección ecológica las que sólo podrán ser objeto de concesión sujeto a las normas de protección del medio ambiente.

c. Régimen de las tierras eriazas

Algunas disposiciones complementarias de esta Ley alteran el régimen de tierras eriazas del DL 653 que declaró a éstas de propiedad del Estado, sin excepción. 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 actual se establece que en el futuro todas las adjudicaciones se realizarán mediante subasta pública, ya sea por compra-venta o por concesión.

d. Régimen de las tierras del territorio de las comunidades

El régimen de tierras de las comunidades campesinas y nativas dentro de esta norma, se orienta hacia la incorporación de las tierras comunales al mercado, convirtiéndose en uno de los aspectos más controvertidos de la Ley 26505. 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, alquilar o hipotecar 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 poseionarios 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 poseionarios individuales. Esta medida encontró férrea oposición por parte de las dirigencias comunales de las comunidades costeñas, especialmente las de la costa norte.

En 1997 se aprobó el reglamento general de la Ley de Tierras que en lo fundamental norma los procedimientos para la venta o entrega en concesión de las tierras eriazas de propiedad estatal; y, por otro lado, garantiza la propiedad territorial de las comunidades nativas, reiterando que su derecho es imprescriptible.

Decreto Ley N° 25902 – Creación del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT)

El avance del plan de reforma emprendido en los noventa necesitaba de la implementación de un mecanismo adecuado para definir los derechos de propiedad. Sería así que en el año 1993 se promulgaría el Decreto Ley N° 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, mediante el cuál se crearía el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT).

Este proyecto especial desarrolla funciones sobre las actividades relacionadas con el perfeccionamiento de los títulos de propiedad de los predios rurales comprendidos en el proceso del derogado Texto Unico Concordado del Decreto Ley N° 17716, normas modificatorias, complementarias y conexas, con el fin de proceder a su inscripción registral.

El gobierno gestionó y obtuvo un financiamiento del BID de USD 22 millones (sobre un costo total de USD 38 millones) para el funcionamiento del PETT. Se esperaba que el proyecto alcanzara los objetivos de acelerar el saneamiento físico y legal de los predios resultantes de la reforma agraria, modernizar y actualizar el catastro rural, además de extender y automatizar el registro predial rural. La meta fijada por el Proyecto era lograr la titulación de un millón de predios en el año 2000.

A través de sucesivas modificaciones este organismo amplió considerablemente sus funciones hasta constituirse en el principal impulsor del proceso de titulación de predios rurales en el país.

Sin embargo, el PETT sólo entregaba títulos de propiedad a los agricultores; no tiene facultades para inscribirlos en el Registro de propiedad, lo que es facultad exclusiva de los órganos de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP).

Legislación de las comunidades nativas

Las comunidades nativas y su titulación están regidas por la misma legislación aplicada a la de las comunidades campesinas. Además de estas, las comunidades nativas están regidas por leyes y decretos adicionales.

La Ley 22175 o Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, dada en 1978 señala que el Estado promueve el desarrollo de las regiones de selva y ceja de selva mediante proyecto de asentamiento rural.

Esta ley reconoce la existencia legal y personalidad jurídica de las comunidades nativas, definiéndolas como grupos tribales constituidos por conjuntos de familias vinculadas por el idioma, la cultura, la tenencia y usufructo del territorio y con asentamiento nuclear o disperso. Asimismo, garantiza la integridad de la propiedad territorial de las comunidades nativas, estableciendo como propias de éstas las tierras que ocupan ya sea de manera sedentaria o cuando migran estacionalmente.

Reconoce la propiedad de las comunidades nativas como inalienables, imprescriptibles e inembargables, exonerándolas de impuestos a partir de los 20 años de vigencia de la ley.

No obstante, el Estado se guarda el derecho de aprovechar algunos bosques dentro del territorio de las comunidades nativas, a través de contratos de concesiones entre 20 - 200,000 Has. cuando esto sea de carácter prioritario para el país.

Por otro lado el Decreto Supremo N° 003-79-AA modifica la Ley 22175 reduciendo la superficie de territorios forestales sujetos de titulación para comunidades nativas a un área no mayor de 5 Has.

Asimismo, señala que las tierras de comunidades nativas que se encuentren dentro de bosques nacionales sólo podrán darse en concesión de uso, no en propiedad, aún si las comunidades nativas ocupaban el territorio antes de la fecha en que el parque nacional se estableciera.

La Ley 26505 que ya fuera tratada anteriormente señala en su artículo 7 que la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere el previo acuerdo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre.

Al respecto de esta parte de la ley y lo referente a las intrusiones de los madereros y colonos, que son situaciones que generan grandes conflictos territoriales en las comunidades nativas, no han sido reglamentados. Ello ocasiona un grave problema para el logro de un proceso exitoso de titulación y registro de los predios en estas zonas. El Decreto Supremo 037-99AG establece que en los procedimientos de adjudicación de tierras rústicas y eriazas el INRENA indique si dichas tierras se encuentran o no dentro de áreas naturales protegidas o de recursos naturales.

A este respecto, es importante mencionar que el instrumento internacional específico más relevante tanto para las comunidades nativas como para las comunidades campesinas es el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por Perú en el año 1994. El referido Convenio establece obligaciones de consulta y participación de los pueblos indígenas en los asuntos que los afectan. Las organizaciones indígenas lo utilizan de manera creciente y como parte de su programa de reivindicaciones jurídicas.

Al ratificar tal instrumento, el Estado peruano se comprometió a adoptar medidas especiales para garantizar a sus pueblos indígenas el goce efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin restricciones, así como realizar esfuerzos para mejorar las condiciones de vida, participación y desarrollo en el marco del respeto de sus valores culturales y religiosos.

Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT)

Las cifras del III Censo Nacional Agropecuario registrarían que sólo el 41% de las parcelas censadas tenían título de propiedad, y que apenas el 17% estaban inscritas en el registro. Esta situación se veía agravada por el incremento de las unidades agropecuarias y el minifundio. Como resultado, según el Censo de 1994, por cada titular habría que hacer, en promedio, un esfuerzo triple por regularizar sus propiedades (que en algunos casos no llegarían ni a una hectárea de extensión) dado el promedio de 3.3 parcelas por unidad agropecuaria.

Para enfrentar esos problemas y a fin de apoyar el trabajo del PETT y la SUNARP, el gobierno peruano gestionó y obtuvo en 1996 la aprobación de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo - BID- para llevar adelante el Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT), con el objeto de llevar a cabo y en forma masiva el proceso de titulación y saneamiento de la propiedad agraria.

En ese sentido, el PTRT se encargaría de la regularización definitiva de la propiedad de todos los predios resultantes de la reforma agraria, la modernización y consolidación del catastro rural y el establecimiento de un sistema único automatizado de registro de la propiedad rural.

El proyecto tenía cobertura nacional y como población objetivo los beneficiarios de la reforma agraria carentes de titulación y ex - socios de cooperativas que cambiaron su modelo empresarial. Sin embargo, durante la ejecución del mismo se decidió priorizar el trabajo en las zonas de la costa, ampliando la población objetivo a los propietarios posesionarios y conductores de predios privados del área no reformada.

Para ello se adoptó como metodología de ejecución del proyecto el denominado "barrido", que no es otra cosa que el catastro y regularización masiva de los predios de zonas preseleccionadas. Posteriormente y por decisión política, las comunidades campesinas que formaban parte de los beneficiarios quedarían excluidas del proceso.

El reto real era titular y registrar 4'659,444 parcelas en el país, pero con este proyecto se planeaba titular hasta 1 millón 100 mil parcelas, estimando su duración en cuatro años. El PTRT comenzó en los departamentos de la costa norte y fue paulatinamente cubriendo la totalidad de la costa peruana, para continuar luego "barriendo" a la totalidad de productores agrarios del país.

Hasta el año 2000 el PTRT había titulado y registrado alrededor de 700,000 predios rurales, mientras que 650,000 expedientes se encontraban en proceso de titulación y registro. Estas cifras expresarían un importante avance teniendo en cuenta que la meta era un total de 1,100,000 predios.

No obstante, el mismo proceso de titulación y registro presentaría más de un problema. Ya desde el anuncio de la firma de convenios entre el Ministerio de Agricultura y varias universidades nacionales del país darían cuenta de ello, pues se trataría de encargarles a dichas universidades la realización de las tareas de saneamiento y titulación en las mismas áreas geográficas que les fueron asignadas a las brigadas desde la segunda mitad de 1996.

La tecnología empleada en algunas de las regiones del proyecto era obsoleta; no existía un adecuado control en campo sobre el levantamiento de la información, los datos eran levantados con errores, o bien los límites de la propiedad eran marcados sin estar todos los beneficiarios presentes. La ausencia de estos últimos demostraba el poco conocimiento que tenían los beneficiarios sobre la importancia y beneficios de la titulación.

En consecuencia, el propio proceso de titulación y registro de las tierras rurales agravaría la situación de la tenencia de la tierra agrícola en nuestro país.

2.3 Formulación de hipótesis

Hipótesis central

La hipótesis central a plantear y comprobar en el presente trabajo de investigación es:

“Los efectos económicos y sociales negativos producidos por el proceso de titulación y registro de tierras rurales reducen el impacto positivo generado en el desarrollo del mercado de tierras rurales.”

Hipótesis específicas

- El proceso incorrecto de titulación y registro de tierras rurales ha tenido como consecuencia efectos negativos desde el punto de vista social en las comunidades campesinas y nativas del país.
- Los impactos positivos generados en términos económicos no son aún suficientes para el mayor desarrollo del mercado de tierras.

III. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Estudio cuantitativo

Esta parte de la investigación comprenderá:

- Recopilación de datos estadísticos, a partir de fuentes secundarias y primarias.
- Elaboración de los respectivos indicadores referentes al desarrollo del mercado de tierras y efectos sociales del proyecto de titulación.

3.2 Estudio cualitativo

A través de entrevistas y revisión de documentos anteriores referidos a este tema, se han de recoger las opiniones de expertos en el tema, autoridades encargadas del proyecto de titulación y registro de tierras y personal del mismo.

3.3 Soporte gráfico

El soporte gráfico para el presente estudio es de vital importancia para ilustrar la real situación que se pretende describir metódicamente y de una forma bastante didáctica. Así, ha de emplearse:

- Mapas y planos, provistos por el INEI, el Ministerio de Agricultura y el PETT, con el apoyo del Instituto Geográfico Nacional (IGN).
- Asimismo han de emplearse algunos gráficos de elaboración propia según lo requiera el caso.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
Marco conceptual sobre evaluación social e impacto de los proyectos de desarrollo	7
1. Evaluación social de proyectos.....	8
1.1 La evaluación de proyectos y la pobreza.....	9
1.2 Efectos distributivos de los proyectos y la evaluación social.....	9
1.3 Externalidades y efectos intangibles en la evaluación de proyectos...	10
2. La evaluación de impacto en los proyectos.....	11
2.1 Diseños experimentales.....	13
2.2 Diseños cuasi experimentales.....	15
2.3 Evaluaciones cualitativas.....	16
2.4 Integración de métodos cuantitativos y cualitativos	17
2.5 Elección de la metodología.....	17
CAPÍTULO II	
El proceso de titulación y registro de tierras desde la reforma agraria	19
1. La reforma agraria en sus inicios.....	19
1.1 La primera ley de reforma agraria	19
1.2 El significado del movimiento campesino	22
2. El modelo agrario propuesto por el gobierno militar.....	26
2.1 El plan nacional del gobierno militar.....	31
2.2 El sector agrario dentro de los planes del gobierno militar.....	32
2.3 Redefinición de la propiedad.....	34
2.4 Política agraria: El nuevo papel del Estado.....	38
3. El proceso de titulación y registro de tierras después de la reforma agraria	41
3.1 Continuación del proceso durante la década del ochenta.....	41
3.2 Fin de la reforma agraria: Nueva normatividad en los años noventa...	47
3.3 El sistema de titulación y registro vigente.....	56

CAPÍTULO III

Impactos económicos del proceso de titulación y registro de tierras	58
1. Situación jurídica de la propiedad rural.....	66
2. El desarrollo del mercado de tierras como factor determinante del desarrollo agrario.....	87
3. Acceso al crédito agrario.....	93
4. Ingresos agrícolas.....	100

CAPÍTULO IV

Impactos sociales del proceso de titulación y registro de tierras	103
1. El reordenamiento social producido por la reforma agraria.....	108
2. Cuestiones de fondo legal.....	111
3. Conflictos de tierras.....	116

CAPÍTULO V

Base teórica para el diseño de estudios de preinversión de proyectos agrarios	119
1. Análisis de la problemática en proyectos de inversión agraria.....	119
2. El capital tecnológico en los proyectos.....	123
2.1 La tecnología en los proyectos de desarrollo agrario.....	123
2.1.1 La selección de tecnología: decisión técnica y económica.....	124
2.1.2 El cambio tecnológico y sus efectos sobre la distribución del ingreso.....	127
2.1.3 El factor ambiental y la tecnología del proyecto.....	128
2.1.4 La adopción de la nueva tecnología y su relación con la eficiencia del proyecto.....	129
2.2 El estudio tecnológico.....	131
3. Análisis sobre la estimación de costos y beneficios.....	133
3.1 Situaciones posibles durante el proceso de análisis.....	135
3.2 Beneficios y costos relevantes desde la óptica de la evaluación privada.....	137
3.3 Beneficios y costos relevantes desde la óptica de la evaluación social.....	138
4. Teoría de indicadores.....	139
4.1 Tipos de indicadores.....	140
4.2 La construcción de indicadores y la negociación.....	143
5. El proceso de monitoreo y evaluación.....	143
5.1 La planificación como base del sistema de monitoreo y evaluación.....	145
5.2 Elementos claves: monitoreo y evaluación.....	146

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1:	Distribución de la tierra según sistema de tenencia	27
Cuadro 2:	Distribución de tierras adjudicadas a septiembre 1979 según región natural	40
Cuadro 3:	Avances de la reforma agraria respecto a metas reajustadas	40
Cuadro 4:	Perú: Evolución grado de concentración de la tierra (GINI)	43
Cuadro 5:	Áreas expropiadas y adjudicadas durante las últimas décadas	46
Cuadro 6:	Balance del proceso titulación y saneamiento legal en el ámbito rural 2001	57
Cuadro 7:	Diferencias entre tipo de crédito y tenencia	65
Cuadro 8:	Acceso a crédito según régimen de tenencia	77
Cuadro 9:	Acceso a crédito según fuente y régimen de tenencia	79
Cuadro 10:	Cantidad de infraestructura, según régimen de tenencia	81
Cuadro 11:	Indicadores vinculados a productividad de UU. AA.	82
Cuadro 12:	Porcentajes de unidades agropecuarias con cultivos permanentes	83
Cuadro 13:	Tamaño de las parcelas de uso agropecuario	110
Cuadro 14:	Distribución tipo de uso y forma de propiedad de la tierra adjudicada	113

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Productores agropecuarios que tienen conocimiento de cajas rurales	73
Gráfico 2:	Productores agropecuarios que tienen acciones en cajas rurales	74
Gráfico 3:	Productores agropecuarios que conocen empresas comunales	74
Gráfico 4:	Productores agropecuarios integrantes de organización, asociación o gremio	75
Gráfico 5:	Productores agropecuarios, forma adquisición de la parcela	76
Gráfico 6:	Hogares que no gestionan crédito (costa)	78
Gráfico 7:	Hogares que accedieron al crédito (costa)	80
Gráfico 8:	Propietarios con título registrado que usan semillas mejoradas (regiones)	82
Gráfico 9:	Propietarios sin título que usan semillas mejoradas (regiones)	83
Gráfico 10:	Cultivos permanentes según régimen de tenencia (sierra)	84
Gráfico 11:	Opinión de los comuneros sobre la ley de tierras	117

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

Anexo 1:	No. Productores agropecuarios, condición jurídica. según tamaño UU. AA	A-I
Anexo 2:	No. Productores agropecuarios, conocimiento de cajas rurales	A-II
Anexo 3:	No. Productores agropecuarios, conocimiento de empresas comunales	A-III
Anexo 4:	No. Productores agropecuarios, pertenecen o no a alguna organización	A-IV
Anexo 5:	No. Productores agropecuarios, pertenecen por tipo de organización	A-V
Anexo 6:	Régimen de tenencia de las parcelas. según tamaño de UU. AA	A-VI
Anexo 7:	Régimen de tenencia de unidades agropecuarias, formas simples y mixtas	A-VII
Anexo 8:	Régimen de tenencia de la superficie agrícola de unidades agropecuarias	A-VIII
Anexo 9:	Superficie de propiedad del productor por forma adquisición de parcela	A-IX
Anexo 10:	Asistencia técnica. por fuentes. según tamaño de UU. AA	A-X
Anexo 11:	Crédito agropecuario: gestión y obtención	A-XI
Anexo 12:	Productores agropecuarios que gestionaron crédito, por fuentes de crédito	A- XII
Anexo 13:	Productores agropecuarios que obtuvieron crédito, por fuentes de crédito	A-XIII
Anexo 14:	Productores agropecuarios que obtuvieron crédito por régimen de tenencia	A-XIV
Anexo 15:	Productores agropecuarios que obtuvieron crédito, por condición del crédito	A-XV
Anexo 16:	Productores agropecuarios que gestionaron crédito, no obtención o no aceptación	A-XVI
Anexo 17:	Trabajadores remunerados permanentes y eventuales	A-XVII

INTRODUCCIÓN

El desarrollo rural es quizás por décadas una de las metas más postergadas y abandonadas en nuestro país y en general en la región de América Latina. Esta situación se refleja en la alta concentración de pobreza extrema, bajos niveles de productividad y altos índices de disparidad e inequidad entre las zonas rurales y urbanas; a tal punto que podría comprobarse que las grandes reformas planteadas por los gobiernos de turno, ejecutadas por alguno de ellos, no han llegado al campo en la forma y profundidad requerida.

La mayoría de las intervenciones a través de programas y proyectos no han tenido el impacto social deseado, consecuentemente las condiciones y calidad de vida de las poblaciones rurales cuya supervivencia se centra primordialmente en la actividad agropecuaria no han experimentado mejoras significativas respecto a su situación inicial.

Los intentos por elevar la calidad de la inversión en las zonas rurales desde una perspectiva diferente y dentro de un enfoque sistémico e institucionalizado constituyen elementos de gran significado y relevancia. Así, los proyectos rurales y específicamente los relacionados al agro, exigen un planteamiento diferente, un diagnóstico más riguroso, una identificación de beneficiarios más exigente, una evaluación social particular, un seguimiento y una supervisión permanente.

Sin embargo, la experiencia señala que la efectiva participación e integración de la comunidad, tanto de actores que intervienen de manera directa como indirecta son fundamentales para la sostenibilidad de los proyectos. En ese sentido, la participación y el rol que juega el Estado en estas intervenciones es vital para lograr el efecto e impacto deseados.

Las maneras de encarar el problema del desarrollo del agro han pasado por diversas modalidades que usualmente cambiaban una postura extrema por otra igualmente extrema pero del signo opuesto. Esto se plantea tanto respecto al objetivo buscado y a la definición del problema como con relación a quién debe intervenir más activamente y de que manera conviene que lo haga, para el desarrollo de las zonas rurales.

El objetivo mismo de las acciones, supuestamente indiscutibles, enfrenta un dilema: ¿Qué es lo que se busca para las zonas rurales atrasadas? ¿Mayor crecimiento o mayor desarrollo? Este dilema surge de la propia mutabilidad del concepto de desarrollo agrario.

Desde mediados del siglo pasado, el objetivo de la acción política y económica de los países fue el crecimiento. Por crecimiento se entendía específicamente el aumento de la producción: un país desarrollado era aquel que lograba una alta producción capaz de abastecer las necesidades crecientes de su población. Su correlato era el aumento del consumo, y la idea de la “sociedad de consumo” como objetivo, permeaba todo el diseño de políticas.

En esta concepción el sector que se visualizaba como la “locomotora del crecimiento” era la industria. Se consideraba que la agricultura no tenía una contribución importante en ese sentido, más que proveer alimentos y materias primas y, vía una progresiva industrialización, liberar recursos, principalmente mano de obra, para la industria, donde tendrían una productividad mayor.

La nota principal del concepto de desarrollo era, entonces, el énfasis del crecimiento de la producción, vía una mayor productividad y un uso más eficiente de los recursos; sin embargo, la evidencia de que un crecimiento de la producción y del PBI no llevaba necesariamente a una distribución más equitativa del ingreso, y en algunas ocasiones la empeoraba.

Como ejemplo, el caso de la transferencia de ingresos de las zonas rurales a las urbanas por la baja del precio de los productos agrícolas, que no era compensada para el pequeño agricultor con una mayor producción debido a la imposibilidad de aumentar la disponibilidad de tierra.

Posteriormente en el marco de las políticas de intervención para el desarrollo rural, se apreció un mayor interés en temas como las migraciones rurales a la ciudad, el funcionamiento de los mercados de insumos y de empleo así como la toma de decisión de los agricultores, dando énfasis en la programación económica y social a nivel macro, y en el agregado de un componente “social” en el nivel de proyecto

Sumado a ello, comienza a generar mayor interés y cobra mayor importancia en nuestro país el tema de la formalización de la propiedad rural como un factor necesario y de gran influencia para el desarrollo del agro en el Perú. El crecimiento es una de las formas de mejorar el ingreso; sin embargo ello no es suficiente, deben fortalecerse otros aspectos que hacen al desarrollo como una mayor equidad en la distribución del ingreso y del acceso a los bienes “sociales” como la salud, educación, entre otros.

El subdesarrollo que se aprecia en el campo, muchas veces se debe a barreras que impiden desarrollar toda su capacidad productiva y a las carencias que se observan en los aspectos sociales relacionadas precisamente con esa falta de crecimiento. Estas barreras pueden ser deficiencias en la estructura de tenencia de la tierra (latifundios, minifundios o ambos), falta de una economía de escala, falta de una “masa crítica” para formar un mercado competitivo, dificultades en el aprovisionamiento de insumos, entre otros; pero como vemos, todos relacionados con los procesos de producción y/o comercialización.

Entre los acontecimientos más relevantes ocurridos en nuestro país en materia política, económica y social, está sin duda el megaproyecto de la reforma agraria que impulsó el gobierno de las Fuerzas Armadas a fines de la década del 60.

Este megaproyecto marcaría de manera significativa el desarrollo del sector agrario en los siguientes treinta años y aún muchos más por delante, toda vez que los impactos y externalidades que generó su implementación tienen plena vigencia actualmente.

Según el gobierno de entonces, el proceso de reforma agraria estaba concebido principalmente para reducir la brecha existente, por un lado, la infraestructura, referida a la organización de trabajo, tecnología, régimen de tenencia de la tierra, entre otros; por otro lado, la superestructura, respecto a los conocimientos técnicos, capacidad de gestión, conciencia política, entre otros.

Sin embargo, el transcurrir de los años y la difícil situación que experimenta hoy en día el sector agrario nacional, no ven reflejados el espíritu y esencia de la dicha ley, por el contrario la polémica y controversias aún persisten, lo cual se hace manifiesto en sentimientos encontrados de connotadas personalidades, estudiosos e investigadores del problema agrario en nuestro país.

Precisamente, otra de las grandes dificultades que viene atravesando nuestro país en los últimos años en relación a las intervenciones que realiza el Estado mediante el desarrollo de programas y proyectos con recursos públicos, radica principalmente en el poco o casi nulo impacto social que ha conllevado su implementación debido, entre otras razones, a una definición inexacta del problema central, inadecuada evaluación de rentabilidad social, inconsistencia política y poca sostenibilidad de los proyectos.

Hoy en día observamos que la operación del mercado de tierras reviste especial importancia y relevancia en el contexto de la economía en general, y se hace imperativo contar con un adecuado marco institucional que lo legitime, que no se le imponga barreras ni restricciones legales y que los costos de transacción sean lo más realistas posibles, de tal manera que las condiciones económicas durante los procesos

de transferencias del “bien” tierra sean mutuamente rentables para los potenciales compradores y vendedores, y se dinamice el mercado de tierras en el Perú.

El mercado de tierras (compra-venta y arriendos) no es el único mecanismo de acceso a la tierra, especialmente en el Perú donde se ha producido una reestructuración de procesos importante como consecuencia misma de la ley de reforma agraria; y la agricultura tradicional aún ocupa un lugar importante en el ámbito rural. Otras formas de acceso importantes son las formas de adjudicación administrativa (reforma agraria, colonizaciones, subastas), la herencia, las asignaciones intra familiares y el acceso a tierras comunales.

El capítulo uno, comprende la base y el marco teórico sobre el cual se ha desarrollado el trabajo de investigación. Asimismo, analiza los aspectos metodológicos y consideraciones más relevantes tomados en cuenta por aquellos investigadores y estudiosos de la problemática del agro, especialmente referido al proceso de reforma agraria que se implementó en el Perú.

En el capítulo dos, se realiza un análisis exhaustivo sobre el manejo y conducción de las tierras hasta antes de Junio de 1969; posteriormente estudiamos detalladamente el megaproyecto de reforma agraria en nuestro país, implementado por el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado; finalmente, un análisis y evaluación del proceso de titulación y registro de tierras, y la nueva normatividad de los años noventa.

El capítulo tres, contempla los impactos económicos ocurridos como resultado de proceso de titulación y registro de las tierras después de la reforma agraria. Se describen los conceptos teóricos más relevantes, para posteriormente analizar el proceso de titulación que marchó en forma paralela con dicho proceso de reforma.

Cabe resaltar que el Censo Agropecuario de 1994 se constituyó como el principal indicador de los impactos y cambios sustanciales que ocurrieron después del proceso de la reforma agraria.

Finalmente el capítulo cuatro, pretende tratar con la mayor objetividad posible los impactos sociales, reflejados en los cambios más significativos e importantes experimentados en la estructura social en nuestro país después de la reforma agraria.

El autor pretende que este trabajo de investigación, constituya una importante fuente de información alternativa en la elaboración de estudios de pre-inversión para la ejecución de proyectos de desarrollo agrario y afines que tengan impacto social y sean sostenibles en el tiempo

CAPÍTULO I

Marco conceptual sobre la evaluación social e impacto de proyectos de desarrollo

Es evidente que uno de los pilares fundamentales del desarrollo económico de un país se sustenta en gran medida en los planes de inversión previstos por el sector público como en el sector privado; pero tan importante como ello es la calidad de los estudios que deben desarrollarse para la ejecución de proyectos, y que éstos tengan el impacto social esperado.

Mientras más alto sea el monto de recursos que un país destina a la inversión, mayores serán sus posibilidades de crecimiento económico; aún así, existe el riesgo natural que dicho crecimiento se vea limitado o sea nulo si los proyectos de desarrollo se ejecutan sin una adecuada evaluación de rentabilidad social.

Si bien el nivel de inversión es un factor clave para el desarrollo económico de un país, surge la interrogante *¿cómo pueden desarrollarse iniciativas de inversión que realmente representen un beneficio a la sociedad en su conjunto, y dentro de ellas a las poblaciones en situaciones más críticas?*, quizás la respuesta más apropiada sería realizar una correcta identificación del proyecto.

La correcta identificación del proyecto pasa principalmente por definir adecuadamente el problema al cual se va a dar solución mediante la intervención a través de los programas y proyectos; así como en una rigurosa evaluación costo-beneficio o costo efectividad según corresponda, para determinar la rentabilidad social, sostenibilidad y contar con los elementos de juicio necesarios que permitan aplicar de manera acertada los criterios de priorización.

Siendo el proceso de reforma agraria un megaproyecto desarrollado a fines de la década del 60, y dada la magnitud de su implementación en términos de impacto social, ameritaba realizar una profunda evaluación que justifique la intervención y determine la viabilidad del mismo.

1. Evaluación social de proyectos

En general, la evaluación social de proyectos permite identificar, cuantificar y valorar los costos y beneficios que la sociedad espera se generen cuando se implementa un proyecto, de manera tal que sea posible determinar su nivel rentabilidad y en consecuencia decidir si la intervención debe o no llevarse a cabo

En ese sentido, podemos afirmar que la evaluación social es una herramienta de la administración pública que proporciona a los responsables de las decisiones, elementos de juicio al momento de asignar los recursos públicos.

La evaluación social de proyectos se propone como un sistema de aprobación del uso de los recursos públicos, a todo nivel de gobierno, que impida o dificulte la asignación de fondos a proyectos que no tengan rentabilidad social o a programas de gasto que pudieran realizarse de manera más eficiente de una forma alternativa.

Los proyectos públicos al ser implementados con fondos que provienen de la sociedad, pueden generar posibles conflictos de intereses entre quienes proponen los proyectos o programas y el resto de la sociedad, debido a que la mayoría de veces los beneficios alcanzan a un segmento limitado de la población.

Es importante precisar que el término social no está referido únicamente a los proyectos denominados “sociales” como los de educación, nutrición, salud, vivienda, justicia, entre otros. Tampoco se refiere al análisis del impacto en la distribución del ingreso nacional o regional que traerá como consecuencia.

Quizás por ello, alguna literatura haga una citación más acorde a la realidad, como *evaluación nacional de proyectos*, puesto que la gran interrogante que se trata de absolver con los procesos de evaluación es si una nación estará mejor o no al implementar un proyecto que al no hacerlo.

En este contexto la palabra “social” está referida a la sociedad en su conjunto de un país, de que si su riqueza o bienestar habrá mejorado o no al canalizar parte de sus recursos disponibles a una cierta aplicación.

1.1 La evaluación de proyectos y la pobreza

Existe una correlación directa e inevitable entre la rentabilidad social de los proyectos que lleva a cabo un país y sus niveles de pobreza, debido a que en la medida que el Estado invierte en proyectos rentables, estas mismas intervenciones pueden recuperar el costo de los recursos que emplean y además generar un excedente económico para recompensar a los inversionistas privados (generando ingresos por impuestos que el gobierno puede utilizar en programas de combate a la pobreza extrema, entre otros), o directamente al propio gobierno, con lo cual podría ampliar las coberturas de población atendida con diversos servicios sociales.

Los proyectos socialmente rentables fortalecen la capacidad de un país para crecer, en tanto los proyectos no rentables la reducen y de hecho tienden a empobrecerlo.

1.2 Efectos distributivos de los proyectos y la evaluación social

En términos generales, los proyectos tienen impactos redistributivos de la riqueza dentro del área en que se implementan, debido a que a través de estas intervenciones se produce un excedente de riqueza que tiene que reflejarse en el ciudadano común.

Tales efectos ocurren de manera evidente cuando al realizar el proyecto cambian los precios relativos de los bienes que le sirven de insumos, o en su caso, del bien o servicio que el proyecto producirá.

Cuando se tienen proyectos socialmente rentables, que redistribuyen la riqueza nacional a favor de los más pobres, aparentemente no parece haber problemas para ejecutarlos; sin embargo, la controversia se genera cuando dichos proyectos socialmente rentables benefician directamente a los grupos más poderosos o más fuertes dentro de la estructura social.

Es importante tener en cuenta que en muchos casos, proyectos que han sido declarados viables y rentables socialmente, puede que su implementación afecte a pequeños grupos sociales, por el hecho mismo de que la intervención está beneficiando a la mayoría.

Sin lugar a dudas, los criterios con los que se decide realizar los proyectos sociales tienen componentes subjetivos; no obstante, es conveniente precisar que la evaluación social no debe hacer distinciones entre grupos.

1.3 Externalidades y efectos intangibles en la evaluación de proyectos

El megaproyecto reforma agraria además de los impactos económicos y sociales que generó su implementación, también propició externalidades cuyos efectos aún se perciben y quizás se mantengan en el futuro.

En muchos casos los proyectos implican la reducción de los precios de los bienes y servicios que producen y un aumento de los precios de los insumos que utilizan para producir, lo cual afecta al mercado de los bienes y de los insumos que son sustitutos y complementarios de los bienes que produce el proyecto y de los insumos que utiliza; ello puede generar costos y/o beneficios para la sociedad, que no son pertinentes para una evaluación privada pero sí para una evaluación social.

Las externalidades son los efectos del proyecto en mercados distintos a los del bien o servicio que se produce, y que no son complementarios o sustitutos de este mismo bien. Por lo general están referidas a efectos positivos o negativos que generan en el medio ambiente, y que en una intervención a través de un proyecto debe considerarse en la evaluación social correspondiente. Somos conscientes que las externalidades negativas generadas por la implementación de un proyecto van a repercutir en un incremento notorio de los costos sociales.

En relación a los efectos intangibles que genera un proyecto, existen beneficios y/o costos que son muy difíciles de medir, e incluso en ocasiones de identificar. Este tipo de efectos son muy similares a las externalidades, ya que no se pagan ni se cobran.

No obstante, para una correcta evaluación es indispensable que se lleve a cabo, por lo menos, una completa identificación de estos efectos, debido a que ocasionan consecuencias en el bienestar de la comunidad; podríamos citar como ejemplo la soberanía nacional.

2. La evaluación de impacto en los proyectos

La literatura y terminología de proyectos contempla la evaluación global como aquella que integra la evaluación ex-ante, la que realizamos en la fase de pre-inversión, vale decir estudios, de los proyectos y que nos permitirá determinar la viabilidad de la inversión y su rentabilidad social mediante la aplicación de criterios de evaluación como el análisis costo-beneficio y/o costo-efectividad.

En la fase de inversión, el tipo de evaluación que realizamos es el monitoreo; el cual es un seguimiento continuo desarrollado en forma paralela a la ejecución del proyecto a fin de identificar los sucesos y problemas tan pronto como sea posible para realizar los ajustes y la retroalimentación necesarias respecto a lo planificado con lo ejecutado.

La evaluación de impacto tiene por objeto determinar de manera general si el programa o proyecto produjo los efectos deseados, el cambio de la situación inicial, como consecuencia de su intervención. Las evaluaciones de impacto también permiten examinar consecuencias no previstas en los beneficiarios, sean éstas positivas o negativas. Algunas preguntas claves deben abordarse en la evaluación de impacto de los proyectos, como por ejemplo: *¿Cómo afectó el proyecto a los beneficiarios? ¿Algún mejoramiento fue el resultado del proyecto o se habría producido de todas formas? ¿Se podría mejorar el diseño del programa para mejorar sus repercusiones? ¿Se justificaban los costos?*, entre otras interrogantes.

Sin embargo, estas preguntas no pueden medirse simplemente por el resultado de una intervención determinada a través del proyecto; puede haber otros factores o sucesos que estén correlacionados con los resultados sin que estos sean causados por la intervención.

Con el fin de exigir la metodología, una evaluación del impacto debe estimar un escenario simulado alternativo, es decir lo que hubiera ocurrido si el proyecto nunca se hubiera realizado o lo que habría ocurrido normalmente.

Para la determinación de este escenario, es necesario separar el efecto de otras intervenciones, tarea que no es fácil. Esto se logra con la ayuda de grupos de comparación o de control (aquellos que no participan en un programa ni reciben beneficios), que luego se comparan con el grupo de tratamiento (personas que reciben beneficios).

Los grupos de control se seleccionan en forma aleatoria de la misma población que los participantes del programa, mientras que el grupo de comparación es simplemente el grupo que no recibe el programa que se está investigando.

Los grupos de comparación y de control deben ser semejantes al grupo de tratamiento en todo aspecto y la única diferencia entre los grupos es la participación en el programa.

Determinar el escenario simulado alternativo es esencial para la evaluación de impacto. Esto se puede realizar usando diversas metodologías que se enmarcan en dos categorías generales: Diseños experimentales (aleatorios) y diseños cuasi experimentales (no aleatorios). Sin embargo, también se pueden usar métodos cualitativos y participativos para evaluar el impacto, como es el caso que se ha considerado en el presente trabajo de investigación.

Estas técnicas con frecuencia proporcionan información decisiva sobre las perspectivas de los beneficiarios, el valor que la intervención reviste para éstos, los procesos que pueden haber afectado los resultados y una interpretación más profunda de los resultados observados en el análisis cuantitativo. Bajo la premisa que ninguna técnica es perfecta, partimos que debe considerarse para la toma de decisiones las ventajas y desventajas de los métodos más apropiados para los fines de la evaluación.

2.1 Diseños experimentales

Conocidos también como aleatorización, son metodologías de evaluación que se basan en distribuir aleatoriamente la intervención entre los beneficiarios calificados. El proceso de asignación mismo crea grupos de tratamiento y de control comparables que son estadísticamente equivalentes entre sí, a condición de que las muestras sean de tamaño adecuado.

La principal ventaja de esta técnica es la simplicidad en la interpretación de los resultados, puesto que el efecto de la intervención sobre el resultado que se evalúa puede medirse a través de la diferencia entre las medias de las muestras del grupo de tratamiento y de control.

Aunque los diseños experimentales consideran el método óptimo para estimar el impacto de un proyecto, en la práctica conlleva varios problemas:

Primero, la aleatorización podría ser poco ética debido a la negación de beneficios o servicios a miembros de la población de por sí calificados para el estudio;

Segundo, puede ser políticamente difícil proporcionar una intervención a un grupo y no a otro;

Tercero, el alcance de la intervención podría significar que no hubiera grupos sin tratamiento, como en el caso de un proyecto o cambio de política de amplio alcance;

Cuarto, durante el experimento los individuos de los grupos de control podrían cambiar ciertas características que los identifican, lo que podría invalidar o contaminar los resultados;

Quinto, podría resultar difícil garantizar que la asignación sea realmente aleatoria; y,

Sexto, los diseños aleatorios pueden ser costosos y prolongados en ciertas situaciones, especialmente en la recopilación de nuevos datos.

Con una adecuada planificación se pueden abordar algunos de estos problemas al momento de implementar los diseños experimentales. Una forma es la selección aleatoria de los beneficiarios. Esto se puede aplicar para proporcionar un mecanismo de distribución políticamente transparente sobre la base de un diseño de evaluación sólido, puesto que las restricciones de presupuesto o de información con frecuencia hacen imposible identificar y llegar de manera más precisa a los beneficiarios más calificados.

Una segunda forma es ingresar los grupos de control al programa en una etapa posterior, una vez que se ha diseñado y se ha iniciado la evaluación. Con esta técnica, la selección aleatoria determina *cuándo* el beneficiario calificado recibe el programa o si no lo recibe.

Finalmente, se puede aplicar la aleatorización dentro de un subconjunto de beneficiarios igualmente calificados, llegando al mismo tiempo a todos los más calificados y negando los beneficios a los menos calificados.

2.2 Diseños cuasi experimentales

Se pueden emplear métodos cuasi experimentales (no aleatorios) para realizar una evaluación cuando es imposible crear grupos de tratamiento y de comparación a través de un diseño experimental.

Estas técnicas generan grupos de comparación que se asemejan al grupo de tratamiento, al menos en las características observadas, usando metodologías econométricas que incluyen métodos de pareo, métodos de doble diferencia, métodos de variables instrumentales y comparaciones reflexivas.

Cuando se utilizan estas técnicas, los grupos de tratamiento y comparación por lo general se seleccionan *después* de la intervención usando métodos no aleatorios. Por ello, se deben aplicar controles estadísticos para abordar las diferencias entre los grupos de tratamiento y de comparación y emplear técnicas sofisticadas para crear un grupo de comparación que sea lo más similar posible al grupo de tratamiento.

La ventaja principal de los diseños cuasi experimentales es que se pueden basar en fuentes de datos existentes y, por lo tanto, a menudo son más rápidos y menos costosos en implementar. Además, se pueden realizar una vez que el programa se ha implementado, a condición de que existan suficientes datos.

Las desventajas principales de las técnicas cuasi experimentales son: (a) con frecuencia se reduce la confiabilidad de resultados, puesto que la metodología es menos sólida estadísticamente, (b) los métodos pueden ser estadísticamente complejos y (c) conllevan un problema de sesgo de selección.

Al generar un grupo de comparación en lugar de asignarlo aleatoriamente, pueden surgir factores que afecten la confiabilidad de los resultados. La complejidad estadística requiere conocimientos especializados considerables en el diseño de la evaluación y el análisis e interpretación de los resultados. Esto no siempre es posible, principalmente en las condiciones de los países en desarrollo como el nuestro.

2.3 Evaluaciones cualitativas

Las técnicas de evaluación cualitativas son utilizadas en la evaluación de impacto para comprender los procesos, comportamientos y condiciones como lo perciben los individuos o grupos estudiados. El enfoque cualitativo utiliza métodos relativamente flexibles durante el diseño, recopilación de datos y análisis.

Entre las metodologías que se usan en las evaluaciones cualitativas de los efectos se encuentran las técnicas elaboradas para la evaluación rural rápida, las que se basan en el conocimiento de los participantes sobre las condiciones que rodean a la intervención que se está evaluando y en que las partes interesadas intervienen en todas las etapas de la evaluación determinando los objetivos del estudio, identificando y seleccionando los indicadores que se usarán y participando en la recopilación y análisis de datos.

Las ventajas de las evaluaciones cualitativas son su flexibilidad y la posibilidad de ser articuladas específicamente a las necesidades de la evaluación usando enfoques adaptables, de realizarlas usando técnicas inmediatas y de mejorar en forma significativa los resultados de una evaluación del impacto al proporcionar una mayor comprensión de las percepciones y prioridades de las partes interesadas.

Entre las principales desventajas de esta técnica de evaluación, están la subjetividad involucrada en la recopilación de datos, la falta de un grupo de comparación y la falta de solidez estadística dados los tamaños de las muestras en su mayoría

reducido, lo que hace difícil generalizar los resultados para una población representativa y más numerosa.

La validez y confiabilidad de los datos cualitativos depende en gran medida de la habilidad metodológica, sensibilidad y capacitación del evaluador. Esto quiere decir, si el personal en terreno no es sensible a las normas y prácticas sociales y culturales específicas, y a los mensajes no verbales, los datos reunidos pueden ser mal interpretados. Finalmente, sin un grupo de comparación, es sumamente complicado determinar la causalidad del efecto del proyecto.

2.4 Integración de métodos cuantitativos y cualitativos

La comparación de los métodos cuantitativos y cualitativos es inevitable; cada vez es mayor la aceptación de que es necesario integrar estos dos enfoques. Las evaluaciones de impacto que se basan en datos cuantitativos de muestras estadísticamente representativas son más adecuadas para evaluar la causalidad usando métodos econométricos o llegando a conclusiones que se pueden generalizar.

Sin embargo, los métodos cualitativos permiten estudiar cabalmente los temas, casos o hechos seleccionados y pueden proporcionar información decisiva sobre las perspectivas de los beneficiarios, la dinámica de una determinada reforma o los motivos de ciertos resultados observados en un análisis cuantitativo. Como suele suceder, existen significativas ventajas y desventajas en la selección de una u otra técnica.

2.5 Elección de la metodología

Dada la multiplicidad de los tipos de intervenciones, preguntas de evaluación, disponibilidad de datos, restricciones de tiempo y circunstancias del país, cada estudio de evaluación de impacto será diferente y requerirá cierta combinación de las metodologías cuantitativa y cualitativa.

Debe examinarse con sumo cuidado las opciones metodológicas al diseñar el estudio, con el objetivo de producir los resultados más sólidos posibles.

El trabajo de investigación de tesis *Impactos Socioeconómicos del Proceso de Titulación y Registro de tierras en el Perú desde la Reforma Agraria*, ha sido desarrollado bajo un enfoque mixto de evaluación, principalmente de carácter cualitativo por la naturaleza del tema y subjetividad en los diversos criterios que rodean el análisis. La conveniencia de combinar técnicas cuantitativas y cualitativas (siempre que sea factible) radica, entre otras razones, en que por un lado proporciona el efecto cuantificable de la intervención a través del programa o proyecto; y de otro lado, una explicación de los procesos y motivaciones que generaron estos resultados.

CAPÍTULO II

El proceso de titulación y registro de tierras desde la reforma agraria

1. La reforma agraria en sus inicios

El tema de la reforma agraria se encontraba ya en debate desde fines del segundo gobierno de Manuel Prado; sin embargo, en aquella primera oportunidad la intención parlamentaria de llevar a cabo la reestructuración de la tenencia de la tierra habría quedado en una simple propuesta de proyecto de ley de reforma agraria centrada en acciones de colonización e irrigación y según la cuál sólo los predios enteramente no trabajados resultarían parcialmente susceptibles de ser adquiridos por el Estado para su transferencia a pequeños agricultores.

1.1 La primera ley de reforma agraria

Como suele ocurrir, la pugna de clases sociales habría de retomar el tema de la reforma agraria durante los años sesenta por interés político. Los sectores medios que habían ganado mayor participación política en ese entonces, se encontraban presionados por un movimiento campesino que propugnaba por una reivindicación para su clase y que había iniciado un cambio en la tenencia de la tierra por acción propia.

La nueva característica del problema de la tierra como una amenaza subversiva es la que hace que el primer texto legal referente a la reforma agraria sea emitido por el gobierno militar de los años 1962 y 1963. Fue el Decreto Ley N° 14238, que contenía una ley de bases para la reforma agraria, y era la premisa necesaria para un instrumento legal específico; el Decreto Ley N° 14444 que a fines de 1962 autorizó las primeras acciones de reforma agraria en el país, limitándose mediante procedimientos formales de expropiación y adjudicación, a legalizar lo que de hecho había logrado el movimiento campesino.

En este contexto, aunque la reforma agraria sólo se hubiese realizado donde se había consumado previamente un cambio de tenencia por la acción de los campesinos mismos, había alterado por primera vez el orden de la propiedad garantizado por la estructura jurídica. Inmediatamente después del cambio de régimen, el gobierno de Belaúnde fue testigo de una masiva movilización campesina de tomas de tierras en la sierra central y sur, especialmente en los departamentos de Pasco, Junín, Cuzco y Puno, que puede ser calificada como la mayor en el país y que intenta ganar legitimidad para la reivindicación mediante usos legalistas como el amparo de los títulos coloniales y la consiguiente denominación de recuperaciones para las tomas.

Luego de una larguísima discusión sobre la posibilidad jurídica de expropiar la tierra pagando en bonos, que condujo a una modificación en el texto constitucional, el parlamento aprobó en 1964 la ley de reforma agraria, Ley N° 15037. Esta norma contemplaba la afectación de tierras en forma escalonada, según la extensión del terreno, abolía los servicios personales vinculados a la tierra, conocidos como formas feudatarias, y disponía un nuevo régimen de aguas. El aspecto más controvertido durante su discusión fue el régimen de excepción concedido en definitiva a las haciendas agroindustriales, por el cuál no resultaban afectadas bajo la reforma. Aunque un dispositivo de la ley abría aparentemente una fórmula para cooperativizar las haciendas azucareras, esta norma nunca fue complementada por lo que devino en inaplicable.

La ley expresaba en su texto que debía afectar a:

- Los grandes latifundistas serranos, en la medida que vastas extensiones permanecían por ellos sin cultivar o mal trabajadas.
- Los hacendados costeños, en las porciones que habían enfeudado con trabajadores que debían convertirse, por mandato de la ley, en pequeños propietarios de las parcelas que conducían.

En contraste, la ley de reforma agraria (Ley N° 15037) respetaba la explotación agropecuaria eficiente, tomándose como “modelo” de dicha eficiencia a las haciendas azucareras que comparativamente, ofrecían las mejores condiciones laborales en salarios y en condiciones de trabajo.

De otro lado, serían nominalmente afectables por mal trabajadas o excesivamente extensas, las tierras de las haciendas serranas que habían sido tomadas o amenazadas cuando menos por la movilización campesina reprimida. Sin embargo, tal prescripción era solo aparente, de una parte, para la extensión excesiva, en el mismo texto legal se otorgó una “válvula de escape” a los propietarios al graduarse el mínimo inafectable según el número de socios; bastaba sí, constituir una sociedad como propietaria del predio y hacer intervenir a tantos socios como se requiriese para hacer imposible la afectación.

Para las tierras mal trabajadas o abandonadas, el equilibrio de fuerzas parlamentarias proveyó otra solución no contenida en la propia ley sino en las anuales disposiciones presupuestales, la falta de fondos. El parlamento consignó insuficientes partidas presupuestales para pagar las expropiaciones y dotar al aparato estatal de los recursos de implementación.

Como resultado, prácticamente se preservó intocada la gran propiedad latifundista. La reforma agraria fue incapaz de transformar la estructura de la tenencia, la ley sólo tuvo como función ampliar la legitimidad del régimen incorporando a la condición de propietarios a un pequeño sector campesino participante en el sistema político.

En definitiva, se mantenía el peso político de la oligarquía terrateniente, que impedía que se le afectase y además pretendía recuperar la ley procurándose legitimidad.

1.2 El significado del movimiento campesino

Con el proceso político del desarrollo general del capitalismo en los países andinos se ha producido una inversión de las ventajas naturales comparativas de los recursos agropecuarios de la cordillera. En épocas anteriores, el sistema de distribución de tierras y la utilización de la complementariedad ecológica para satisfacer la dieta se adecuaban bien al modo de producción existente.

Con el desarrollo de la agricultura comercial y en general del capitalismo, lo que era ventaja se convirtió en inconveniente. La gran variabilidad de los suelos y climas en espacios pequeños produce grandes deseconomías de escala en la producción y es un gran obstáculo para la constitución de medianas y grandes empresas.

La necesidad de alimentar a gigantescas poblaciones urbanas exige la especialización cada vez mayor de la producción (en contra de la diversidad) y el monocultivo en vastas zonas con el fin de obtener de forma rápida y eficaz excedentes que se pudieran exportar a las grandes ciudades.

Por otro lado, los recursos naturales explotados por el campesinado andino en condiciones de pobreza, han sufrido un fuerte deterioro. La principal causa de ello sea tal vez la ruptura de la cultura nativa sobre la conservación de los recursos, y la ruptura del control colectivo sobre la tierra. La progresiva desintegración de la institución comunal bajo el embate del desarrollo mercantil y capitalista, y de la capacidad que ésta tenía para expandir y conservar la frontera agrícola normando el uso de las tierras, resulta fundamental en este punto entre los consumidores de las grandes ciudades.

La constitución del sistema de hacienda es también una causal. De un lado, el acaparamiento de tierras por parte de las haciendas redujo la posibilidad de mejorar o mantener las prácticas de conservación de los recursos por parte de las comunidades.

Por otro lado, dentro de las mismas haciendas, los campesinos colonos se veían recludos en las partes altas ocupando las peores tierras que se encontraban a explotar intensamente.

La introducción de cultivos comerciales, la difusión cada vez mayor del monocultivo, y en general, la creciente orientación comercial de la agricultura campesina ha contribuido también al mal manejo de la tierra.

Al margen de los problemas asociados con el tamaño, carácter de la propiedad y con el atraso tecnológico, las limitaciones naturales, hablando desde el punto de vista capitalista, mal concebido, son una causa profunda de pobreza en la agricultura de la sierra andina, es más, son esas limitaciones las que en buena medida explican el atraso tecnológico y el régimen de tenencia de la tierra.

Condiciones de carácter político-económico

En las áreas de colonización con frontera agrícola disponible, la disponibilidad de tierras para la inversión capitalista no es problema, mientras que sí lo es el atraer y fijar mano de obra. En cambio, en la agricultura serrana andina la situación es contraria, la mano de obra es abundante pero las tierras libres son escasas.

La escasez general de tierra en contraposición a la abundante mano de obra campesina y los amplios márgenes de auto explotación con que opera el campesino, enrarecen el mercado elevando el precio de la tierra y los cánones arrendaticios: el arrendatario o comprador capitalista tiene que competir con el campesino a quién la necesidad y la falta de alternativas lo dispone a pagar fuertes sumas por la tierra. La penetración de recursos capitalistas por este medio se hace así difícil.

Son las condiciones políticas las que determinan si este proceso de desarrollo capitalista se producirá y cómo. Si los terratenientes son fuertes, o sea pueden movilizar en su favor el aparato estatal, podrán llevarlo adelante.

Nos encontraremos entonces con una situación en la cuál en las mejores áreas de la sierra se produce un cierto desarrollo del capitalismo controlado por los terratenientes y basado en la exclusión de los campesinos; ello genera al mismo tiempo una segmentación o ruptura entre estas áreas y la gran masa de tierras pobres serranas, refugio de la mayoría del campesinado.

Pero además de la calidad de las tierras, otros factores influyen en la pobreza del campesinado. Estos se pueden agrupar en tres rubros: acceso a tierras y relación trabajo/tierra, acceso a otros recursos productivos, y precios.

En el acceso a tierras y la relación trabajo/tierra, influyen varias circunstancias; en primer lugar, la escasez de tierras útiles agrícolamente explotables por las limitaciones de la fisiografía, el clima y los suelos. Además, las mejores tierras están acaparadas por terratenientes o por el campesinado rico o los sectores de medianos propietarios comerciales. Esta doble escasez, natural y jurídico política, se refuerza porque el poco acceso del campesinado a capital invertible reduce su capacidad para ampliar intensiva o extensivamente su frontera agrícola.

De otro lado, la incapacidad de las economías de los países andinos como el nuestro, para poder absorber en forma rápida el alto incremento de la población económicamente activa en el campo serrano, hace que a pesar de las fuertes migraciones, la relación trabajo/tierra se mantenga alta.

Referente al acceso a otros recursos productivos, los principales recursos distintos de la tierra, tales como fertilizantes, semillas mejoradas, herramientas, asesoría técnica, entre otros, se encuentran en una oferta escasa para el campesinado pobre.

Ello en buena parte se ha debido a que las medidas de política económica han estado orientadas al fomento industrial y a los servicios urbanos más que a la promoción de las áreas agrícolas atrasadas. Como veremos más adelante, dicha orientación estuvo detrás aún de la reforma agraria de 1969.

Característicamente, los ingresos que los campesinos reciben por la venta de sus productos son bajos cuando se les compara con el esfuerzo que han invertido en su producción. Tres razones principales daban cuenta de esto: las políticas oficiales de precios; las fuertes diferencias entre los precios al productor y los precios al consumidor; y las condiciones generales del mercado.

Organización campesina

El subdesarrollo del agro fue uno de los “cuellos de botella” para la expansión capitalista en el país; el hecho de que la marginación política del campesinado se tornara en contra del sistema, representaba en términos políticos la principal contradicción en el agro peruano.

En 1961 la población laboral rural podía estimarse dividida en cuatro grandes grupos: 265,000 trabajadores en situación asalariada, permanente o eventual; 122,000 en condición servil o semiservil; 650,000 pequeños propietarios independientes o miembros de comunidades indígenas a los que se sumaban pequeños sectores en situaciones mixtas, minifundistas todos que en su gran mayoría con parcelas de menos de 3 Has. debían complementar sus ingresos con otras actividades; y finalmente, una vasta masa de casi 300,000 campesinos sin tierra y sin trabajo fijo que se encontraba en proceso de semiproletarización.¹

En tales circunstancias, las adversas condiciones de existencia de la población laboral, aunada al juego político, impulsaron a gran parte de sus miembros a organizarse en sindicatos y federaciones, afiliados a dos grandes centrales campesinas nacionales, una manejada por el APRA, y la otra influida por el Partido Comunista y otros grupos de izquierda, así como a varias entidades regionales.

¹ José Matos Mar y José Manuel Mejía. “Reforma Agraria: Logros y contradicciones. 1969-1979”. IEP-1981

Estas organizaciones protagonizaron un intenso proceso de movilización, expresado en sucesivas oleadas de huelgas e invasiones de tierras, en las que participaron proletarios, comuneros y campesinos en condición de siervos, reivindicando áreas de haciendas, proceso cuya generalización amenazó el orden social y político del país. Esta movilización, iniciada a fines de la década del 50 y desarrollada intensamente en la primera mitad de la década del 60, fue detenida en 1965 al reprimírsela conjuntamente con el movimiento guerrillero que pretendió capitalizar el descontento campesino con miras a una toma del poder.

Pero el desbalance social generado por la estructura agraria se mantuvo, debido a que el sistema político confería a los capitalistas agrarios tal grado de influencia política que les permitía mantener su hegemonía.

Tal como lo afirman Matos y Mejía, dicho proceso afectó a los cuadros militares que tomaron parte en tales acciones, a quiénes predispuso hacia el cambio

2. El modelo agrario propuesto por el gobierno militar

Hasta 1969, en el agro peruano coexistían haciendas, comunidades campesinas y agricultores individuales. No existen datos de esa fecha que permitan señalar con exactitud cómo estaba dividida la tierra entre esas formas de producción. La información más cercana se remonta al censo agropecuario de 1961, que es una buena referencia de la situación previa a la reforma agraria. De acuerdo con un estudio del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), se puede decir que antes de la reforma agraria había una aguda concentración de tierras².

Este estudio señalaba que los latifundios, siendo apenas el 1.2% de las unidades agropecuarias, concentraban más del 75% de las tierras. La pequeña propiedad constituida por los minifundios y las unidades familiares, representando el 96% de

² ICIA, Instituto de Capacitación e Investigación Agraria, MINAG, 1972

las unidades agropecuarias, solo controlaban el 10.8% de las tierras. Las comunidades campesinas accedían apenas al 8.6% de este recurso.

Cuadro No. 1
Distribución de la tierra según sistema de tenencia

Sistema de tenencia	Número	Porcentaje	Superficie (Has.)	Porcentaje
Latifundio	10462	1.2	13995	75.2
Mediana propiedad	23250	2.7	1006	5.4
Pequeña propiedad	98370	11.6	876	4.7
Minifundio	719110	84.4	1124	6.1
Comunidades	808	0.1	1604	8.6
Total	852 000	100	18 605	100

Fuente: ICIRA (1971)

El proceso de reforma agraria emprendido por el general Velasco se inició en el año 1969 y duró hasta el año 1976; durante este período se pusieron en práctica extremas medidas que alterarían las condiciones jurídicas y económicas sobre la propiedad y conducción de la tierra. Se produciría la más grande expropiación de tierras hacendadas pertenecientes hasta entonces a grandes terratenientes para ser convertidas en grandes unidades productivas de propiedad social de distintas características y se impulsaría la formación compulsiva de instituciones que pretendían organizar al conjunto de la población rural.³

Así, durante la década del 70 bajo el mandato del general Velasco hasta el año 1974; y del general Morales Bermúdez hasta el año 1980, se expropiarían alrededor de 8 millones de Has., de un total de 9.5 millones de hectáreas correspondientes a tierras expropiadas durante las tres décadas comprendidas entre los años 1960 y 1990.

El objetivo central dentro del cual se enmarcaba este proceso de reforma era el desarrollo industrial del país; por ello, acompañando a la promulgación de la ley

³ Jorge Ishizawa. Seminario: Reforma Agraria y Democracia. Mayo de 1998.

General de Industrias y a una serie de medidas de estatización de los servicios públicos y de financiamiento orientados todos a impulsar el desarrollo del sector industrial, se daría la ley de reforma agraria.

El 24 de junio de 1969, el gobierno revolucionario de la fuerza armada promulgó el Decreto Ley N° 17716, contemplándose entre sus objetivos principales los siguientes:

- Eliminación del latifundio, del minifundio y de toda forma antisocial de tenencia de la tierra.
- El establecimiento de empresas de producción de carácter asociativo, de base campesina.
- La reestructuración de las comunidades campesinas tradicionales.

Dicha ley impondría radicales cambios en la conceptualización de la propiedad de las tierras agrarias, donde la propiedad ejercida conjuntamente con la posesión, practicada a su vez mediante el trabajo directo de la tierra, tenía ahora un mayor valor.

La reforma agraria implementada 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 Agrarias 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, convirtiéndose en las principales beneficiarias de este proceso.

Según Zegarra Méndez⁴, un total de 1,497 comunidades recibieron 3, 134, 500 millones de hectáreas, beneficiando a un total de 169,700 familias, siéndoles reconocida además, durante este periodo una personería jurídica y la propiedad de territorios ancestrales ocupados por las mismas.

Este cambio radical en la estructura de la propiedad agraria se vería respaldada en una serie de restricciones impuestas en la ley de Reforma Agraria, que se complementarían años después con las normas dadas en la constitución de 1979, las mismas que impondrían nuevas modificaciones en la noción de la propiedad agraria, específicamente referidas a la conducción directa.

Dentro de las principales limitaciones impuestas por ambas normas, cabe citar⁵:

Limitaciones a las tierras adjudicadas por reforma agraria:

- 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);
- 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;

⁴ Eduardo Zegarra Méndez. "El Mercado de Tierras Rurales en el Perú. Análisis Institucional" ONU-1999.

⁵ Guillermo Figallo "Limitaciones a la libre compra-venta de tierras". Lima. Debate Agrario No, 5, 1989.

- 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.

Limitaciones a los predios rústicos en general⁶:

- Conducción directa. La libertad de enajenación del propietario se ve limitada en cuanto a la persona adquiriente, 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;
- 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;
- 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;
- 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.

⁶ Eduardo Zegarra Méndez. CEPAL 1999.

2.1 El plan nacional del gobierno militar

El gobierno militar de Velasco encuentra una estructura de consumo urbano con mucho peso de alimentos directamente importados o producidos con insumos importados, y de alimentos procesados, lo que no parecía corresponder a la estructura productiva del país. En tal situación, el gobierno debía decidir entre reestructurar el patrón de consumo o apoyar una serie de medidas para poder producir los insumos que la agroindustria requería.

La primera medida suponía modificar radicalmente el patrón de alimentación, propio del desarrollo capitalista y enfrentar a los industriales nacionales y transnacionales que lo promueven. La segunda, implicaba una política muy agresiva de precios y subsidios a los productos nacionales⁷.

De ser adoptada la primera medida los costos hubieran sido muy altos en términos financieros, no podía ser encarada políticamente por un gobierno militar reformista; sin embargo, por otro lado, la segunda medida no era menos cara en términos económicos.

El resultado fue que el Estado optó por la planificación de la producción definida por el mercado, es decir, en lugar de alterar la estructura productiva de alimentos procesados producidos con insumos importados, la política se orientó a consolidarla.

Ello se hizo a través de subsidios para los alimentos importados, precios de garantía y mediante el crédito fácil para la producción, junto con facilidades para la importación de algunos insumos que consumen aves nacionales.

⁷ Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima 1980

Esta forma de encarar la política agraria significó que las políticas, en lo que se refiere a afectar el flujo productivo agropecuario nacional, se llevaran a cabo para asegurar el abastecimiento alimenticio a las ciudades dentro del marco existente de estructura de la producción y de la demanda, sin ningún esfuerzo significativo por alterarlo.

Otro aspecto fundamental que la política agraria del gobierno militar tuvo que enfrentar es la continuidad de las inversiones públicas en la agricultura. En gobiernos anteriores, la inversión en esta actividad se orientó principalmente a proyectos de largo plazo para irrigación en la costa. En general, la puesta en marcha de estas obras rebasó los períodos gubernamentales de los gobiernos que las planearon.

En ese sentido, el gobierno militar asume un comportamiento similar al de su antecesor, lo que implica que la inversión en recursos hídricos dentro de las inversiones públicas del período 1969-1978 sea el más importante, tal y como sucedía en los gobiernos anteriores, el gasto público se concentra en irrigaciones para la costa.

Se expresa así cierta incoherencia entre la política de inversiones públicas y el resto de políticas, en particular la de la reforma agraria. El ser consistentes hubiera exigido un patrón de inversiones distinto, orientado hacia la ampliación y/o mejora de la frontera agrícola en la sierra y el incremento de la productividad de las tierras. El gasto en irrigaciones tendría que haber sido más modesto, menos centralizado en la costa; asimismo debió darse mayor énfasis a los servicios de extensión agropecuaria y a toda una serie de medidas para el incremento de la productividad de las tierras.

2.2 El sector agrario dentro de los planes del gobierno militar

La política oficial era declarada como sigue:

“La estrategia nacional a mediano plazo plantea la transformación del actual patrón de crecimiento, dando énfasis a la materialización lo más rápidamente posible del mercado potencial que constituye la población de seis millones de personas que están hoy excluidas del sistema (...) Sin embargo, debe tenerse presente que la agricultura no solucionará íntegramente los problemas que afectan al habitante rural (...) Por ello conviene precisar previamente el tipo de prioridad que se otorga al sector (...) Se trata de una prioridad temporal, es decir, que sólo está referida al tiempo necesario que requiere el sector para salir del estado de estancamiento. Ello se explica básicamente por el hecho de que dentro de un horizonte a más largo plazo, la imagen del desarrollo se vincula necesariamente a un proceso industrial y urbano (...) En última instancia lo que es prioritario no es propiamente el sector, sino un cierto tipo de desarrollo agrícola que sea sustento de un proceso masivo de industrialización, y recíprocamente, un proceso de industrialización que utilice las materias primas agropecuarias y dote al sector de los insumos que requiere, así como de los bienes y servicios que los mayores ingresos de la población rural le permitirían adquirir”.

La cita anterior nos permite observar claramente los objetivos de la política agraria militar, los que podrían resumirse en los siguientes puntos:

- El dictado de medidas temporales de reactivación de la producción agropecuaria.
- Integración de la población rural a la economía nacional.
- Normatividad de la política agraria en función del modelo e industrialización planteado por el gobierno.

Lo primero a observar entre el primer y tercer punto es que no parecen ser independientes; el llamado estancamiento relativo de la agricultura parecería más bien ser el resultado de las características propias del patrón de crecimiento existente, basado en una serie de políticas agrarias implementadas precisamente en función del modelo de industrialización de la época.

En este sentido, dar prioridad temporal a la agricultura debería haber significado plantearse un modelo global de desarrollo rural y postergar en cierta medida el desarrollo industrial.

Por otro lado, en relación al segundo punto, debería haberse distinguido claramente entre una política de producción y una política de ingresos. En principio, ha de existir independencia entre ambas, ya que aumentar la producción agropecuaria no significa necesariamente aumentar los ingresos de los sectores rurales. A menos que se reestructure no solo la tenencia de la tierra y las relaciones sociales, sino además la composición de la producción agropecuaria del país. Esto delataría una falta de visión clara del control que los distintos grupos sociales en la agricultura ejercían sobre la producción.

Las incongruencias internas y con la propia realidad de los objetivos que debían guiar la política agraria hicieron que ésta se redujese a cumplir solamente el objetivo expresado en el tercer punto, o sea, intentar adecuar la agricultura al modelo de industrialización, lo que se identificaría a su vez con una política de abastecimiento a las ciudades y de reforma agraria. En la práctica, paralelamente al proceso de adjudicación de tierras, se trató de satisfacer la demanda efectiva urbana de alimentos con producción nacional e importada, garantizando mediante las empresas públicas que Lima Metropolitana y otras ciudades importantes del país estuviesen abastecidas de alimentos a precios moderados.

2.3 Redefinición de la propiedad

La nueva situación de la propiedad dentro del marco de la reforma agraria presenta al menos dos aspectos trascendentes: el primero, referido a las limitaciones al derecho de propiedad preexistente (característico de casi cualquier reforma agraria); y en segundo lugar, un nuevo status jurídico para las unidades adjudicadas por la reforma agraria.

Como más adelante podrá citarse, éste es el elemento que muestra cómo la reforma agraria en nuestro país no se caracteriza por hacer más propietarios, sino por hacer acceder a un sector campesino a los bienes rurales bajo condiciones distintas a las vigentes hasta entonces, nuevas condiciones que tienen como eje transversal la presencia del Estado en el campo con un papel protagónico.

En el caso peruano, probablemente el cambio central para la propiedad preexistente al proceso de reforma agraria fue el establecimiento del requisito de conducción directa y eficiente por el propietario. Ésta pasa a ser elemento esencial e imprescindible del derecho de propiedad, resultado de una fusión de los conceptos de propiedad y de explotación directa a través del trabajo.

La vieja distinción del derecho civil entre propiedad y posesión se había extinguido conceptualmente para el caso de los bienes rurales. Hasta la reforma, el propietario tenía a su disposición una serie de posibilidades jurídicas para transferir sólo la posesión del bien a un tercero, conservando la propiedad a cambio de una renta.

La nueva característica del derecho de propiedad rural liquida la separación de los atributos de la propiedad y determina que cuando el propietario no trabaja el bien, o se extingue el derecho de propiedad o resulta expropiable.

En el primer caso, según la figura creada por el Decreto Ley N° 17716 se estaría hablando de abandono al no darle destino productivo al bien, la propiedad de éste se extingue para su propietario. Esta nueva institución jurídica es completamente distinta a la afectación de la tierra por vía expropiatoria, que equivale a una compra-venta forzosa, mientras que en el caso del abandono, el propietario pierde la propiedad sin ningún derecho compensatorio, adquiriendo el Estado el bien abandonado sin pagar nada.

Como otra de las causales de expropiación se establecieron las condiciones deficientes de explotación de la tierra. La ley fijó para esto un sistema de ponderación en base al promedio de la zona, mostrando que el derecho de propiedad absoluto había concluido al sujetarse el uso de la propiedad a índices de eficiencia, bajo una pena de afectación.

La segunda exigencia respecto de la conducción de la propiedad, es que ésta sea directa, es decir, que el propietario ejerza por sí mismo el trabajo sobre el fundo; en ese sentido, las tierras que habían sido invadidas o arrendadas se vieron bajo el régimen de afectación.

Por último, un tercer aspecto de la conducción nace de otra razón de afectación denominada “existencia de condiciones contrarias a la legislación laboral” y que durante el proceso de reforma agraria se convirtió en una de las causales mayormente invocadas por los trabajadores para solicitar la expropiación. Como se puede concluir, esta limitación a la propiedad proviene de una exigencia acerca de la conducción que no toca la relación predio-propietario sino la de éste con los trabajadores, exigiéndose el respeto a las disposiciones legales sobre aquellos.

La segunda limitación impuesta por el nuevo régimen legal agrario se refiere a la concentración, esto es lo que se conoce como los “mínimos inafectables” que en la ley original admitían la posibilidad de ampliarse si la explotación era eficiente, lo cual nunca ocurrió.

Contrariamente, en 1975 se rebajó el monto de las extensiones consideradas inafectables según la ley original. Paralelamente, el funcionamiento de tales mínimos inafectables estaba acompañado de una serie de presunciones legales cuyo objeto era también, limitar la concentración de tierras. Así, se consideraba como un solo predio los predios de una persona donde quiera que estuviesen situados las unidades agrícolas, los de la sociedad conyugal y los bienes propios del cónyuge o de sus parientes cercanos.

Además de ello, la reforma agraria introdujo una causal excepcional de afectación: la cercanía del predio a comunidades campesinas que no contaran con tierras suficientes, sin atender a las condiciones de la propiedad que fuera, sino en atención a la necesidad social manifiesta.

La tercera limitación a la propiedad agraria es de naturaleza distinta a las anteriores y se refiere a la aparición de una cierta inseguridad jurídica sobre ella. Contribuirían a ello, dos factores: de un lado, las continuas modificaciones del régimen legal, y de otro, la relativización del valor de las fuentes probatorias del derecho de propiedad. Complementariamente, los reajustes del proyecto gubernamental, resultaron afectando a una de las instituciones más importantes para otorgar seguridad mediante el derecho: la titulación, y con ella, la fe registral.

En efecto, en un orden jurídico, la previsibilidad indispensable para el desenvolvimiento de las relaciones mercantiles requiere de la seguridad otorgada por el derecho, el cual cautela que lo válidamente pactado hoy puede seguir siendo siempre reconocido como tal. Respecto de la propiedad, tal seguridad corresponde al título de propiedad y se reconoce mediante el registro público del mismo; la institución registral confiere definitiva certeza en cuanto al título de propiedad del bien en ella inscrito.

Consecuentemente, de acuerdo a las normas del derecho civil, quien adquiere de buena fe, confiando en la indicación de propiedad que le da el registro, está protegido de cualquier acción posterior que demostrase que quien le vendió tenía derecho firme. El registro del título protege así la demostración de la propiedad de los vaivenes y de la eventualidad de las pruebas, es un asidero firme para fundar sobre la certeza que otorga, el desarrollo de la inversión y el intercambio mercantil.

En ese sentido, la ley de reforma agraria comprometió la estabilidad de la titulación al anular actos de transferencia que habían sido jurídicamente perfectos al momento de su realización. Además la reforma agraria afectó la fe registral, en cuanto al

anular determinadas parcelaciones por iniciativa privada bajo la acusación de irregularidades producidas en ellas pero ya aprobadas por la autoridad competente, facultó al fuero agrario para declarar la nulidad de las inscripciones registrales respectivas.

Las tres limitaciones examinadas demuestran con suficiente evidencia una sustancial redefinición de los contenidos del derecho de propiedad para aquella existente con anterioridad a la reforma agraria. Límites a la extensión, indispensabilidad de conducción directa eficiente y cumplidora de las normas laborales, dentro de un régimen legal permanentemente sujeto a imprevisibles modificaciones bajo las cuáles lo lícito hoy podía dejar de serlo mañana, estableciéndose una situación donde el amparo formal al propietario fue disminuido significativamente.

2.4 Política agraria: El nuevo papel del Estado

En la política agraria emprendida por el gobierno militar podemos distinguir hasta tres etapas, la primera desde 1969 hasta 1972, la segunda desde 1972 hasta 1974 y una última desde 1975 hasta 1979.

En la primera, el énfasis se centra en el proceso de reforma agraria. La producción era vista como un problema derivado del patrón de tenencia de la tierra, si ésta cambiaba, entonces la producción aumentaría. Las posibles caídas en la producción derivadas del proceso de reforma serían compensadas por una serie de medidas orientadas a una mayor y mejor comercialización de los productos obtenidos de la agricultura.

En la segunda etapa, continuaría el énfasis en el proceso de transferencia de las tierras, pero el escaso crecimiento de la producción y la aparición del problema de abastecimiento, orientado a regular el abastecimiento de los alimentos a precios subsidiados a los consumidores de Lima Metropolitana.

El propósito central era integrar al campesinado al proceso de toma de decisiones y de planificación. Sin embargo, integrarse a la planificación no significaba ningún tipo especial de ayuda por parte del gobierno.

En la tercera etapa, la política se orienta a consolidar el proceso de reforma agraria. A fines de 1977, más del 90% de la meta de hectáreas a expropiar se había cumplido. La agudización de los problemas de producción y abastecimiento a las ciudades, el pobre funcionamiento de las nuevas empresas y la inquietud reinante en el campo, dejan ver claramente que la reforma agraria no era la solución para el problema agrario peruano. No transfirió ingresos a una significativa proporción del sector, tampoco fue capaz de elevar la productividad y ampliar la frontera agrícola, y por tanto de incrementar la producción.

Por otro lado, el subsidio a los alimentos importados era creciente debido al incremento de los precios internacionales, afectando gravemente el presupuesto público, dada la crisis en la que se desenvolvía nuestra economía. Una de las salidas del gobierno fue a fines del 74 al crear el Ministerio de la Alimentación, el que sin embargo, acarrearía una serie de problemas administrativos. Se encarga entonces al Ministerio de Agricultura todo lo referido a los recursos naturales, los productos de exportación y el proceso de transferencia de las tierras, y al Ministerio de Alimentación los productos alimenticios. Lo que se hacía con ello era separar algo que estaba estrechamente asociado.

Los problemas de duplicación de funciones y el consiguiente desperdicio de recursos del Estado fueron detectados por la misión del Banco Mundial que llegó al Perú en 1976 para realizar un informe sobre la situación agropecuaria. Como resultado de dicha visita se recomienda la fusión inmediata de ambas instituciones, lo que se produciría recién en 1978 no sin una nueva confusión en la administración pública agraria. En 1976 empieza una liberalización de los controles de precios para muchos de los productos agropecuarios. La crisis económica por la que atraviesa el país

durante el año 1977 hace difícil que el gobierno pueda seguir manteniendo los subsidios con lo que la política agraria se reduce simplemente al abastecimiento.

Los distintos paquetes económicos de los ministros a partir de 1977 incluyen sistemáticamente una reducción de subsidios. Como resultado de todo este proceso encontramos hacia 1979 una economía agraria deprimida, una estructura de consumo alimenticio muy difícil de sostener y una política agraria totalmente desorientada⁸.

Cuadro No. 2

Distribución de las tierras agropecuarias adjudicadas al 30 de septiembre de 1979 según región natural en miles de hectáreas

	Costa	Sierra	Selva	Total
Miles Hás. Simples	840.1	6080.9	288.1	7209.1
Miles Has. Estandarizadas	411.1	250.0	41.2	702.3
% Hás. Simples	11.6	84.4	4.0	100.0
% Hás. Estandarizadas	58.5	35.6	5.9	100.0

Fuente: Matos José, "Reforma Agraria: logros y contradicciones 1969 -1979"

Cuadro No. 3

Avances de la reforma agraria con relación a sus metas reajustadas (al 24 de junio de 1979)

	EXPROPIACIONES		ADJUDICACIONES	
	Nº Fondos	Superficie (Miles de Has.)	Nº Beneficiarios	Superficie (Miles de Has.)
Metas	15,910.0	9,520.4	400,000.0	9,755.9
Realizado	15,826.0	9,065.8	360,610.0	8,199.6
Pendiente	84.0	454.6	38,390.0	1,556.3
Avance	99.4%	95.2%	90.1%	84.0%

Fuente: Matos José, "Reforma Agraria: logros y contradicciones 1969 -1979"

⁸ Caballero y Alvarez "Aspectos cuantitativos de la Reforma Agraria (1969-1979)". Lima. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). (1980)

3. El Proceso de titulación y registro de tierras después de la reforma agraria

3.1 Continuación del proceso durante la década del ochenta

Ley de promoción y desarrollo agrario

Con el fin del gobierno militar y la promulgación de la constitución de 1979 se inició un proceso que ha determinado un evidente cambio de modelo que continua hasta nuestros días. El gobierno de Fernando Belaúnde Terry promulgó la llamada ley de Promoción y Desarrollo Agrario (Decreto Legislativo N° 002) en 1980, que entre sus normas más saltantes permitía la parcelación de las unidades agrícolas en favor de campesinos individuales, parcelándose con ello gran cantidad de las tierras que habían sido adjudicadas a las empresas asociativas durante la reforma agraria.

La ley de Promoción y Desarrollo Agrario establecía sólo la posibilidad de que las empresas asociativas se parcelen, estas empresas ahora eran libres de elegir el modelo empresarial que mejor les conviniera. Esta norma abrió así el inicio del proceso de parcelación, continuada por el gobierno de Alan García y que ocasionaría la extrema fragmentación de las tierras agrícolas.

Los cambios introducidos durante el segundo gobierno de Belaúnde provocaron 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.

Como consecuencia de este proceso, la composición de la propiedad agraria cambió dramáticamente, prevaleciendo la pequeña propiedad o minifundio. Durante toda esta década -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".

El proceso de parcelación que se produjo en la mayoría de las cooperativas agrarias de la costa, creadas por la reforma agraria, y la desactivación de las SAIS (Sociedades Agrícolas de Interés Social) y las EPS (Empresas de Propiedad Social) en la sierra, procesos que tuvieron lugar en la década de los 80 y principios de los 90, determinaron que en lugar de más de 500 empresas surgieran en el país, más de 100,000 nuevos propietarios sin título.

En el caso de la costa se crearía un nuevo grupo de pequeños propietarios o parceleros, con un promedio de 3-5 Has., en tanto que en algunas regiones de la sierra, dicha desintegración permitió la asignación de tierras adicionales a comunidades campesinas. A todas estas tierras asignadas durante este periodo se les denominó “tierras de reestructuración”, ya que eran fruto de la reestructuración de las empresas agrarias formadas en los inicios del periodo de la reforma.

Con todo, el minifundio representa uno de los grandes retos para una agricultura moderna y eficiente en el Perú, considerando que a nivel nacional, las parcelas de las zonas de cultivo tienen un promedio de 3 - 5 Has. Esta excesiva división ha generado a la par otros problemas, tales como conflictos territoriales, bajas en la producción y productividad agrícola, entre otros.

Legislación sobre las tierras administradas por las comunidades campesinas

Como se ha mencionado, las comunidades campesinas fueron importantes beneficiarias del proceso de distribución de tierras en el periodo de la reforma agraria; sin embargo, la propiedad comunal no se veía afectada por el proceso de parcelación anteriormente citado, por lo que se hacía necesario dar nuevas leyes respecto a la conducción de estas tierras.

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.

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 estimado del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)⁹, el coeficiente Gini respecto a la distribución de la tierra ha evolucionado de la siguiente manera entre los censos agropecuarios:

Cuadro No. 4

Perú: Evolución del grado de concentración de la tierra (GINI) (En hectáreas y hectáreas estandarizadas)

	1961	1972
Hectáreas	0.9425	0.8849
Hectáreas estandarizadas	n.d.	0.5719

Fuente: GRADE

En el año 1987 se aprobaron dos leyes importantes en referencia a las comunidades campesinas: la ley General de Comunidades Campesinas, Ley N° 24656 y la ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, Ley N° 24657.

En la primera se declaraba que las comunidades campesinas eran "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 dicha 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,

⁹ GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima. Perú

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).

En estas normas se mantienen vigentes aún las ideas de la anterior ley de 1920 y de la ley de la reforma agraria, considerándose 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 fomento¹⁰.

La segunda ley referida, de deslinde y titulación estaba orientada a regularizar la propiedad de las comunidades campesinas para todas aquellas tierras sobre las cuales éstas tuvieron posesión o título. Asimismo, el dispositivo generó 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.

¹⁰ Eduardo Zegarra Mendez "El Mercado de Tierras Rurales en el Perú: un Análisis Económico e Institucional". Lima. 1998

En general, esta ley estableció una serie de procedimientos y creación de 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.

Es importante además señalar en este punto, que si bien las comunidades campesinas fueron fomentadas durante el período de la reforma, cuya ley tiene todo un capítulo dedicado a ellas, no trata en ninguna medida a las comunidades nativas.

Legislación de las comunidades nativas

La legislación peruana distingue entre comunidades campesinas agrícolas y lo que llama comunidades nativas, estando constituidas estas últimas por las comunidades indígenas de la selva.

Las comunidades nativas y su titulación están regidas por la misma legislación aplicada a la de las comunidades campesinas. Además de esta, las comunidades nativas están regidas por leyes y decretos adicionales.

La Ley N° 22175 o ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, dada en 1978 señala que el Estado promueve el desarrollo de las regiones de selva y ceja de selva mediante proyectos de asentamiento rural.

Esta ley reconoce la existencia legal y personería jurídica de las comunidades nativas, definiéndolas como grupos tribales constituidos por conjuntos de familias vinculadas por el idioma, la cultura, la tenencia y usufructo del territorio y con asentamiento nuclear o disperso.

Garantiza asimismo, la integridad de la propiedad territorial de las comunidades nativas, estableciendo como propias de éstas, las tierras que ocupan ya sea de manera sedentaria o cuando migran estacionalmente. Reconoce la propiedad de las comunidades nativas como inalienable, imprescriptible e inembargable, exonerándolas de impuestos a partir de los 20 años de vigencia de la ley.

o obstante, el Estado se guarda el derecho de aprovechar algunos bosques dentro del territorio de las comunidades nativas, a través de contratos de concesiones entre 20 - 200,000 Has. cuando esto sea de carácter prioritario para el país.

Al finalizar el gobierno de Alan García, en las últimas décadas en el Perú se habían expropiado y adjudicado las siguientes áreas¹¹:

Cuadro No. 5
Áreas expropiadas y adjudicadas durante las ultimas décadas
(En miles de hectáreas)

Gobiernos		Expropiadas	Adjudicadas
1962	Lindley y Pérez Godoy	59.7	--
1963-1968	Belaúnde	968.0	312.1
1969-1980	Velasco-Morales Bértmudez	8109.5	6511.3
1981-1985	Belaúnde	94.1	460.1
1985-1990	García	5.6	1430.2

Fuente: Informe Banco Mundial 1990, Thays Iván

¹¹ Iván Thays "Situación Actual de la Tenencia de la Tierra en el Perú" Banco Mundial. 1990

3.2 Fin de la reforma agraria: Nueva normatividad en los años noventa

Decreto Legislativo N° 653 – Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario

Después de los intentos realizados durante el gobierno de Morales Bermúdez por legalizar la propiedad rural, en los años ochenta no se realizaría ningún esfuerzo en el mismo sentido; sin embargo, en esta década que la situación de la tenencia de las tierras sufriría una profunda transformación, la parcelación masiva, las grandes empresas cooperativas formadas durante los setenta eran ahora “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.”¹²

Sería recién hasta el año 1991 y bajo este nuevo panorama en que el gobierno del ingeniero Alberto Fujimori, adoptaría una serie de medidas destinadas a transformar el régimen jurídico bajo el cuál operaba el otorgamiento y registro de los títulos de propiedad de tierras rurales, con el cual se estaba dando fin al característico proceso de reforma iniciado en el 69. En este sentido, la propiedad con pleno dominio sobre la tierra y con el consecuente otorgamiento de una mayor seguridad jurídica a los propietarios individuales adquiere crucial importancia para favorecer la plena operación del mercado como mecanismo para asignar el recurso tierra.

Como una de las medidas iniciales se promulgaría el D.L. N° 653 o ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, con el cual se daría fin a la ley de reforma agraria, trasladándose gran parte de los temas de propiedad al código civil. Con esta ley se intentaba poner fin a las restricciones a la conducción directa; así en este dispositivo se declaraba “el dominio y conducción 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).

¹² Eduardo Zegarra Méndez. CEPAL -1999.

A pesar de esta declaración, el problema no se encontraba solucionado del todo, ya que la constitución vigente hasta entonces era la del año 1979, con la que la citada ley presentaba ciertas incoherencias. Los cambios planteados con esta nueva ley adquirirían constitucionalidad recién con la constitución de 1993.

Decreto Legislativo N° 667 – Ley del Registro de Predios Rurales

La inscripción de los derechos de propiedad en los registros públicos de los predios rurales presenta serias dificultades para sus propietarios. Promulgada en el año 1991, la ley del Registro de Predios Rurales permite la inscripción de una serie de actos y contratos, especialmente vinculados a la propiedad¹³, posibilitando además inscribir en este registro la propiedad de predios del Estado así como de los particulares, sean éstos recibidos de la reforma agraria o no.

Respecto a la posesión de particulares, el trámite a seguir para inscribir la posesión en este registro significó la transformación del trámite judicial de prescripción adquisitiva de dominio en uno de naturaleza registral (o administrativo). Sólo en caso de presentarse la oposición de alguna persona interesada dicho trámite deriva en la vía judicial.

De manera resumida, el Decreto Legislativo N° 667 permite al particular que "esté poseyendo y explotando económicamente un predio rural de propiedad de particulares en forma directa, continua, pacífica, pública y como propietario, por un plazo mayor de 5 años" solicitar la inscripción de su derecho de posesión en el Registro Predial.

¹³ Laureano Del Castillo "Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal". Lima. CEPES. 1997

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.¹⁴

Por otro lado, y en forma adicional a los requisitos presentados en el código civil respecto a la prescripción adquisitiva de dominio (posesión continua, pacífica, pública y como propietario), el decreto legislativo enfatiza en la probanza de la posesión y la explotación económica para lograr la inscripción de la posesión.

La forma de probar la explotación económica del predio que exige la ley del Registro de Predios Rurales expresa también una vinculación con la forma como la legislación de reforma agraria peruana trataba el instituto de la posesión. Por ello, no puede pasarse por alto los intentos de este Decreto Legislativo N° 667 de atender el problema de la falta de titulación de predios rurales, buscando reconocer la especificidad de la propiedad y posesión agrarias.

Pese a ciertas objeciones señaladas al mecanismo registral contenido en el D.L. N° 667, no se puede negar que el registro de predios rurales presenta grandes ventajas sobre el registro de la propiedad inmobiliaria (vigente en el Perú desde la década de 1930). Estas ventajas son la simplificación de los trámites, el ahorro de tiempo y el propio sistema registral, que imposibilita la duplicidad de las inscripciones sobre un mismo predio y facilita adicionalmente las búsquedas registrales. No obstante, lo que sí constituía un problema era la subsistencia en el país de dos sistemas registrales para los predios rústicos.

¹⁴ Laureano Del Castillo “Propiedad rural. titulación de tierras y propiedad comunal”. Lima. CEPES. 1997

Hasta hace pocos años, el Decreto Legislativo N° 667 tuvo una aplicación restringida a partes del departamento de Lima, mientras en el resto del país (e incluso en el resto del departamento de Lima) siguió vigente el registro de la propiedad inmobiliaria, administrado por la Oficina Nacional de Registros Públicos (hoy en día Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP).

El problema de la duplicidad de sistemas registrales tenía su origen en la creación del Registro de Predios Rurales, pues el Decreto Legislativo N° 667 estableció que tendría una cobertura nacional, tomando a su cargo la inscripción de los predios rurales en los lugares donde se fuera implementando (para lo cual se irían cerrando progresivamente las partidas registrales en los registros de la propiedad inmobiliaria).

Incluso la ley de la Superintendencia de los Registros Públicos, N° 26366 de Octubre de 1994, ratificó dicho ámbito del registro de predios rurales. Pero en los hechos, la cobertura del registro de predios rurales siguió siendo tan sólo de una parte de los valles costeros del departamento de Lima.

Ley N° 26505 – ley de Tierras

El actual régimen jurídico sobre tierras está conformado por esta ley junto con una serie de dispositivos conexos. Algunos detalles de sus componentes importantes para este estudio son:

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, la misma que pasa a ser tratada como un bien en igualdad de condiciones que cualquier otro. Subsisten sin embargo, y aunque bastante disminuidas, algunas limitaciones derivadas de razones de orden público:

Expropiación. La ley establece que la expropiación sólo podrá darse por causal de obra pública de infraestructura y servicios públicos. Los propietarios serán compensados por el valor de sus tierras al precio de mercado de las mismas, siendo pagadas en efectivo. El artículo restringe tanto las causales de expropiación como la forma en que el Estado puede compensar por las tierras expropiadas.

Abandono. El artículo 5to. de la ley establece que el abandono de tierras a que se refiere la constitución es aplicable a las tierras adjudicadas en concesión por el Estado en caso de incumplimiento de los términos y condiciones de aquella. 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.

Impuesto a la gran propiedad de la tierra. El poder ejecutivo está facultado a reglamentar un impuesto a la propiedad de la tierra que exceda al límite de 3,000 Has. exceptuándose de esta disposición las comunidades campesinas y nativas.

Régimen de las tierras con recursos forestales y de fauna

En el régimen jurídico sobre tierras 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 aquellas áreas de protección ecológica, las que sólo podrán ser objeto de concesión sujeta a las normas de protección del medio ambiente.

Régimen de las tierras eriazas

Algunas disposiciones complementarias de esta ley alteran el régimen de tierras eriazas del D.L. N° 653 que declaró a éstas de propiedad del Estado, sin excepción.

En este caso, al declarar que existen tierras eriazas del dominio del Estado, se puede inferir que existen otras tierras eriazas que no son de su dominio ¹⁵.

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

Régimen de las tierras del territorio de las comunidades

El régimen de tierras de las comunidades campesinas y nativas dentro de esta norma, se orienta hacia la incorporación de las tierras comunales al mercado, convirtiéndose en uno de los aspectos más controvertidos de la Ley N° 26505. Como se ha mencionado, 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, alquilar o hipotecar parte o todas sus tierras si la mayoría de sus miembros así lo deciden.

¹⁵ Guillermo Figallo “El Nuevo Régimen de propiedad de las tierras”. Lima. 1998

La Ley N° 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 poseionarios 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 N° 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 poseionarios individuales. Esta medida encontró férrea oposición por parte de las dirigencias comunales de las comunidades costeñas, especialmente de la costa norte.

En 1997 se aprobó el reglamento general de la ley de Tierras que en lo fundamental norma los procedimientos para la venta o entrega en concesión de las tierras eriazas de propiedad estatal; y, por otro lado, garantiza la propiedad territorial de las comunidades nativas, reiterando que su derecho es imprescriptible.

Decreto Ley N° 25902 – Creación del proyecto especial de titulación de tierras y catastro rural (PETT)

El avance del plan de reforma emprendido en los noventa necesitaba de la implementación de un mecanismo adecuado para definir los derechos de propiedad. El Decreto Ley N° 25902, de fecha 27 de noviembre de 1992, en su octava disposición complementaria, crea al Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT). Cuenta con personería jurídica de derecho publico interno, autonomía administrativa, técnica y con vigencia al 31 de diciembre del 2005¹⁶, teniendo como función las actividades relacionadas con el perfeccionamiento de los títulos de propiedad de los predios rurales comprendidos en el proceso del derogado Texto Único Concordado del Decreto Ley N° 17716, normas modificatoria, complementaria y conexas, con el fin de proceder a su inscripción registral.

El gobierno gestionó y obtuvo un financiamiento del BID de US\$ 22 millones (sobre un costo total de US\$ 38 millones) para el funcionamiento del PETT. Se esperaba que el proyecto alcanzara los objetivos de acelerar el saneamiento físico y legal de los predios resultantes de la reforma agraria, modernizar y actualizar el catastro rural, además de extender y automatizar el registro predial rural. La meta fijada por el proyecto era lograr la titulación de un millón de predios en el año 2000.

A través de sucesivas modificaciones este organismo amplió considerablemente sus funciones hasta constituirse en el principal impulsor del proceso de titulación de predios rurales en el país.

Sin embargo, el PETT sólo entregaba títulos de propiedad a los agricultores; no tiene facultades para inscribirlos en el registro de propiedad, lo que es competencia exclusiva de los órganos de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP).

¹⁶ Martín Valdivia “Acceso a Crédito en las Economías Rurales: Diferencias entre el sector Formal e Informal en el Perú”. Lima. 1997

Sobre la legislación de las comunidades nativas

Por otro lado, el Decreto Supremo N° 003-79-AA modifica la Ley N° 22175 o Ley de Comunidades Nativas, reduciendo la superficie de los territorios forestales sujetos de titulación para comunidades nativas a un área no mayor de 5 Has. Asimismo, señala que las tierras de comunidades nativas que se encuentren dentro de bosques nacionales sólo podrán darse en concesión de uso, no en propiedad, aún si las comunidades nativas ocupaban el territorio antes de la fecha en que el parque nacional se estableciera.

La ley N° 26505 que ya fuera tratada anteriormente, señala en su artículo 7mo. que la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o hidrocarburos requiere el previo acuerdo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre. Al respecto de esta parte de la ley y lo referente a las intrusiones de los madereros y colonos, que son situaciones que generan grandes conflictos territoriales en las comunidades nativas, no han sido reglamentados. Ello ocasiona un grave problema para el logro de un proceso exitoso de titulación y registro de los predios en estas zonas.

El Decreto Supremo N° 037-99AG establece que en los procedimientos de adjudicación de tierras rústicas y eriazas el INRENA indique si dichas tierras se encuentran o no dentro de áreas naturales protegidas o de recursos naturales.

A este respecto, es importante mencionar que el instrumento internacional específico más relevante tanto para las comunidades nativas como para las comunidades campesinas es el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por el Perú en el año 1994. El referido convenio establece obligaciones de consulta y participación de los pueblos indígenas en los asuntos que los afectan. Las organizaciones indígenas lo utilizan de manera creciente y como parte de su programa de reivindicaciones jurídicas.

Al ratificar tal instrumento, el Estado peruano se comprometió a adoptar medidas especiales para garantizar a sus pueblos indígenas el goce efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin restricciones, así como realizar esfuerzos para mejorar las condiciones de vida, participación y desarrollo en el marco del respeto de sus valores culturales y religiosos.

3.3 El sistema de titulación y registro vigente

Todas estas cifras que muestran el estado preocupante de la titulación y registro de tierras rurales y sus efectos en el desarrollo agrícola en nuestro país no presentan de forma completa el problema, pues todos aquellos factores antes mencionados son en mayor medida consecuencia de las formas legales y técnicas en las que ha sido tratado este tema por parte del Estado, por lo que la política estatal respecto a la propiedad rural será otro factor importante a analizar seguidamente.

El Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT), creado dentro del nuevo sistema de titulación y registro de tierras rurales en nuestro país, se encargaría del proceso completo de titulación y registro de los predios rurales a nivel nacional. Según informes de evaluación del PTRT, hasta el año 2000 se habría titulado y registrado alrededor de 700,000 predios rurales, mientras que 650,000 expedientes se encontraban en proceso de titulación y registro.

En lo referente a la titulación de las tierras pertenecientes a las comunidades campesinas y nativas, el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) señala que hasta el año 1999 existían un total de 5,708 comunidades campesinas reconocidas en el país. De ellas, sólo 962 (16.9%) cuentan con título registrado y 3,043 (53.3%) cuentan con título por registrar. Ello hace un total de 1,073 comunidades (correspondiente al 18.8%) pendientes de titulación.

Respecto a las comunidades nativas, existirían hasta marzo del 2000 un total de 1,275 comunidades nativas reconocidas en el país con un total de 3,218 comuneros y

un territorio de 821,500 Has. Los departamentos que cuentan con mayor número de comunidades nativas son Loreto (490), Ucayali (231), Amazonas (168), Junín (159) y Pasco (113). De estas 1,275 comunidades, 1,070 (83.9%) y 105 cuentan con título por registrar. Ello significa que existen 100 comunidades nativas por incorporar al proceso de titulación y registro.

Cuadro No. 6

Balance del proceso de titulación y saneamiento legal en el ámbito rural 2001

Actividades realizadas por el PETT	Universo		Ejecutado	
	Nº de Predios	Superficie Has.	Nº de Predios	Superficie Has.
Predios rurales	2,433,832	34,067,839	1,147,501	27,430,797
Comunidades campesinas	5,774	21,891,534	4,186	18,570,171
Comunidades nativas	1,267	6,890,275	1,177	6,400,832
Predios particulares	2,426,791	5,286,030	1,142,138	2,459,794

Fuente: Ministerio de Agricultura

De primera impresión estas cifras serían bastante alentadoras teniendo en cuenta que el proyecto estaba orientado a cubrir un total de 1,100, 000 predios. Sin embargo, el cumplimiento de metas fue impuesto sobre los indicadores de un adecuado proceso de titulación en algunas zonas. Ello acarrearía una serie de problemas que llevarían a empeorar la situación de la propiedad en algunas zonas debido a los conflictos territoriales originados por la incorrecta demarcación o por la insuficiente información levantada sobre el predio en cuestión.

En consecuencia, los efectos positivos esperados de un mayor número de predios rurales titulados y registrados, se verían disminuidos por los efectos negativos producidos por los constantes errores cometidos durante el proceso.

CAPÍTULO III

Impactos económicos del proceso de titulación y registro de tierras

La reforma agraria produjo una profunda transformación de la realidad del campo que permitió eliminar muchos de los conflictos existentes en el mismo, que de continuar podían devenir en una grave explosión social.

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 estructura agraria por parte del Estado en la década de los setentas (Ley de Reforma Agraria, DL N° 17716 de 1969) se ha pasado a un régimen prácticamente liberal en cuanto a la propiedad de la tierra en los noventas (Ley de Tierras N° 26505 de 1995).

La desaparición formal de gran parte del agro asociativo en el país y la conformación de nuevos actores sociales como los parceleros, tiene lugar durante la década de los ochentas, transformando el agro peruano en una masa enorme de pequeños propietarios, ya sea dentro de las tradicionalmente denominadas comunidades campesinas como en las áreas más modernas previamente cooperativizadas y luego parceladas.

Sin embargo, es recién en la década pasada cuando se inicia un cambio formal del régimen jurídico, más acorde con esta nueva realidad. Esta nueva etapa, que favorece a la plena operación del mercado como mecanismo para asignar el recurso tierra, es por ende un momento donde la propiedad privada adquiere preeminencia y se busca otorgar la mayor seguridad jurídica a los propietarios individuales.

Las políticas orientadas en este sentido, comenzaron con una reforma parcial centrada en la regularización de la propiedad de los llamados parceleros mayoritariamente ubicados en la costa.

La segunda etapa, que podríamos llamar de reforma integral, se inició con la promulgación de una nueva ley de Tierras en 1995 con la intención de generar un único marco jurídico y de política para las tierras rurales sobre la base del pleno funcionamiento del mercado de tierras. En esta etapa no solamente se ha buscado introducir los mecanismos de mercado en las áreas reformadas, sino incluso en las extensas zonas manejadas por comunidades a nivel nacional¹⁷.

Como parte de la reestructuración del sector agrario en los noventa, el gobierno buscó paulatinamente la desactivación de la Banca de Fomento, incluido el Banco Agrario; eliminando en primera instancia las tasas preferenciales que este otorgaba, para suprimir después su exclusividad en la prenda agrícola, y declara finalmente en mayo de 1992, la disolución de la Banca de Fomento sectorial y con ella el Banco Agrario. Esta liberalización del mercado financiero requería necesariamente ser acompañada de una política de titulación que permitiera el uso del título de propiedad como colateral.

Con este propósito, se crea a partir de 1992 el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural conocido como PETT, encargándose como tarea básica el perfeccionamiento de la propiedad agraria a nivel nacional. Si bien 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, el convenio firmado con el BID a fines de 1995 intentó darle una mayor cobertura al proceso de formalización de la propiedad rural, con el objetivo de llevar a cabo un nuevo catastro rural en todo el territorio nacional. Es también en este año en que la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), creada en 1992, inicia una constante y estrecha coordinación con el PETT, incrementando significativamente los recursos y las metas a cubrir con el proceso de formalización rural.

¹⁷ Según el III Censo Agropecuario indican que un 23.5% de las parcelas a nivel nacional son manejadas por comuneros.

Las estimaciones del III Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) indican que del universo existente de parcelas (5.7 millones), un 41,2% poseen un título de propiedad individual, dentro de las cuales menos de la mitad se encuentran registrados, es decir solo un 17% del universo total de 5.7 millones de parcelas a nivel nacional se encontrarían dentro del sistema formal de propiedad. El trabajo realizado por la SUNARP entre 1993 y 1999 ha logrado entregar unos 300,000 títulos registrados de predios rurales, pasando de 17% estimado en el censo a un 22.3% del total nacional. Así el reto por delante son aproximadamente 4.4 millones de predios rurales fuera de la formalidad.

Pese al gran esfuerzo y gasto que ha implicado el desarrollo de esta política para el gobierno¹⁸, no se cuenta hasta la fecha con un análisis empírico global que respalde dichas medidas, explicando cuales son los beneficios concretos que se espera obtener con las mismas. Según la teoría de los derechos de propiedad¹⁹, estos beneficios estarían relacionados a la seguridad de la tenencia que otorga el título de propiedad a su poseedor, pudiendo apropiarse de los retornos derivados de la inversión que ellos mismos ejecutan. Asimismo, la tenencia del título y registro de propiedad, permitiría que los poseedores otorguen su tierra como colateral, facilitando su acceso a fuentes de crédito²⁰.

Algunas consideraciones teóricas

La escuela de derecho de propiedad, iniciada por Coase en 1960, sostiene que la adecuada definición de derechos de propiedad privados permite internalizar las externalidades que surgen bajo un sistema donde los bienes son de acceso general o libre, es decir donde ninguna persona pueda estar excluida del derecho a usar el bien en cuestión.

¹⁸ Los planes de titulación para 1998 significaban un desembolso de 75 millones de dólares, de los cuales casi la mitad (31.8) son financiados por el BID. Diario El Peruano, 27 de dic. 1997.

¹⁹ Principales exponentes de esta escuela son Coase (1960), Alchian y Demsetz (1973). En el Perú estas teorías han sido popularizadas por De Soto (1986).

²⁰ Existe un caso en Tailandia (Feder, Onchman, Chalamwong y Hongladarom. 1998) que permite identificar esta causalidad.

En un sistema de acceso general o libre, los beneficios derivados de la inversión ejecutada por uno de los usuarios, favorece a los demás usuarios del bien convirtiéndose en una externalidad. De la misma manera, los costos generados por el uso del bien no asumidos o pagados enteramente por los usuarios individuales. Al no asegurar su apropiación sobre todos los retornos derivados de la inversión y al no asumir enteramente los costos derivados del uso del bien, no existen incentivos a invertir ni a manejar correctamente el bien en cuestión, generándose una tendencia a su sobreexplotación.

En un sistema de derechos de propiedad privados, por el contrario, cada propietario individual asume todos los costos derivados del uso del recurso y se apropia enteramente de los beneficios generados por la inversión del mismo.

Dentro del mismo sistema de derechos de propiedad privados, estos incentivos son mayores cuanto mayor es la seguridad de acceder a los retornos derivados de la inversión y cuanto mayor es la certeza de tener que asumir los costos de la sobreexplotación²¹. En el caso específico de la tierra, la seguridad de tenencia que otorga el título de propiedad constituye un incentivo a realizar mejoras a la tierra y a no degradar el recurso.

Así, seguridad de tenencia se basa en una definición clara de los derechos de propiedad sobre un bien, la que es respaldada o asegurada por alguna institución superior a cada individuo que generalmente es el Estado. Esta institución es la encargada de asegurar los derechos de acceso, manejo, uso y exclusión a los propietarios del bien.

Dentro de un mismo sistema de régimen de propiedad privada pueden existir distintos niveles de seguridad de tenencia, debido a que las reglas o mecanismos con los cuales se definen los derechos de los propietarios no siempre son homogéneos.

²¹ Nort (1984) y Alvarado (1995)

Como menciona Barzel (1989), cada activo tiene costos de transacción crecientes y por lo tanto la transferencia absoluta de los derechos de propiedad tiene costos prohibitivamente altos, lo que significa que no es posible delinear perfectamente los derechos de propiedad de un determinado bien.

En el caso del agro peruano, los agricultores cuentan con diversos documentos que respaldan su derecho de propiedad sobre la tierra que utilizan, o en algunos casos simplemente no cuentan con documento alguno. De esta manera podemos encontrar dentro de los agricultores considerados propietarios de su tierra, distintos niveles de seguridad de tenencia. El mayor nivel correspondería a los propietarios que poseen título y registro de sus tierras, debido a que no solo el Estado certifica su propiedad sino que esta se encuentra inscrita en los registros públicos.

Un segundo nivel es el de los propietarios que poseen un título de propiedad más no se encuentran inscritos en registro públicos, siendo el nivel más bajo correspondiente a los propietarios que ni siquiera poseen un título formal. Estos últimos generalmente cuentan con algún tipo de documento que respalda su propiedad (contrato de compra-venta, escritura de juez de paz, etc.) pero que no se considera como un título formal. De la misma forma, el concepto de seguridad de tenencia requiere de esta institución superior que respalde el derecho de propiedad del individuo ante terceras personas.

Sin embargo Kervyn (1990) plantea que las comunidades campesinas son instituciones capaces de ofrecer mayor seguridad de tenencia a sus miembros que un sistema de propiedad individual. Mientras que el sistema de propiedad individual se encuentra amparado por el Estado, cuyas instituciones presentan altos costos de acceso y fuertes niveles de corrupción, las decisiones de las instituciones campesinas son reconocidas por sus miembros y la acción colectiva les permite defenderse más eficientemente de la usurpación de otros vecinos.

El acceso a títulos de propiedad registrados, permitiría que los agricultores incrementen su probabilidad de acceder a crédito. El hecho de contar con parcelas tituladas y registradas posibilitaría la entrega de la tierra como colateral, lo que disminuiría el riesgo asumido por los prestamistas. Al asumir un menor riesgo, los prestamistas estarían más dispuestos a otorgar préstamos.

En ese mismo sentido es importante resaltar que la presencia de un alto nivel de incertidumbre con respecto al comportamiento del prestatario y con respecto al resultado del proyecto productivo ha sido presentada como parte de las causas principales que se encuentran detrás de la escasa oferta de crédito en la agricultura peruana²². De esta manera, la entrega de títulos de propiedad contribuiría de manera significativa a la formación de un mercado de crédito en el agro.

Existen dos tipos de crédito en el ámbito rural peruano: el crédito formal-foráneo y el crédito informal-local; aunque existen diversas maneras de distinguir al crédito formal del informal.

En 1994, el crédito formal-foráneo se encontraba constituido básicamente por la banca comercial mientras que el crédito informal-local se encontraba constituido básicamente por los comerciantes, habilitadores, amigos y parientes.

Los prestamistas foráneos presentan mayores costos de acceder a información sobre las cualidades de los prestatarios y sobre la rentabilidad de los proyectos en los que estos incurren. Al mismo tiempo, los prestamistas foráneos tienen menos capacidad social de coacción sobre los prestatarios, debido a que no forman parte del entorno social de los mismos. De esta manera, se puede decir que el riesgo asumido por los prestamistas foráneos es mayor que el riesgo asumido por los prestamistas locales. Esto último genera que la necesidad de garantías sea mayor en el sector formal-foráneo que en el sector informal-local.

²² Esto debido a los altos costos de monitoreo en el campo y a la presencia de fenómenos naturales

Así se espera que la titulación y registro tenga un mayor impacto en el acceso a crédito formal. Esta diferencia es importante debido a que la evidencia internacional indica que los préstamos del sector formal se caracterizan por tener menores tasas de interés, mayores montos de préstamo y mayores periodos de pago.

Teóricamente la relación entre la tasa de interés de ambos tipos de crédito es ambigua. Por otro lado, los prestamistas del sector informal presentan menores costos de información lo que repercutiría en una menor tasa de interés. Asimismo, los prestamistas del sector formal tienen menos incentivos a incrementar la tasa de interés pues altas tasas de interés incentivan a los productores a invertir en proyectos riesgosos con altos niveles de rentabilidad, lo que disminuiría la probabilidad de recuperar el préstamo.

Mas allá de la teoría, no se ha podido evidenciar a nivel nacional lo relacionado a las tasa de interés o a los montos de préstamo otorgados por tipo de crédito; sin embargo, se ha podido recoger evidencia, como muestra, para el caso de Piura²³. En el cuadro que se indica a continuación se puede apreciar los préstamos otorgados por el sector formal, los que se caracterizan por tener una menor tasa de interés, mayores montos de préstamo y mayores plazo de repago.

²³ Encuesta realizada en 1998 a más de 500 productores en el Valle de Piura.

Cuadro No.7

Diferencias entre tipo de crédito y tenencia

Encuesta Piura

TENENCIA	FORMALES			INFORMALES			TOTAL		
	Monto	Tasa	Plazo	Monto	Tasa	Plazo	Monto	Tasa	Plazo
Registrados	4232	3.61	11	748	7.31	6	2974	4.94	9
Pequeños	629	4.1	6.9	323	7.9	5.5	501	5.7	6
Medianos	2238	3.6	15	541	7.1	6.5	1720	4.7	12
Grandes	14122	2.4	16	3229	4.6	8	11529	2.9	14
Sin registrar comuneros	414	4.35	7	751	4.49	7	693	4.46	7
Pequeños	426	4.3	6.8	744	4.5	6.8	691	4.5	7
Medianos	284	4.8	10	903	3.4	6.6	726	3.8	8
Grandes	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Sin registrar otros	303	4.74	7	242	6.81	5	260	6.2	6
Pequeños	294	4.8	6.5	201	7.4	5.8	230	6.6	6
Medianos	0	0	0	376	4.8	4	376	4.8	4
Grandes	355	4.5	10	0	0	0	355	4.5	10
TOTAL	3497	3.77	10	708	5.69	6	1932	4.84	8

Fuente: Steve Bouche (Universidad de Wisconsin)

En resumen, la titulación y registro incrementaría la probabilidad de acceder a crédito. Este incremento sería mayor en el sector formal-foráneo, sector que se caracteriza por otorgar mayores montos de crédito. Al mismo tiempo, la evidencia preliminar indica que este sector otorga préstamos a menores tasas de interés.

La titulación y registro permitiría el mejor funcionamiento del mercado de tierras al constituir el respaldo jurídico necesario para que las transacciones se lleven a cabo. Según Lipton (1974), el libre funcionamiento del mercado de tierras permite reestructurar la propiedad hacia los productores más eficientes e incrementar la productividad de la tierra.

Sin embargo, indica, no todos los efectos de la reforma agraria han sido positivos, generándose problemas que podrían llegar a declararse de carácter estructural, tales como la parcelación y excesivo minifundismo, producción ineficiente, eliminación del mercado de tierras, descapitalización del campo, eliminación de las empresas privadas en el agro, lo que ha generado a su vez, niveles mínimos de inversión en tecnología y otros.

1. Situación jurídica de la propiedad rural

Cambios radicales en la situación jurídica de la propiedad de tierras rurales en nuestro país se han sucedido desde principios del siglo pasado como consecuencia de la “llegada” del boom capitalista a nuestra economía. La tenencia de la tierra hasta la década de los sesenta reposaba sobre un sistema de propiedad sumamente concentrado, contrastado y complejo²⁴, cuyo sustento era la hacienda y la comunidad campesina.

La hacienda era la institución hegemónica de la sociedad rural. Los mejores recursos eran acaparados por 10,000 de ellas, en tanto que 4,000 comunidades campesinas que albergaban a una inmensa masa campesina, se encontraban en forzoso proceso de desintegración.

Hasta la década del sesenta la distribución de las áreas agrícolas en el Perú tenía como característica fundamental la concentración de la tierra en muy pocos propietarios (se calcula que el 90% de las tierras de uso agrícola eran de propiedad de apenas el 5% de los propietarios), en tanto que la situación social en el campo venía siendo cuestionada desde distintos frentes, dada las terribles condiciones de vida a las que se encontraban expuestos los campesinos.

²⁴ José Matos Mar, José Manuel Mejía “Reforma Agraria: Logros y contradicciones”. IEP – 1980.

Según señalan Matos y Mejía²⁵, el censo de 1961 pudo constatar que las haciendas y fundos, pese a constituir escasamente el 3.9% del total de unidades agropecuarias, poseían el 56% de los 18 millones de Has. que en ese entonces se indicaban como el área agropecuaria total del país. De otro lado, el 96% de las unidades restantes, es decir, las pertenecientes a campesinos, ocupaban apenas el 44% de dicha área total.

El extremo contraste en la situación de la propiedad y tenencia de la tierra, y las contradicciones que ésta generaba entre la gran propiedad y una mayoritaria masa campesina, constituiría en opinión de algunos autores, el principal componente del problema agrario, problema que la resistencia organizada del campesinado y el interés político llevarían luego de varios intentos a la primera ley de Reforma Agraria del año 1964.

Durante cuatro años de vigencia, la reforma de 1964 no afectó ni siquiera el 10% de las tierras que se encontraban en ese momento bajo explotación, y es que incluso la tierra formalmente afectada no podía ser expropiada (según alegaba el gobierno) por falta de fondos para pagarla.

Hasta 1968, sólo 14,345 campesinos fueron beneficiados bajo modalidades de adjudicación predominantemente individuales, alcanzando la extensión transferida a 384,529 Has., la cual no alcanzaba ni al 5% del total de tierras afectadas ni a más del 2% de la población campesina.

Se preservaba intocada la gran propiedad latifundista. La primera reforma agraria fue incapaz de transformar la estructura existente. En definitiva, se mantenía el peso político de la oligarquía terrateniente, que impedía que se le afectase y además pretendía recuperar la ley procurándose legitimidad.

²⁵José Matos Mar, José Manuel Mejía “Reforma Agraria: Logros y contradicciones”. IEP – 1980.

Sin embargo, la crisis desatada a finales de los sesenta produciría la intervención de las Fuerzas Armadas encabezada por el general Juan Velasco Alvarado, en cuyo gobierno se promulgaría el Decreto Ley N° 17716, ley de Reforma Agraria, que a diferencia de la anterior (dada en 1964) contendría medidas en extremo radicales.

Dicha ley afectó no sólo a los grandes latifundios, sino también a la mediana e incluso pequeña propiedad; eliminó el mercado de tierras agrícolas, estableciendo que la propiedad de la tierra no era transferible; eliminó la inversión de empresas con fines de lucro en el agro, promoviéndose la creación de empresas asociativas, bajo un régimen de propiedad colectiva; e instauró un régimen colectivista en la propiedad agraria, a partir de la creación de las SAIS y CUAS. En esencia, el gobierno militar pretendía eliminar el sistema de hacienda, reemplazándolo por otro de carácter asociativo.

La ley reconocía la propiedad privada, y con ello la obligación de compensar a los “propietarios” por la tierra expropiada, pero no hacía de ésta una traba para el proceso de transferencia. Los bienes fueron valorados en forma directamente proporcional a sus niveles de eficiencia y pagados en bonos redimibles en 20, 25 y 30 años

Hasta junio de 1979 la reforma agraria había cumplido gran parte del avance previsto para su primera etapa en cuanto a afectaciones y organización de nuevas unidades empresariales, aunque no lo hizo en los plazos estimados para la misma. Después de 10 años de vigencia de la ley, se afectaron 15,826 unidades agropecuarias correspondientes a aproximadamente 9 millones de hectáreas de tierras agrícolas y pastos naturales. Se adjudicaron 7'789,811 hectáreas que favorecieron a un total de 337,667 familias campesinas. De estas últimas, 533,947 Has. de tierras se han entregado a 22,948 familias campesinas en la parte selva.

Las tierras expropiadas fueron entregadas preferentemente a unidades de tipo asociativo, resultantes del proceso de reforma, conformadas por 581 cooperativas agrarias, 12 cooperativas formadas en base a complejos agro-industriales, 60 SAIS y 11 empresas de propiedad social, constituyendo éstas el 62.3% de las beneficiadas con adjudicaciones de tierras, y el 45.2% en términos de número de beneficiarios. La adjudicación individual realizada a campesinos independientes u organizados en grupos campesinos, en contraste, representan la menor proporción de las tierras adjudicadas (7.7%), constituyendo éstos sólo el 11.2% del total de beneficiarios.

En el caso de las comunidades campesinas, éstas también recibieron una menor proporción de las tierras adjudicadas durante este periodo (10.3%); sin embargo, en términos de beneficiarios, serían éstas las más favorecidas, ya que representaban el 31.4% del total de beneficiados con la adjudicación realizada durante esta década.

En suma, desde junio de 1969 hasta junio de 1979, se había expropiado el 99.4% de los fundos establecidos correspondiente al 95.2% de la superficie comprendida por los mismos. Asimismo, se había beneficiado a un 90.1% de los 400,000 establecidos por el proyecto inicial, con un 84% de la superficie total de tierras de adjudicación.

Con el fin del gobierno militar y la promulgación de la constitución de 1979 se inició un proceso que ha determinado un evidente cambio de modelo que continua hasta nuestros días. Si bien es cierto, durante la década del ochenta se continuó el proceso de expropiación de las tierras agrícolas, proceso que prácticamente culminó durante el gobierno de Alan García, el desarrollo de dicho proceso adoptaría nuevos supuestos.

El gobierno de Fernando Belaúnde Terry promulgó la llamada ley de Desarrollo Agrario (Decreto Legislativo N° 002), que entre sus normas más saltantes permitía la parcelación de las unidades agrícolas en favor de campesinos individuales, parcelándose con ello gran cantidad de las tierras que habían sido adjudicadas a las empresas asociativas durante la reforma agraria.

Este cambio aparentemente inofensivo ocasionaría nuevamente una profunda transformación en la situación jurídica de la propiedad de las tierras agrícolas, toda vez que la nueva norma implicaba que se pudieran disolver las empresas asociativas conformadas durante la década del setenta, perdiendo por ende su condición de persona jurídica y titular de las tierras, debiendo ahora transferirlas a sus antiguos socios en forma individual. Como consecuencia de este proceso, la composición de la propiedad agraria cambió dramáticamente, prevaleciendo la pequeña propiedad o minifundio.

Bajo este nuevo marco legal, durante el primer quinquenio de la década del ochenta se expropiaron alrededor de 94,000 hectáreas, siendo adjudicadas durante el mismo tiempo 460,000 Has.; en tanto que en el quinquenio del gobierno de García se expropiaron 5,600 Has., y se adjudicaron 1'430,200 Has. Como consecuencia del proceso de división de las cooperativas, se creó un nuevo y masivo grupo de parceleros costeros con una extensión de tierra de un promedio de 3 a 5 hectáreas de las que eran consideradas las mejores tierras del país.

A partir del año 1990 con el gobierno de Alberto Fujimori empezó a liberalizarse la propiedad de la tierra mediante dispositivos legales orientados a generar un mercado de tierras, atraer inversión, permitir la libre transferencia de propiedades y culminar los procedimientos de adjudicación y titulación. Sin embargo, los esfuerzos desplegados por el gobierno en este sentido son aún insuficientes.

El proceso de titulación en paralelo a las reformas

Si bien el proceso de expropiación y adjudicación de tierras agrícolas durante los años de la reforma agraria se desarrolló de forma acelerada, no ocurrió lo mismo con el correspondiente proceso de titulación de la propiedad rural, correspondiente al nuevo sistema jurídico.

Son pocos los datos referentes al total de predios existentes y cuántos de ellos se encontraban debidamente titulados y registrados en los años correspondientes al proceso de reforma agraria y posterior a ella.

Según el Instituto Libertad y Democracia (ILD), para el año 1972, a 80 años de vigencia de la inscripción declarativa, sólo el 7% de la propiedad rural estaba debidamente inscrita en el registro de la propiedad inmueble, y aún en el caso del departamento de Lima, dicha cifra sólo llegaría a un 19%.²⁶

A poco más de ocho años de la ley de Reforma Agraria, el gobierno del general Morales Bermúdez intentó abordar el problema derivado de la falta de titulación de predios rurales, dándose para ello el Decreto Ley N° 22388, el mismo que disponía que los campesinos y agricultores que estuvieran poseyendo como propietarios predios rústicos que no excedieran de 15 hectáreas de tierras bajo riego en la costa y 5 hectáreas de tierras de cultivo bajo riego o sus equivalentes en la sierra, podrían perfeccionar sus títulos de propiedad. Sin embargo, fue muy poco lo que se avanzó en el proceso de titulación rural con este decreto ley.

La causa directa de esta situación sería el inestable régimen legal de la propiedad rural, debido principalmente a los cambios drásticos producidos durante la reforma agraria y las sucesivas modificaciones posteriores a ella, así como a la relativización del valor de las fuentes probatorias del derecho de propiedad.

Uno de los cambios más importantes que afectó el proceso de titulación y registro de la propiedad rural fue la parcelación de las empresas asociativas creadas por la reforma agraria. Ello determinó que en lugar de más de 500 empresas, surgieran en el país en la década de 1980 más de 100,000 nuevos propietarios, los cuales en su mayoría no cuentan con su respectivo título de propiedad.

²⁶Eduardo Zegarra Méndez “El Mercado de Tierras Rurales en el Perú” Vol. I. CEPAL – 1999.

A finales de esta década, casi 20 años después de la ley de Reforma Agraria, no más del 8% de los predios rurales se encontraban debidamente registrados. Es decir, que a inicios de la década pasada, más del 90% de los predios rurales no se encontraban debidamente registrados.

Pese a la deficiente gestión del proceso de titulación a cargo del gobierno, existen también otros factores que explican la alta informalidad en la propiedad rural, como la mayor tasa de analfabetismo en el campo, el alto costo de la formalización de las transferencias en una economía como la nuestra, entre otras.

Pero la falta de inscripción en los registros públicos escondía detrás otro problema mayor, referido al hecho de que en la legislación peruana el registro de la propiedad es facultativo y no obligatorio; más aún la realización de la transferencia no requiere de manera indispensable hacerse por escrito.

Sin embargo, sería más grave el descuido de los responsables del proceso de reforma agraria respecto del registro de las tierras adjudicadas. Así, hasta hace pocos años, aún se podían encontrar algunas propiedades que habiendo sido afectadas por la reforma agraria, se expropiaron y se adjudicaron a determinados beneficiarios y que, sin embargo, a pesar de haber transcurrido más de 25 años, pueden aparecer en las oficinas de registros públicos como inscritas a nombre del antiguo titular.

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

Revelaciones del censo agropecuario de 1994

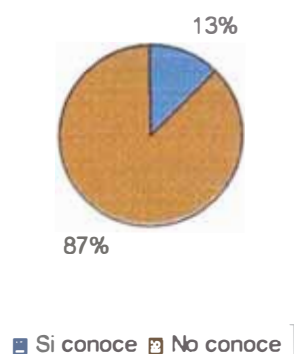
Para la década de los noventa, el Censo Agropecuario de 1994, recogería datos más precisos sobre la situación de la propiedad rural. Algunos datos extraídos de la base de datos del censo agropecuario pueden ayudarnos a entender mejor la situación de las unidades agropecuarias a nivel nacional.

El 46.5% eran superficies de más de 3,000 hectáreas y 0.1% eran superficies menores de 0.5 Has.; sin embargo, los productores que actúan en superficies de más de 3,000 Has. Representan el 0.11% mientras que los que actúan en superficies menores de 0.5 Has. el 12.07%; el número de cooperativas alcanzaba la cifra de 205 y solo una era Cooperativa Agraria de Servicios. (Anexo No. 1).

En el Gráfico No.1 se observa que el 87% de productores agropecuarios sabían de las cajas rurales y de ellos el 12.13% tenían tierras menores de 0.5 Has.

Gráfico No. 1

Productores Agropecuarios, tienen conocimiento de las Cajas Rurales (%)



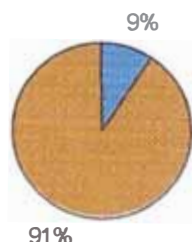
Fuente: INEI – III Censo Nacional Agropecuario 1994

El Gráfico No.2 muestra que de los productores agropecuarios que si conocían la existencia de las cajas rurales de ahorro y crédito, solo el 9% de ellos tenían acciones

en ella y el 91% de ellos no tenía participación en las mencionadas cajas rurales (Anexo No.2).

Gráfico No. 2

Productores Agropecuarios, tienen acciones en las Cajas Rurales (%)



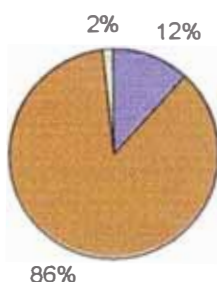
[Tiene acciones No tiene acciones]

Fuente: INEI – III Censo Nacional Agropecuario 1994

Otro dato interesante del III Censo Nacional Agropecuario se muestra en el Gráfico No. 3 y es que el 12% de los productores agropecuarios tenían conocimiento de las empresas comunales mientras que la mayoría, 86%, no conocía la existencia de dichas empresas (Anexo No. 3).

Gráfico No. 3

Productores Agropecuarios, saben que son las Empresas Comunales o Multicomunales (%)



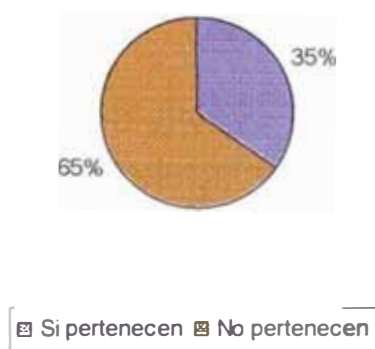
[Si saben No nocen No especificado]

Fuente: INEI – III Censo Nacional Agropecuario 1994

El III Censo Nacional Agropecuario muestra también, Gráfico No. 4, que más de la mitad de los productores agropecuarios no pertenecía a alguna organización, asociación o gremio, esto tal vez se explica por que la mayoría de los productores, 216,370, poseían propiedades que oscila entre uno y dos hectáreas (Anexo No. 4).

Gráfico No. 4

Productores Agropecuarios, pertenecen a alguna Organización, Asociación o Gremio



Fuente: INEI – III Censo Nacional Agropecuario 1994

Los pobladores que vivían en las zonas rurales pertenecían a distintas organizaciones agropecuarias tales como: comité de productores, asociación de agricultores, junta de usuarios, rondas campesinas y otras. Siendo la organización que tenían más miembros, 239,655, era la junta de usuarios y en segundo lugar las rondas campesinas con 202,222 (Anexo No. 5).

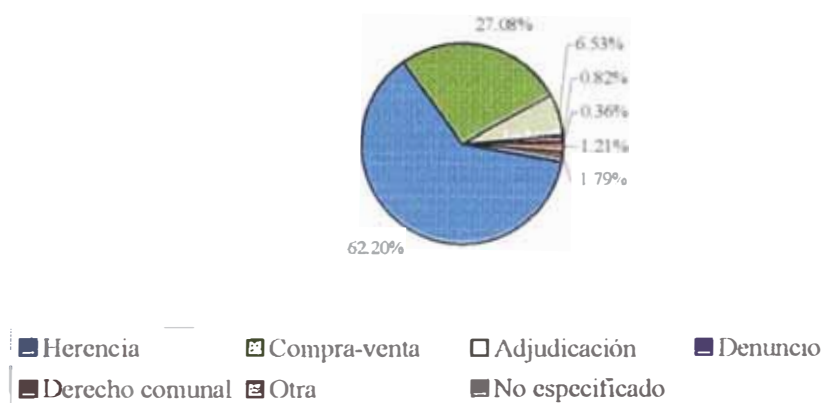
El III Censo Nacional Agropecuario sirvió también para determinar que de las 4'098,600 parcelas que existían en propiedad, 23.90% eran parcelas con título registrado, 33.79% no tenían título registrado y el 31.97% estaban sin trámite de titulación (Anexo No.6).

En cuanto al régimen de tenencia de las unidades agropecuarias 1'615,098 tenían la forma simple y 130,675 pertenecían a la forma mixta, aquí también podemos observar que el 63.52% eran de formas simples en propiedad y el 2.29% eran unidades agropecuarias en arrendamiento (Anexos 7 y 8).

Las formas de adquisición de las parcelas son diferentes en el caso peruano, el III Censo Nacional Agropecuario clasificó la adquisición de las parcelas por medio de herencia, compra-venta, adjudicación, denuncia, derecho comunal y otras, como se puede observar en el Gráfico No. 5, donde se observa que el 62.2% de las parcelas han sido adquiridas mediante herencia y solo el 0.36% mediante denuncia (Anexo No. 9)

Gráfico No. 5

Productores Agropecuarios, forma de Adquisición de la Parcela



Las fuentes de asistencia técnica en el campo en 1994 estaban siendo atendidas en su mayoría por el Ministerio de Agricultura seguida de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG); la empresa privada no parecía tener interés de lo que ocurría en el campo (Anexo No. 10).

En las zonas rurales los productores que gestionaron crédito según el III Censo Nacional Agropecuario eran solo el 8%, el resto de los productores no gestionó crédito y de los que gestionaron crédito el 76.6% lo obtuvo.

Las fuentes de crédito provenían de bancos privados, fondos de desarrollo agrícola, cajas rurales de ahorro y crédito, organismos no gubernamentales, entre otros, de los cuales el que tenía mayor solicitud de crédito eran los fondos de desarrollo agrícola con 31.44% (Anexos 11 y 12).

Los créditos obtenidos por los productores provenían en gran porcentaje, 31.7%, de los fondos de desarrollo agrícola y solo el 9% provenía de los bancos privados, este dato es interesante porque los bancos generalmente exigen muchos requisitos para brindar el crédito y en las zonas rurales solicitan a los productores el título de propiedad de sus terrenos (Anexo 13).

Cuadro No. 8

Acceso a crédito según régimen de tenencia (%)

	No gestionó			Gestionó			Obtuvo			Alguna vez		
	COSTA	SIERRA	SELVA	COSTA	SIERRA	SELVA	COSTA	SIERRA	SELVA	COSTA	SIERRA	SELVA
Propietario con título registrado	75	93	87	25	7	13	89	71	73	42	12	28
Propietario con título sin registrar	82	95	92	18	5	8	85	70	70	35	12	21
Propietario sin título	87	95	94	13	5	6	84	70	63	24	11	13
Comunero	83	93	96	17	7	4	86	77	65	28	12	7
Arrendatarios y otros	91	95	94	9	5	6	86	71	72	18	8	15

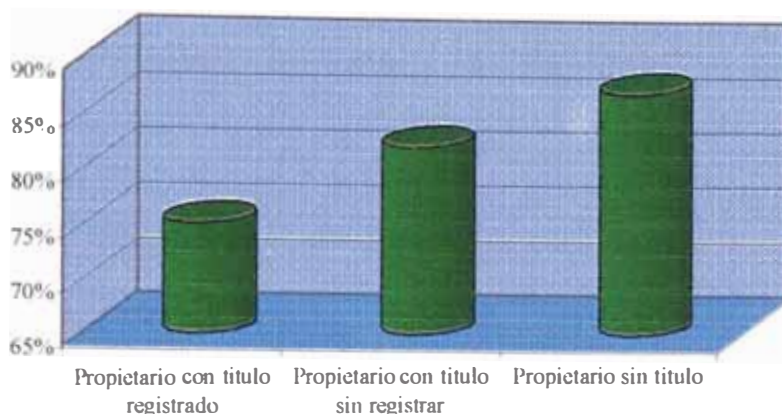
Fuente: III Censo Agropecuario

En el Cuadro No. 8 se observa claramente como el porcentaje de hogares que no gestiona crédito es mucho más alto entre quienes tienen menor grado de seguridad jurídica.

Los productores que obtuvieron crédito de los fondos de desarrollo agrícola fueron 34, 212 y contaban con una superficie de terreno de 630,949.85 Has., el crédito que provenía de los fondos ganaderos fue destinado a solo 403 productores que tenían una superficie de terreno de 247,399.57 (Anexo 14)

Gráfico No. 6

Hogares que no gestiona crédito (Costa)



Fuente: INEI – III Censo Nacional Agropecuario 1994

En el Gráfico No. 6 se observa que el porcentaje de hogares que obtienen crédito (como % del total de hogares que gestionó) resulta ser mayor para los hogares con título y registro que para el resto. Estas diferencias sin embargo, no parecen ser tan claras para la sierra donde incluso el porcentaje de los que obtienen crédito es mayor para los comuneros que para el resto.

De los productores que obtuvieron el crédito, el 39.78% lo obtuvo con la condición de pago con la cosecha, el 36.29% señaló que obtuvo el crédito con intereses razonables y solo el 9.75% de ellos afirmó que obtuvo el crédito con hipoteca de la tierra como garantía (Anexo 15).

Los productores que no obtuvieron crédito según el III Censo Nacional Agropecuario señalaron que las razones por las que no tenían acceso al crédito eran la falta de garantía, incumplimiento de pago de créditos anteriores, no tienen título de propiedad, no aceptación de intereses elevados, entre otras, de ellas la razón principal para la no obtención del crédito era la falta de garantía 33% (Anexo 16).

De otro lado, en la columna final del siguiente cuadro:

Cuadro No. 9
Acceso a crédito según fuente y régimen de tenencia (%)

	Banco Privado	Caja Rural	Comerciantes, Habilitadores, etc.	Fondos Rotatorios	Accede a crédito
COSTA					
Propietario con título registrado	2.91	0.47	6.92	9.00	22.00
Propietario con título sin registrar	1.12	0.57	4.99	7.04	15.10
Propietario sin título	0.63	0.20	3.59	5.21	10.80
Comunero	1.34	0.51	2.34	7.68	8.10
Arrendatarios y otros	0.94	0.20	3.12	2.70	14.50
Total	1.69	0.39	4.81%	6.98	15.90
SIERRA					
Propietario con título registrado	0.51	0.13	0.46	2.90	4.90
Propietario con título sin registrar	0.33	0.08	0.42	2.05	3.50
Propietario sin título	0.22	0.07	0.56	2.05	3.60
Comunero	0.18	0.10	0.80	3.23	3.50
Arrendatarios y otros	0.18	0.08	0.49	2.31	5.40
Total	0.29	0.10	0.57	2.58	4.40
SELVA					
Propietario con título registrado	1.59	0.60	0.71	4.07	9.70
Propietario con título sin registrar	0.66	0.26	0.15	3.02	5.80
Propietario sin título	0.60	0.18	0.30	1.66	3.60
Comunero	0.28	0.00	0.28	1.17	4.60
Arrendatarios y otros	0.38	0.07	0.26	2.80	2.40
Total	0.67	0.20	0.33	2.22	4.60

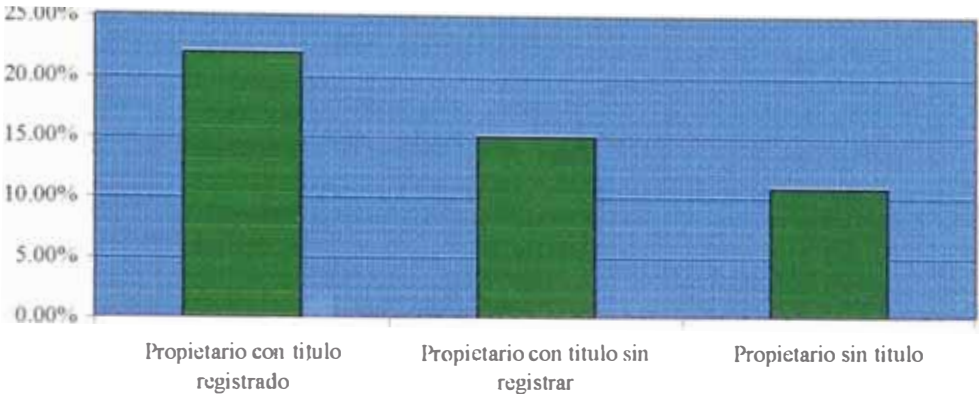
Fuente: III Censo Agropecuario

Se presenta el porcentaje de hogares que accedieron finalmente al crédito, donde se observa que mientras el 22% de los hogares con título registrado en la costa obtienen crédito, solo el 11% de los propietarios sin título de esta región lo obtienen.

La evidencia se vuelve más fuerte para la región selva, pero es poco clara en la sierra donde se muestran mayores diferencias.

Gráfico No. 7

Hogares que accedieron al crédito (Costa)



Fuente: INEI – III Censo Nacional Agropecuario 1994

Dentro de los hogares que reciben crédito del banco, Gráfico No. 7 podemos notar que conforme el grado de seguridad jurídica disminuye, el porcentaje de hogares se reduce fuertemente. Esta evidencia se aplica también al resto de fuentes de crédito, aunque con reducciones de menor proporción. Es importante resaltar que dentro de la región sierra, los comuneros reciben un porcentaje más alto de crédito procedente de fuentes informales que el resto.

El III Censo Nacional Agropecuario mostró también que el 97.22% de trabajadores hombres remunerados del campo eran eventuales y el 97.95% de los trabajadores remunerados mujeres del campo también eran eventuales (Anexo No. 17).

Cuadro No. 10

Cantidad de infraestructura, según régimen de tenencia (US \$ diciembre 1999)

	COSTA		SIERRA		SELVA	
	Promedio	Desv. Est.	Promedio	Desv. Est.	Promedio	Desv. Est.
Propietario con título registrado	5,972	25,310	675	18,292	1,130	9,299
Propietario con título sin registrar	3,678	18,098	454	4,278	651	6,314
Propietario sin título	2,939	15,749	375	4,076	295	6,310
Comunero	2,326	12,694	464	4,522	188	3,116
Arrendatarios y otros	2,836	15,633	350	4,132	180	2,172

Fuente: III Censo Agropecuario

En el Cuadro No. 10 observamos los valores promedios del grado de capitalización de los hogares según su régimen de tenencia. Podemos observar que esta variable es en promedio 62% más alta para los titulados y registrados en la costa que para los hogares que solo poseen el título de propiedad y un 103% en comparación con los propietarios sin título en la misma región.

El valor promedio para los comuneros es el más bajo de todos, incluso que el de los propietarios sin título. En la sierra, la gran diferencia se encuentra entre los titulados y registrados y el resto de categorías, resaltando que los comuneros ocupan el segundo lugar en este indicador.

Finalmente, la selva presenta una clara diferenciación en cuanto a los titulados y registrados, con fuertes niveles de inversión en infraestructura; un segundo nivel parecido entre titulados y propietarios sin título, y un tercer nivel más bajo para comuneros y otro tipo de propietarios.

Cuadro No. 11

Indicadores vinculados a productividad de las U.A., según régimen de tenencia (%)

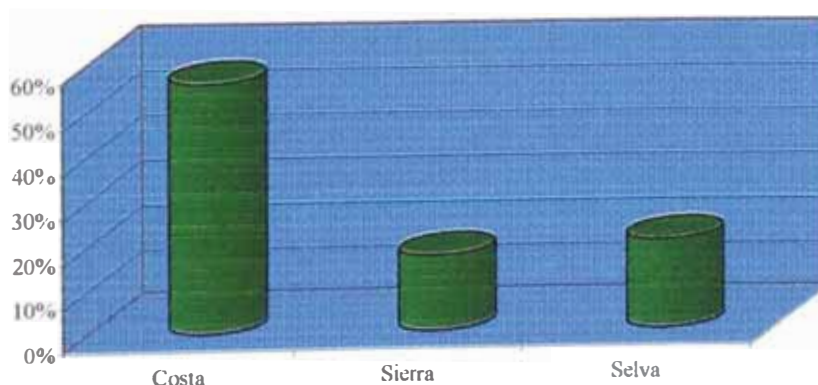
	Recibe Asistencia Técnica			Usa Semilla Mejorada			Conoce Control Biológico		
	COSTA	SIERRA	SELVA	COSTA	SIERRA	SELVA	COSTA	SIERRA	SELVA
Propietario con título registrado	23	10	12	56	17	20	33	7	9
Propietario con título sin registrar	15	8	8	41	10	16	24	4	6
Propietario sin título	12	8	5	36	10	14	19	4	4
Comunero	13	9	4	31	10	8	20	3	2
Arrendatarios y otros	13	70	4	35	12	13	20	5	4

Fuente: III Censo Agropecuario

El Cuadro No. 11 muestra que la mayor seguridad de tenencia puede también observarse reflejado en una mayor utilización de prácticas modernas para la producción. La información censal muestra los impactos de mayores niveles de seguridad jurídica sobre el uso de asistencia técnica, semilla mejorada y conocimiento del control biológico para todas las regiones del país. Esto se puede apreciar más claramente en el Gráfico No. 8 donde los propietarios de la costa con título registrado son los que utilizan más semilla mejorada.

Gráfico No. 8

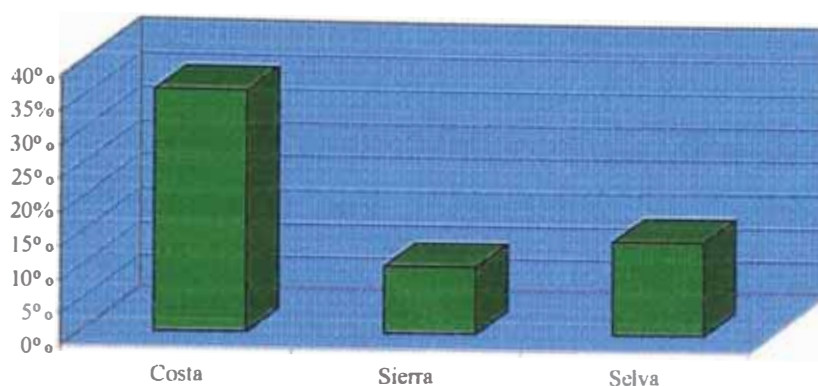
Propietarios con título registrado
usa semilla mejorada (regiones)



Fuente: INEI – III Censo Nacional Agropecuario 1994

Gráfico No. 9

Propietarios sin título
usa semilla mejorada (regiones)



Fuente: INEI – III Censo Nacional Agropecuario 1994

Lo mismo también sucede en la costa en que los propietarios a pesar de no tener un título registrado de propiedad también son los que utilizan en mayor cantidad semilla mejorada tal como se aprecia en el Gráfico No. 9.

Cuadro No. 12

Porcentajes de unidades agropecuarias con cultivos permanentes,
según régimen de tenencia (%)

	COSTA	SIERRA	SELVA
Propietario con título registrado	24.6	7.7	51.7
Propietario con título sin registrar	24.6	6.6	51.8
Propietario sin título	16.5	8.3	50.2
Comunero	10.3	5.3	33.7
Arrendatarios y otros	13.7	4.7	19.9

Fuente: III Censo Agropecuario

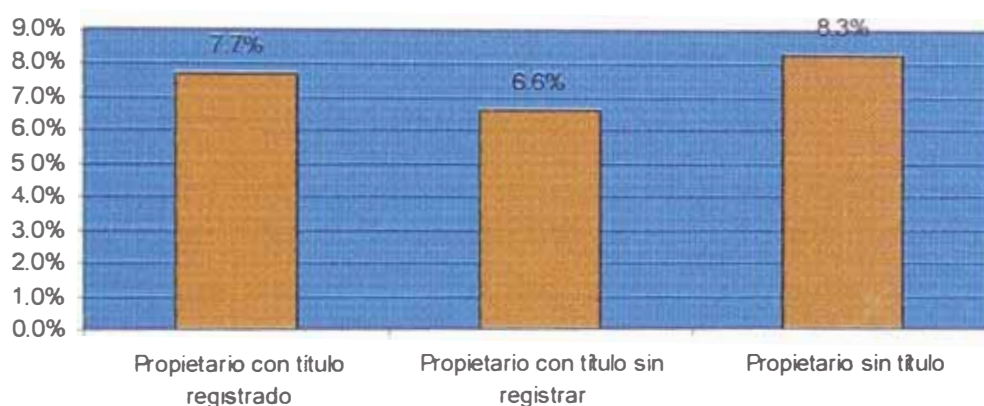
En el cuadro No. 12 apreciamos las diferencias entre los hogares que al menos están titulados y el resto, siendo el porcentaje de hogares que poseen cultivos permanentes significativamente mayor para este primer grupo.

Esta diferencia se observa más claramente para la costa en donde la posesión de este tipo de cultivos requiere con más frecuencia de fuertes inversiones en la tierra. La evidencia es menos clara para la selva y aún inversa en la sierra, donde los propietarios sin título presentan un mayor porcentaje de estos cultivos.

En el Gráfico No. 10 se puede apreciar que para el caso de la sierra los cultivos permanentes ocupan el segundo lugar cuando se trata de propietarios con título registrado mientras que el primer lugar lo ocupan los propietarios sin título.

Gráfico No. 10

**Cultivos permanentes según Régimen de Tenencia
Sierra**



Fuente: INEI – III Censo Nacional Agropecuario 1994

Propiedad individual

Las cifras del INEI indicarían para el año 94 que la extensión total de 35'327,000 hectáreas correspondientes a 1'742,000 unidades agropecuarias existentes en el país, estarían repartidas en 5 millones 718 mil parcelas, de las cuales 4 millones 94 mil (71.6%) son conducidas por sus propietarios; de ellas sólo 2 millones 350 mil (57,4%) tienen título de propiedad, 1 millón 729 mil (42,2%) no tienen título y 15 mil parcelas (0,4%) son comunales.

La nota informativa del INEI añade que "de las 2 Millones 350 parcelas tituladas, 971 Mil tienen título registrado (41,3%) y 1 Millón 379 Mil están por registrar (58,7%)".

Haciendo cálculos sobre los totales tenemos que sólo el 41.09% de las tierras poseen título de propiedad, y que sólo el 16.98% están registradas, lo cuál significa el 83.02% restante equivalente a 4'747,084 parcelas, sin registrar.

Del total de parcelas registradas para dicho año, se declararon en propiedad individual (con título) el 41.2% (2,355,816 parcelas), en posesión individual (sin título formal) el 53.5% (3,059,130), y en arrendamiento 2.3%. Dentro de los que declararon tener un título de propiedad individual, sólo un 41.3% afirmaba 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).

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.

Propiedad comunal

Respecto a las comunidades como personas jurídicas, Valera (1998) estimaba 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 acuerdo a estas cifras, se infiere 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 requerían de formalización de su propiedad comunal.

Avances del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural–PETT

Con la creación del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural – PETT, habrían sido saneados y titulados hasta septiembre del 2001²⁷, un total de 1,147,501 predios, equivalente a un área total de 27,430,797 Has. De este total, 4,186 predios pertenecerían a comunidades campesinas, aproximadamente el 0.4%; 1,177 a comunidades nativas, equivalente a un 0.1%; y 1,142,138 correspondiente a aproximadamente el 99.5%, a particulares.

En consecuencia, en los últimos años el mayor problema de la propiedad agraria ha sido la falta de titulación. En efecto, a partir de la década del 80 se ha venido produciendo un fuerte proceso de parcelación de la tierra agrícola, el mismo que no ha venido acompañado de la respectiva formalización legal de la tenencia de la tierra.

De acuerdo al III Censo Nacional Agrario del año 1994, la situación de las tierras agrícolas, respecto a sí se cuenta o no con un título de propiedad nos muestra que sólo un 17% de las unidades agropecuarias cuentan con título registrado, en tanto un 25% poseen título sin registrar, apenas el 7% se encuentran en trámite de titulación, y un 23% no se encuentra siquiera en trámite de titulación.

Como se puede apreciar, el 17% de las unidades agropecuarias que cuentan con un título debidamente saneado y registrado corresponden a apenas el 27% de la superficie agrícola en nuestro país.

²⁷ Ministerio de Agricultura – Área de títulos y créditos.

Esta es probablemente la mayor limitante al desarrollo de nuestro mercado de tierras; mientras no contemos con nuestros predios debidamente saneados, nuestro mercado de tierras se mantendrá en un estado de desarrollo incipiente.

Por otro lado, no sólo es necesario contar con propiedades tituladas y registradas, es necesario también que los predios sean adecuadamente titulados y que los datos consignados en el documento y en el registro correspondan a la realidad. Los títulos de propiedad no siempre coinciden con la realidad, lo cual constituye una serie limitante. Por ello es necesario que la titulación venga seguida de un adecuado proceso de saneamiento físico-legal y del desarrollo de un catastro de tierras.

El catastro es un mecanismo de información sobre la ubicación y características de las tierras, que constituye un elemento importantísimo en la generación de un mercado de tierras, pues brinda información relevante a la que de otro modo sería muy difícil acceder

De otro lado, es importante que los programas de titulación y las reglas para legalizar las transferencias no incluyan mecanismos que generen costos de transacción muy altos. En efecto, los altos costos de transacción de los mecanismos tradicionales de titulación y transferencias han generado que grandes sectores de propietarios no accedan a su titulación y que muchas transferencias se realicen de manera informal.

2. El desarrollo del mercado de tierras como factor determinante del desarrollo agrario

En una economía de mercado, los propietarios de tierras agrícolas tienen el derecho de uso y disposición de la misma, pudiendo éstos transferirlas mediante una transacción compra-venta o cesión del uso a través del arrendamiento o contratos de pastoreo.

Las restricciones impuestas tanto durante el primer gobierno de Belaúnde como en el gobierno militar bajo la ley de Reforma Agraria, limitan la libertad de uso y conducción de las tierras agrícolas, haciendo desaparecer el mercado de compra y venta de estas tierras.

Según los comentarios de Oscar Chaquilla²⁸, pese a estas restricciones, existiría un mercado de tierras agrícolas informal que se desenvolvería con mayor dinamismo después de la reforma agraria al igual que los diversos mercados de la economía informal.

Demanda y compra de tierras agrícolas

Según datos obtenidos por Chaquilla de la ENAHR (Encuesta Nacional de Hogares Rurales) realizada entre agosto 1983 y julio 1984, la presión por tierras agrícolas era bastante alta en el país. Los datos revelaban que el 72.5% de las explotaciones agropecuarias se realizaban en terrenos de pequeña extensión (0.1-5 Has.)

El minifundio pasaba a ser pues, el sustento de nuestra agricultura, que además de caracterizarse por su reducida área tiene restricciones en la calidad de los suelos, disponibilidad de agua, técnicas de producción, capitalización y cercanía a los mercados. Sumado a ello, el crecimiento poblacional, sería un determinante más de la mayor demanda por el recurso tierra, para generar el sustento del hogar rural.

Estos serían los factores que motivarían la demanda por nuevas tierras agrícolas, demanda que al no encontrar un mercado formal donde hacerse presente (puesto que la ley prohíbe la compra-venta de tierras) buscaría vías no convencionales, concretándose en transacciones realizadas al margen del mercado formal y caracterizadas por la ausencia de títulos legales sobre la propiedad y sobre las transacciones.

²⁸Oscar Chaquilla “El Mercado de Tierras Agrícolas” Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

Los estudios hechos por la ENAHR confirmarían este hecho al establecer que sólo el 32.5% de los conductores de las unidades agropecuarias poseían título de propiedad, aunque no se precisaban detalles sobre la forma como habían obtenido tales derechos.

De otro lado, los resultados de la ENAHR indicarían respecto de la compra de tierras que el 6.5% de los encuestados (329 hogares rurales) realizaron compra de tierras agrícolas de manera informal durante el período comprendido entre 1976 y 1983. Es más, los datos permiten establecer que quienes compraron dichas tierras no estaban siempre vinculados a la actividad agropecuaria.

Los hogares dentro de los cuáles no se hallaba ninguna persona dedicada a la actividad agrícola o pecuaria y que compraron tierras durante este período, representaban un total del 0.6% de los encuestados (34 casos de 5,004 en total). Podía concluirse entonces que el mercado de tierras agrícolas estaría incorporando compradores que se ubicaban fuera del sector agrícola.

En dicho estudio, se pudo encontrar además que existen hogares que han efectuado compras de tierras en más de una oportunidad, tendencia que es muy marcada en hogares de productores agropecuarios. El total de 329 hogares que compraron tierras rurales durante el período señalado alcanzaría un total de 396 transacciones efectivas, revelando un 20% adicional en los niveles establecidos anteriormente. Lo expuesto sería suficiente para confirmar la existencia de un mercado de tierras agrícolas a nivel nacional, a pesar de las limitaciones impuestas por la legislación agraria.

Por otro lado, en términos superficiales, las tierras transadas totalizan una extensión de 2,647 Has. Si las relacionamos al total de hogares que realizaron las mencionadas transacciones, se obtiene que en promedio cada familia ha adquirido 6.7 Has. Sin embargo, si se revisan estas mismas cifras por regiones, se puede apreciar que en la costa el promedio de extensión de la tierra adquirida es de 2.7 Has.; 5.8 en la sierra; y 11.6 en la selva.

La evolución de áreas compradas en el período 1976-1983 indica que el 63% de la superficie corresponde al gobierno de Morales Bermúdez, período en el cuál se efectuaron menor número de transacciones, lo que muestra que el mercado de tierras durante este período se caracterizó por la transacción de lotes de mayor extensión (9.7 Has. en promedio); en cambio, en el segundo gobierno de Belaúnde (1980-1985) el área comercializada alcanzó el 37%, pero el número de transacciones fue mayor, predominando las transacciones de lotes de menor extensión (4.3 Has. en promedio).

Dicha observación permitiría concluir que con el mayor desarrollo del mercado de tierras en el transcurso del tiempo, el área de los lotes comercializados tendería a reducirse²⁹, lo que agravaría el problema del minifundismo en nuestro país.

Apertura del mercado de tierras

Los datos obtenidos por la ENAHR durante los años de 1976 hasta 1983 permiten diferenciar entre los dos períodos de gobierno comprendidos entre esos años; el primero correspondiente a la gestión de Morales Bermúdez, y el segundo a la de Belaúnde Terry.

Durante el primero se realizaría el 43% de las transacciones registradas hasta el año 1983, observándose una reactivación del mercado de tierras; en tanto que durante el segundo período en cuestión lo haría el 57% de las mismas, lo que se debería a las medidas emprendidas por el gobierno de turno.

La ley de Desarrollo Agrario de 1980 abre implícitamente el mercado de tierras agrícolas al considerar la posibilidad de cambio de la propiedad colectiva en propiedad individual privatizada y permitir la hipoteca de tierras.

²⁹, Rolando Eyzaguirre “Estimación preliminar de los predios urbanos y rurales no inscritos en el Registro de la Propiedad Inmueble”. Lima. Instituto Libertad y Democracia (ILD). 1992

Más adelante, la legislación sobre Proyectos Privados de Desarrollo Integral (PRIDI, 1981), cuyo objetivo era promover la inversión privada en el sector agrícola, y el D.S. 029-AG de 1988, permiten el acceso de las sociedades anónimas a las tierras eriazas. Asimismo, el D.S. 022 AG de 1986 abre la posibilidad de aumentar el límite de inafectabilidad de tierras. Todas estas normas constituirían la apertura hacia la liberalización del mercado de tierras.

Cambios sustanciales en la década de los noventa

Recién en la década de los noventa se inicia un proceso de cambio formal del régimen jurídico que se ajustaría más a la nueva estructura agraria resultante del proceso de parcelación llevado a cabo durante los ochenta.

El gobierno de Alberto Fujimori inició un régimen que favoreció 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.

Más allá de los aspectos normativos, los temas que merecen un examen detenido se refieren a la operación del mercado de tierras en la agricultura peruana y al proceso de definición de derechos de propiedad. Respecto del funcionamiento del mercado de tierras, distintos analistas anotan que en la economía nacional se da un contexto de mercados rurales imperfectos, con altos costos de transacción e información, presencia de externalidades negativas e inequidad en la distribución de activos y de poder político.

Ello plantea dudas respecto de que, en las actuales condiciones de la economía peruana, la liberación del mercado de tierras pueda por sí sola impulsar el esperado proceso de reasignación de este factor productivo, colocándolo en manos de los agricultores e inversionistas con mayor capacidad de darle un uso más productivo y eficiente.

En cambio, existe consenso en la necesidad de acelerar las acciones de titulación de tierras y registro de los predios rurales, pues es evidente que no puede prolongarse más el desfase existente entre el dinamismo que se esperaba en el mercado (tras haber promulgado la ley de Tierras) y no tener resuelta para la gran mayoría de unidades agrícolas la asignación clara de derechos de propiedad.

No puede existir un mercado de tierras que funcione si no se cuenta con propiedad saneada, es decir, titulada y debidamente registrada. En efecto, la acreditación del derecho del propietario garantizará tanto la explotación del bien por parte del propietario y dará seguridad a las personas que adquieran dicho derecho en el futuro.

A este respecto, las estadísticas muestran que el mercado de transferencias de propiedad de tierras agrícolas es muy limitado. En efecto, apenas el 27% de las unidades agropecuarias han sido adquiridas por sus dueños a partir de contratos de compra-venta con terceros, lo que significa que estamos ante un mercado de tierras en estado incipiente. La mayor cantidad de las adquisiciones de unidades agrícolas se han realizado a partir de la herencia, es decir en transferencias que no generan más valor y que, según se sabe, muchas veces no llegan a formalizarse legalmente. La gran mayoría de los propietarios "por herencia", no cuentan con un título de propiedad y por lo tanto se encuentran fuera del mercado.

Por otro lado, cuando analizamos las distintas formas de adquisición de tierras en relación a la superficie agropecuaria involucrada, podemos ver que la incidencia de las adquisiciones por medio de compra-venta aumenta hasta un 39%. Esto demuestra que la mayor concentración de transferencia por compra-venta se produce en las unidades agropecuarias más extensas.

De ello se deduce que la primera de las características de nuestro mercado de tierras (tendencia al minifundio), influye directamente en el poco desarrollo del mercado de transferencias.

La existencia de un mercado de tierras que funcione adecuadamente sería un elemento generador de desarrollo económico y, por tanto, derivaría en un aumento de bienestar general no sólo de las familias campesinas sino de la sociedad en general. En efecto, la libre transferibilidad de las tierras tiene un efecto fundamental en la asignación eficiente de este importante recurso, dado que permite que estas sean transferidas a favor de las personas que mejor uso les puedan dar.

La demanda de tierras agrícolas responde a la necesidad de mayor producción en distintas regiones del país. Así, la compra de tierras se muestra bastante dinámica en la selva alta, zona donde se hacía cada vez más importante el cultivo de arroz, maíz amarillo y el café, entre otros.

En el caso de la sierra, las compras se efectúan con la misma intensidad a lo largo de toda la región; ello se debería a las demandas o requerimientos adicionales de tierras por un segmento importante de propietarios minifundistas y de hogares sin tierra, todos ellos en su mayoría con déficit de la misma. En la costa, no se presentan cifras considerables respecto de la demanda de este recurso.

El desempeño del mercado de tierras a nivel nacional se presenta variable en cuanto a su dinamismo y cobertura, pero en todos los ámbitos geográficos, el común denominador que provoca su conducta es el grado de desarrollo del mercado de productos agrícolas, vinculados a alimentos de consumo masivo, agroindustria alimentaria y exportación.

3. Acceso al crédito agrario

Años anteriores a la reforma agraria, los créditos bancarios destinados a la agricultura eran otorgados por el Banco de Fomento Agropecuario y los bancos comerciales.

Luego de una rápida expansión a comienzos de los cincuenta, se observaron tasas de crecimiento decrecientes en el volumen real de préstamos en una primera época, hasta el año 1964, debido a cambios de orden institucional al interior del sector; y en una segunda etapa, de 1964 hasta finales de dicha década, se observaría el estancamiento absoluto del crédito agrario a causa de un menor crecimiento de la producción.

Tradicionalmente, la banca comercial había efectuado importantes colocaciones en el sector agropecuario, sobre todo en la costa. Sin embargo, desde fines de la década del 50 se advierte un cambio en la orientación de sus créditos, siendo éstos desplazados hacia otros sectores como la industria, pesca y construcción, que reportaban mayor rentabilidad de la inversión.

Raúl Hopkins³⁰ señala tres razones fundamentales de esta reorientación del crédito privado:

- La nueva estrategia de industrialización por sustitución de importaciones y la promulgación de la ley de Promoción Industrial de 1959.
- La disminución de los precios internacionales de los productos agrícolas de exportación; y
- La inminencia de una reforma agraria que implicaba riesgos imprevisibles en la inversión.

Ante la retracción de la banca comercial, el Estado fue sustituyendo el papel de la banca privada, aumentando la participación de la banca de fomento en el crédito agrario, de un 32% en 1955 a 71% en 1969.

Al interior del crédito estatal, también hubo una modificación en las prioridades. Entre las décadas de 1950 y 1960, se constataría una pérdida de importancia del crédito al sector agropecuario en relación al sector industrial.

³⁰Raúl Hopkins “Desarrollo desigual y crisis en la agricultura peruana: 1944-1969”. IEP-1981.

En 1950, el BCR destinó el 66% de sus colocaciones al Banco de Fomento Agropecuario, mientras que sólo el 18% lo destinaba al Banco Industrial. En contraste, para 1960, las proporciones habían variado sustancialmente; el 49% para el BFA y un 47% para el Banco Industrial.

La distribución de los créditos del BFA estaba sesgada a favor de ciertos cultivos ubicados sobre todo en la costa, dándose prioridad a la mediana y gran propiedad. De otro lado, los préstamos hacia los productos típicamente campesinos eran muy reducidos. Sin embargo, la emergencia del movimiento campesino, determinaría cierto margen de atención crediticia a los pequeños agricultores, observándose para finales de la década de los 50 e inicios de los 60 un incremento de las colocaciones en la región de la sierra.

El corto plazo de los préstamos del BFA fue otra de sus características. Los préstamos para construcciones, obras de riego, defensas, nivelaciones y otras inversiones, quedaron fuera del alcance de las pequeñas unidades agropecuarias. A pesar de las bajas tasas reales de interés cobradas por el BFA, la orientación sesgada del crédito y su carácter de corto plazo, impidieron una capitalización global del sector, beneficiando sólo a determinados productores.

Entre las razones que condicionarían dicha distribución, se encontrarían la prioridad dada a las garantías de los prestatarios y a la amplitud e intensificación de las explotaciones como requisitos para la obtención de préstamos, con lo que los productores de los cultivos más rentables resultaron beneficiados.

El crédito agrario durante el gobierno militar

Durante los años del gobierno militar, las únicas modificaciones que se dieron en la política crediticia, fueron, de un lado, aquellas necesarias para acomodarse al cambio en la tenencia de la tierra, resultado de la reforma agraria (el crédito que antes se orientaba hacia las grandes explotaciones privadas continuó dirigiéndose hacia ellas

pero transformadas en grandes cooperativas o SAIS); y de otro, el alza en las tasas de interés a partir de 1976 a causa de la crisis desatada en nuestra economía.

En lo que respecta a la asignación del crédito por regiones, por destino y por tamaño de las explotaciones, las características y tendencias de los años sesenta se mantuvieron y hasta se profundizaron. El porcentaje del monto prestado por la banca comercial continuó disminuyendo durante el periodo del gobierno militar, hasta un 4% en 1979, mientras que el monto prestado por el Banco Agrario creció fuertemente multiplicándose en algo más de 5 veces entre 1970 y 1977.

La asignación de créditos por regiones se modificó muy poco; la costa continuó concentrando la mayor parte del crédito, y la sierra siguió siendo la región menos favorecida.

La asignación del crédito por tipo de cultivo experimentó ciertos cambios; el financiamiento de cultivos de exportación pierde importancia, en especial el algodón. Se produjo un aumento del crédito hacia los productos del mercado interno, agroindustriales y de consumo urbano directo.

Por otro lado, en la asignación del crédito por tipo de productores sí observa un cambio importante. Mientras anteriormente la gran agricultura era la que concentraba la mayor parte de los montos prestados, para este periodo lo eran las empresas asociativas.

Esto obedecía naturalmente al proceso de reforma agraria; entre 1970 y 1977 la inmensa mayoría de las propiedades incluidas en la gran agricultura habían sido expropiadas y transformadas en unidades asociativas. Se produciría entonces sólo un cambio de forma más no de fondo, ya que si bien en principio, los beneficios del crédito recaían sobre un mayor número de productores, serían las mismas grandes explotaciones las que transformadas en unidades asociativas, continuaban recibiendo la mayor parte del crédito.

Asimismo, entre los años 1970 y 1978 se mantuvo el desinterés de los créditos para capitalización, que fueron alrededor del 5% del total. Sin embargo, los créditos de capitalización habrían sido mayores a lo que registran las cifras oficiales. Con cargo a los recursos de fideicomiso, que provenían en general de fondos externos (BID, AID, BIRF), se otorgaban los llamados “préstamos integrales” en base a un plan de desarrollo de mediano y largo plazo.

Estos préstamos fueron muy importantes para los adjudicatarios de la sierra en particular, pero la incapacidad de los comités especiales de adjudicación, entre otras razones, impidió que tales créditos se cristalizaran en un fuerte crecimiento del producto, y por tanto de los ingresos del sector reformado de la sierra.

En vez de ello, se convirtieron en pesadas cargas financieras que al no haber dado los frutos esperados, difícilmente podían ser cubiertos por las empresas, lo que ponía de manifiesto que el crédito no era suficiente para acumular capital.

Desaparición de la Banca de Fomento en los 90

Luego de la desactivación del Banco Agrario en 1992, se dejó a la banca comercial atender las necesidades de crédito del sector. En las regiones de la sierra y selva se formaron las denominadas cajas rurales de ahorro y crédito (1991).

Los agentes participantes en la oferta de crédito al sector agropecuario eran los bancos comerciales, las cajas rurales de ahorro y crédito, las cajas municipales de ahorro y crédito y las entidades de desarrollo para la pequeña y microempresa. En segundo lugar, se cuenta en este sector con los intermediarios informales institucionales³¹, entre ellos casas comerciales, empresas agroindustriales y ONGs.

³¹Martín Valdivia. “Perú: Estrategia de Desarrollo Agrario al 2010”. Lima GRADE 2001.

En tercer lugar, están los prestamistas informales; y podría considerarse en un cuarto lugar al Ministerio de Agricultura que a través de las unidades operativas de proyectos especiales han colocado crédito en productos tales como semillas e insumos a tasas bajas y con un bajo nivel de recuperación.

Uno de los problemas más saltantes del sector agrario lo constituye la falta de acceso al financiamiento. Es importante por lo tanto, eliminar las dificultades con las que se enfrentan los propietarios agrícolas para el acceso al crédito. Uno de los problemas que se puede identificar es precisamente la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Como se puede apreciar en el cuadro, el régimen de tenencia de la tierra tiene un claro efecto en la obtención de las distintas clases de créditos. En efecto, la gran mayoría de los créditos otorgados a productores agrarios corresponden a aquellos que son propietarios privados de sus predios, en desmedro de aquellos que son arrendatarios de la tierra o que forman parte de una comunidad. Por otro lado, es importante analizar cuales son las condiciones en que los productores agrarios han obtenido créditos.

Se puede ver que, apenas un 9% de los créditos otorgados fueron garantizados con hipotecas sobre la tierra. El problema de ello es que las otras formas que se utilizan para acceder a financiamiento tienden a ser más onerosas, de menor plazo y por menores montos que el financiamiento que se puede recibir con una garantía hipotecaria.

En diversas oportunidades el Estado y algunas organizaciones no gubernamentales han facilitado el acceso al financiamiento para el sector agrario; sin embargo, es necesario que el sistema financiero tradicional participe en mayor proporción en el mercado de crédito agrícola y para ello es necesario que los solicitantes cuenten con garantías que sirvan de colateral de los préstamos solicitados.

En ese sentido, la titulación masiva de predios agrícolas permitirá incorporar una gran cantidad de activos que podrán servir como colaterales al crédito, lo que facilitará el ingreso de entidades financieras al mercado agropecuario.

Es evidente, que la titulación de los predios agrícolas y su consiguiente efecto en la creación de un mercado de tierras debería facilitar la generación de un mercado crediticio en el campo. Sin embargo, no se puede pensar que el solo hecho de contar con un predio titulado que pueda servir de garantía hará que los propietarios agrícolas sean sujetos de crédito.

El acceso al crédito tiene una serie de determinantes, que van más allá de contar con activos debidamente saneados que puedan servir como colateral del crédito solicitado, es necesario también que confluyan otros factores como la rentabilidad, flujo de ingresos adecuados, etc. En lo que concierne a la titulación, otro efecto positivo respecto al acceso al crédito lo constituye la posibilidad de promover la reconcentración de la tenencia de la tierra.

Efectivamente, luego de la reforma agraria se ha venido produciendo un intenso proceso de subdivisión, lo que ha derivado en una severa tendencia al minifundismo. Esta tendencia a la pequeña parcelación puede ser en parte revertida a partir de la asignación de titularidades claras y la promoción de una más razonable concentración de la tierra.

Actualmente, aunque la cantidad de productores agropecuarios que solicitan crédito es bastante baja, el nivel de éxito en la gestión es también muy bajo, pues en promedio apenas el 5% de los productores que gestionaron un crédito pudieron acceder a él. Sin embargo, nótese que el mayor éxito en el acceso al crédito se produce en aquellos productores que cuentan con predios de superficies mayores.

Siendo el financiamiento un elemento importante para el incremento de la cantidad y la calidad de la producción, resulta evidente la necesidad de tender a una mayor concentración de la tierra, dado que a mayor tamaño de este activo, se tienen mayores incentivos para solicitar financiamiento y mejores posibilidades de conseguirlo.

4. Ingresos agrícolas

Los logros obtenidos por la reforma agraria respecto al ingreso de los campesinos, no fueron sustanciales. El efecto más notorio de la reforma es haber otorgado a los trabajadores (en el caso de las cooperativas) e incluso a los no trabajadores (en el caso de las SAIS), derechos sobre los beneficios generados por las empresas.

Si se considera la variación de los ingresos como indicador de lo ocurrido en cuanto a la participación en los beneficios de las empresas, se concluye que han sido los socios de las cooperativas constituidas en las ex-haciendas azucareras del norte del país quienes han recibido los mayores beneficios. La información disponible indica que en general, para ellos los ingresos promedio crecieron sólo entre 1968 y 1972 en un 62% en términos reales y 113% en términos monetarios.

En otras cooperativas de la costa los ingresos han seguido una tendencia similar, aunque con niveles de incremento muchos menores. Sin embargo, se debe señalar aquí, que los nuevos beneficios no sólo han provenido de ingresos monetarios sino de otros mecanismos sociales que han acompañado las transferencias de propiedad, tales como la mejora de los servicios sociales, entrega de alimentos a precios subsidiados, entre otros. En las SAIS serranas también se produjeron algunos resultados positivos respecto a la redistribución de los ingresos, aunque con efectos más restringidos.

Esta situación se debía en parte, a que estas SAIS generaban dos formas de distribución, la directa, referida a sus propios trabajadores permanentes; y la indirecta, referida a las comunidades asociadas a la empresa. En casi todos los casos, estos últimos resultaron marginalmente beneficiados, por varias causas.

La primera, la desigual escala de participación en los excedentes fijada en el momento de la adjudicación, que en algunos casos ha tenido un efecto diferente al compensatorio que se pretendió asegurar; otra, porque el elevado número de miembros por comunidad arroja un balance de nuevo ingreso per cápita, inferior al alcanzado por los trabajadores permanentes, pese a que en términos globales hayan alcanzado un mayor volumen de excedentes que éstos; y por último, debido a los desiguales resultados obtenidos por cada empresa como producto del funcionamiento del mercado, factores climáticos, etc.

A diferencia de las cooperativas y SAIS, en las unidades donde no existía una organización centralizada, los beneficios provinieron no tanto del aumento de los ingresos como de la disminución de las obligaciones con la antigua hacienda, que dio lugar a un aumento en el volumen de la producción del campesino, para ser consumida o comercializada, o en la cantidad de horas de trabajo disponibles para la propia parcela.

En términos generales, el monto total de lo redistribuido por efecto de la reforma agraria alcanzaba un valor equivalente al 1 o 2% del ingreso nacional³², lo que de hecho pondría en evidencia lo limitado de la redistribución.

Avances

El objetivo de este capítulo ha sido verificar empíricamente si es que la titulación y registro individual implica un mayor grado de capitalización en la tierra de los

³²José Matos Mar, José Manuel Mejía "Reforma Agraria: Logros y contradicciones 1969-1979". Lima. IEP 1981.

productores agropecuarios, a través de la seguridad otorgada con respecto a la apropiación de los futuros beneficios y a través del acceso a los mercados de crédito esperando conocer además el efecto de la seguridad de tenencia otorgada por las comunidades campesinas sobre los niveles de capitalización.

Del análisis presentado, se infiere que para los productores ubicados en la costa, la titulación y registro genera mayores niveles de capitalización por que permite un mayor acceso a crédito formal y porque otorga una mayor certeza con respecto a la apropiación de los futuros beneficios. Si bien en la sierra se puede observar una relación positiva entre la titulación y registro y el acceso a crédito formal, el impacto de la titulación y registro en los niveles de capitalización del productor, no aparece como significativo. Sin embargo, la pertenencia a una comunidad campesina en esta región si permite que los productores presenten mayores niveles de capitalización.

Otro resultado que podemos mencionar es que el registro no constituye una condición suficiente para acceder a crédito formal, debido a la existencia de restricciones asociadas al tamaño de los productores. Así, los productores de la costa que poseen menos de tres hectáreas estandarizadas y los productores de la sierra que poseen menos de media hectárea estandarizada, no incrementarían sus probabilidades de acceder a crédito formal por el hecho de poseer parcelas registradas. Esta restricción se debería fundamentalmente a los altos costos fijos de transacción que caracterizan a los mercados de crédito en el medio rural.

Para poder viabilizar el acceso de estos pequeños productores a los mercados de crédito formal se hace necesaria la conformación de organizaciones que los agrupen, permitiéndoles aumentar la escala de sus operaciones.

En este sentido, es preciso resaltar la importancia de la labor del Estado en la promoción de estas organizaciones, considerando además que es fundamental contar con un nivel adecuado de capital gerencial para asegurar el buen desempeño de las mismas.

CAPÍTULO IV

Impactos sociales del proceso de titulación y registro de tierras

La reforma agraria iniciada por el gobierno de Velasco, a partir de 1969, es una de las medidas más radicales del gobierno de las Fuerzas Armadas. Su aplicación, contradicciones y logros son motivos de estudio y preocupación permanente en el Perú de hoy. Sin embargo, la mayoría de las interpretaciones realizadas responden a generalidades, pues tratan de explicar a través de algunos hechos la globalidad del proceso de reforma agraria; otras, en cambio, sobreestiman el enfoque economicista. Finalmente, se privilegian análisis puramente ruralistas, sin tener en cuenta el proceso social.

De allí –sin pretender hacer un análisis global y terminado que explique los impactos sociales del proceso de titulación y registro de tierras rurales- en este capítulo nuestro objetivo se orienta a describir y analizar los impactos sociales en el Perú desde la reforma agraria.

En 1969 –año de la dación del Decreto Ley N° 1716-, el Perú se encontraba inmerso en una grave crisis que no solo era económica, sino también moral, social y política. Se manifestaba un debilitamiento del poder terrateniente, así como un interés del campesinado por resolver dicha crisis a su favor, vía “tomas” de tierras.

Pero así como los campesinos buscaban solucionar sus problemas inmediatos a través de “tomas” de tierras, los terratenientes optaron –dentro de un marco de cuestionamiento a su dominación y para eludir la posible aplicación de la ley de Reforma Agraria vigente (Ley N° 15037)- por el fraccionamiento de los principales fundos.

La falta de solución a los problemas campesinos por la vía de la reforma agraria ofrecida por el gobierno de la “renovación” generó la pérdida de legitimidad del equipo gobernante y la frustración de los sectores campesinos. Sin embargo, la quiebra de los partidos políticos que controlaban el ejecutivo y el parlamento, la profunda crisis moral que atravesaba el gobierno, el escándalo del arreglo con la International Petroleum Company (IPC) y la devaluación monetaria de 1967, incidiría notoriamente en la agudización de las contradicciones, así como en el consiguiente cuestionamiento al statu quo existente, especialmente del agro.

El intento reformista que representaba el gobierno de Belaúnde hizo crisis. Eran otras las alternativas que se planteaban para cambiar la estructura que regía el agro. Dentro del contexto original es que se inscribe la reforma agraria de 1969, como parte del megaproyecto que se desarrolla durante el gobierno militar, especialmente bajo la etapa que lidera Juan Velasco Alvarado.

La estructura de tenencia de la tierra, a pesar del proceso de desconcentración iniciado a principios de la década del 60, seguía siendo injusta. La distribución de la tierra se caracterizaba por una fuerte concentración en pocas manos, en contraposición a un amplio sector marginado de campesinos minifundistas.

No obstante ello, a partir de la década del 60, la estructura de la tenencia de la tierra empezó a hacerse menos extrema. Globalmente fue la inseguridad que despertaba la dación de una posible reforma agraria. Los grandes propietarios de tierras empezaron a dividir sus propiedades entre los socios y/o herederos, tomando la precaución al hacerlo, de conservar para sí, unidades económico-empresariales que les permitiesen ubicarse como inafectables por la ley que ellos temían. Suponiendo que la futura ley –de acuerdo al ofrecimiento de los partidos políticos- no podía dejar de incluir normas prohibitivas de las formas antisociales de trabajo, empezaron a ofrecer la tierra a precios altos a sus feudatarios, impulsados por el temor de que el Estado les pagara en bonos por su propiedad y a precios más bajos de los que ellos estaban fijando.

La situación socio-económica existente en el país constituía un objetivo a cambiar para el gobierno militar que surgió a partir de 1968. La reforma agraria se inscribe como el instrumento fundamental de ese objetivo. La idea era, recusando el sistema existente, sentar las bases para construir un nuevo ordenamiento social, político y económico. Se buscaba la constitución de un:

“...sistema basado en un orden moral de solidaridad, no de individualismo; en una economía fundamental autogestora, en la cual los medios de producción serán predominantemente de propiedad social, bajo el control directo de quienes con su trabajo generan la riqueza; y en un ordenamiento político donde el poder de decisión, lejos de ser monopolio de oligarquías políticas o económicas, se difunda o radique esencialmente en instituciones sociales, económicas y políticas conducidas sin intermediación o con el mínimo de ella, por los hombres o mujeres que la forman”.³³

Se pretendía:

- La participación en función de organizaciones gremiales, llámense comunidades, cooperativas, sociedades agrícolas de interés social, ligas agrarias, federaciones agrarias, etc. Estas organizaciones, en el modelo gubernamental, estaban llamadas a constituirse en unidades participatorias, dentro de las cuales todos los grupos y/o personas tuviesen la posibilidad de ejercer el derecho a la participación como capacidad de decisión, al margen de la tendencia política que cada quien exprese.
- Se buscaba implementar una sociedad que, a pesar de ser pluralista, basara su sistema económico en el sector de propiedad social, que se caracterizaba por que trascendía la propiedad individual, grupal y a la del Estado. La propiedad correspondía a todos los trabajadores del sector. Se denominaba a este nuevo tipo de sociedad como “Democracia Social de Participación Plena”.

³³ Juan Velasco “Discurso en la II Reunión Ministerial del Grupo de los 77”, Lima, 28 de octubre de 1971.

Con el nacimiento del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), bajo el manto participacionista, se abre y promueve toda una eclosión movilizadora, dentro y fuera del gobierno. La burguesía terrateniente prácticamente es silenciada.

Contribuyeron a este fortalecimiento las acciones urbanas que se desarrollaban en los pueblos jóvenes y en los colegios, sin embargo el SINAMOS no contó con organismos campesinos que cohesionaran el apoyo popular, el mismo que se hacía más dificultoso con el avanzar lento de la reforma agraria, especialmente en materia de adjudicaciones. Sólo después de todo un proceso burocrático y con organizaciones populares lograría constituir las ligas agrarias y las respectivas federaciones departamentales.

El SINAMOS fue el “brazo político de la revolución”, responsable directo de apoyar la organización para la participación –vía organizaciones de base y al mismo tiempo, el principal satanizador de los partidos políticos, por ser instrumento de intermediación- tiene en sí mismo, con mayor nitidez y hasta con mayor gravedad, los factores que hacen de la burocracia y Fuerza Armada instituciones anti-participatorias.

Se ha dicho a menudo que la reforma agraria perpetuó la vieja estructura agraria por que mantuvo la gran propiedad terrateniente y fue colectivista en lugar de ser redistributiva. La reforma agraria incrementó la concentración de la tierra al agrupar fundos y pequeñas haciendas en empresas más grandes, pero disminuyó sustancialmente la extensión que ocupaba el gran latifundio privado.

Sabemos muy poco de la situación social post reforma, así las empresas campesinas ocupaban, una parte minoritaria (20.2%) del territorio agropecuario nacional³⁴. Si se elimina la totalidad de las áreas descentralizadas de las cooperativas, osea todas las

³⁴ Datos censales de 1972

parcelas a las cuales los trabajadores tengan acceso, el peso de ese conjunto sería más reducido (17.6%) de las tierras agropecuarias del país.

Sin embargo, este contingente de campesinos asociados controlaba una buena parte de las mejores tierras del país dotadas además de bienes de capital. Se trataba por tanto de un subsector económico poderoso, estratégico dentro del sector agrario. Pero conforme pasó el tiempo fue perdiendo su importancia dentro del desarrollo; ya en 1985 frente a los efectos de la crisis general del agro y de la economía nacional, el mantenimiento y el desarrollo empresarial campesino supuso vigorosas medidas de reactivación económica orientadas a incrementar su rentabilidad y a frenar en cierta medida el desorden social que imperaba en el territorio nacional.

Dentro del abanico de políticas macro y micro que llevo en cierto grado el ex ministro de Agricultura Hurtado Miller³⁵ figuraba lo siguiente:

- Mejoramiento del nivel gerencial.
- Incremento de la productividad a partir del mejoramiento en el uso de los factores de producción.
- Existencia de precios de refugio.
- Desarrollo de estrategia de manejo del riesgo.
- Transferencia de recursos financieros para la recapitalización de las empresas.
- Reforzamiento de la propiedad plena de la tierra.

Al mismo tiempo, la propaganda liberal de la década del 80 impulsó, en determinados valles de la costa, un espectacular proceso de parcelación de las ex-haciendas. Fue ahí que empezó el proceso de erosión del universo de las empresas campesinas, con el transcurrir del tiempo se produjo un nuevo reordenamiento en la propiedad rural, así se ingresó en un nuevo contexto histórico.

³⁵Juan Hurtado Miller “Hacia una causa agraria”. Iowa. Iowa State University 1985

1. El reordenamiento social producido por la reforma agraria

En el contexto descrito en el capítulo 2, de transferencia de la tierra y de modificaciones en la economía agraria, la estructura social experimenta importantes cambios; aunque si bien, la reforma agraria tuvo un alcance limitado, es de observarse que tales transformaciones hayan sido también segmentarias y sobre todo que afecten sólo a la antigua clase dominante, parte de la cuál deja de existir como tal; y al proletariado agrícola, dentro del que se introducen nuevas causales de fragmentación, sin afectar la tendencia general de pauperización y semiproletarización del campesinado.

En primer lugar, desapareció la “gran burguesía” agraria, propietaria o arrendataria así como la clase de los grandes terratenientes. El antiguo grupo dominante queda transitoriamente en una situación que en cierto modo, podría calificarse de rentistas agrarios, desde la que se proyectará a otras ubicaciones de la estructura social nacional.

Otra de las consecuencias es que la sustitución de los sectores desplazados permitió que en el agro surja un nuevo bloque dominante de muy heterogénea composición. Dentro de él destacan claramente dos sectores: la tecnocracia estatal y los medianos propietarios capitalistas.

Se podía percibir también a otros grupos constituidos por agroindustriales y agro comerciantes, que comparten con los tecnócratas el rasgo de no tener la propiedad de la tierra como condición de dominio.

Finalmente, aparece dentro de este conjunto un sector de pequeños terratenientes provinciales, sin la significación nacional de los anteriores.

El segundo efecto destacable en lo que atañe a las relaciones sociales rurales, es haber introducido una nueva causal de segmentación entre los sectores de base, al

escindir, por lo menos jurídicamente, a los beneficiarios de los no beneficiarios. Tal diferenciación ha tenido importancia decisiva en la configuración de nuevas contradicciones sociales en los sectores populares.

Es dentro del proletariado agrícola donde se percibe con mayor intensidad este efecto fragmentador, ya que se trata del sector más afectado por la reforma. En cambio, entre los campesinos beneficiados, las consecuencias han sido mucho más leves.

En momentos previos a la reforma, dentro del proletariado agrícola, podían encontrarse tres grandes sectores: el que se encontraba establemente inserto en el proceso productivo por contar con empleo permanente; el que tenía una naturaleza mixta, por compartir la situación obrera con el trabajo de una pequeña parcela o la posesión de ganado propio; y finalmente el proletariado eventual, que carecía tanto de tierras como de trabajo estable. La reforma los afecta desigualmente.

En gran parte, el proletariado estable de las haciendas modernas se convirtió en socio de una cooperativa, diferenciándose así del proletariado estable de la mediana propiedad que no accede a tal situación y que teóricamente debe participar de las utilidades de sus empresas.

Por otra parte, se hace mayor la distancia entre este segmento beneficiado, que históricamente venía elitizándose respecto al conjunto, gracias a su mejor inserción relativa en el sistema, y el eventual que laboraba en las mismas empresas y a quien la reforma no le otorga beneficio alguno.

Dentro del campesinado, el sector anteriormente sujeto a relaciones serviles en haciendas tradicionales se independizó o pasó a ser arrendatario de algún tipo de las nuevas unidades cooperativizadas. Los pocos comuneros beneficiados directamente con tierras, han reafirmado su condición de tales.

En términos generales, es posible afirmar que la reforma no ha alterado sustancialmente la condición social de estos sectores campesinos, sin que con esto se desconozca que el usufructo de la tierra ha introducido diferenciación, y aún conflicto, entre beneficiarios y no beneficiarios e incluso dentro de los beneficiarios.

En tercer lugar, se evidencia que el más importante sector de la población campesina, esto es, los parceleros comunales e independientes, en su mayoría minifundistas, no reciben beneficio alguno, y por lo tanto, su situación sigue marcada por una tendencia a la pauperización y semiproletarización como antes de la reforma. Semejante caso es el de los trabajadores eventuales, a quienes la reforma tampoco ofrece forma de atención alguna.

Todo esto conduce a que si bien se trastoca la estructura tradicional agraria, en cambio, no se introducen modificaciones sustantivas en su configuración social, puesto que la reforma transcurre al margen de los sectores cuantitativamente más significativos del agro.

Cuadro No. 13

Tamaño de las parcelas de uso agropecuario por regiones

Tamaño	Costa (%)	Sierra (%)	Selva (%)	Total Nacional (%)
Menos de 3.0 Has.	50.7	56.7	22.4	53.9
De 3.0 a 9.9 Has.	39.5	33.0	36.1	33.7
De 10.0 a 49.0 Has.	8.9	8.8	34.9	10.6
Más de 50.0 Has.	9.0	1.5	6.6	1.8

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario (1994)

Por otra parte, durante la ejecución de la reforma, los campesinos semiproletarios así como el proletariado eventual son los que en términos de volumen experimentan una mayor expansión. De tal suerte, que como balance, el cuadro emergente después de la reforma, revela el crecimiento de los sectores rurales económicamente más postergados.

A ello debe añadirse además, la reproducción de los mecanismos de dominación y marginación social que tradicionalmente han tendido a posponer y subordinar a los estratos campesinos.

Se puede afirmar entonces que en términos generales, la reforma sustituye a la antigua fracción dominante e introduce nuevas causales de diferenciación social, fragmentación social y de fragmentación política entre algunos sectores de base. En cambio, simultáneamente, no hace sino acentuar las grandes tendencias ya existentes, y en este sentido mantiene la distancia social y cultural que separa al conjunto campesino de los sectores sociales dominantes.

2. Cuestiones de fondo legal

Los conflictos de tierras generados a causa del proceso de titulación y registro de las mismas, se aprecian de manera importante en las comunidades campesinas y las comunidades nativas.

En términos jurídicos, las comunidades campesinas son reconocidas como “organizaciones de interés 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 a la realización plena de sus miembros y del país y cuya identidad cultural respeta el Estado”.³⁶

Según datos provenientes de la Dirección de Comunidades Campesinas y Nativas del PETT, hasta septiembre de 1999 existían un total de 5,708 comunidades campesinas reconocidas con más de un millón de familias, que representan una población aproximada de 5 millones de habitantes, es decir, alrededor de un 70% de la población rural y el 27% de la población nacional.

³⁶ Ley N° 24656 “Ley General de Comunidades Campesinas”, Lima. 1987.

En las zonas de la sierra y selva existen un total de 5,594 comunidades campesinas, las que representan el 98% de las comunidades del país. Con excepción de los departamentos de Madre de Dios, Tumbes y Ucayali, existen comunidades campesinas en el resto del país, siendo los departamentos de Puno, Cusco, Ayacucho y Huancavelica, donde existen un mayor número de éstas.

Es importante anotar que del total de comunidades campesinas existentes, alrededor del 20% de las mismas se crearon en las dos últimas décadas, a partir del proceso de reestructuración de las empresas asociativas posterior a la reforma agraria.

Considerar este hecho es importante, porque la identificación de las comunidades campesinas con la tierra y la organización comunal, varía en relación directa a su origen. Las comunidades ancestrales, existentes antes de la reforma, constituidas como grupos indígenas con organización, tradiciones y territorios propios, tienen una mayor vinculación con la tierra y un fuerte apego a la organización comunal. Aquellas que fueron creadas con los procesos de reforma agraria y reestructuración tienen menor vinculación a la tierra y muchas de ellas tienen problemas en su estructura y organización comunal.

Particularmente en las comunidades campesinas con orígenes ancestrales (80% del total aproximadamente), la organización comunal se basa en su estructura social interna donde la familia es la base de la organización social. La organización de la comunidad se basa en la asamblea general comunitaria, la cuál es la máxima autoridad para la toma de decisiones.

En este sentido, la comunidad es una institución social alrededor de la cuál se organizan las familias indígenas. La pertenencia a la comunidad está reforzada por prácticas comunitarias como la faena, el aini, la minka. Estas prácticas aun son vigentes en muchas de las comunidades indígenas tradicionales de la sierra.

Otro elemento importante de la identidad indígena comunitaria de la sierra lo constituyen los conocimientos tradicionales del uso del suelo y del espacio, los cuáles están condicionados por las características agro ecológicas del territorio. Debido a dichas características desde el tiempo del Imperio Inca, los indígenas han desarrollado técnicas de ingeniería de alta precisión para el manejo del agua a través de micro cuencas y para el manejo del suelo a través de andenes.

Cuadro No. 14

Distribución tipo de uso y forma de propiedad de la tierra adjudicada por reforma agraria

	No.	Superficie adjudicada (Has.)					Total
		Riego	Secano	Pastos	Forestal	No. Agrícola	
Cooperativas	586	272.7	155.8	1317.4	80.8	380.8	2207.5
Complejos agro-industriales	12	97.8	3.9	-	-	26.8	128.6
SAIS	60	35.7	230.3	2089.0	111.3	341.1	2807.3
EPS	13	4.2	8.5	206.2	0.1	13.8	232.7
Grupos campesinos	870	41.2	237.1	1287.2	23.5	150.5	1739.4
Comunidades campesinas	463	56.0	42.0	668.3	5.8	132.9	905.0
Campesinos independientes	-	87.9	407.4	99.4	0.4	88.2	683.3
Total*		595.4	1085.1	5667.3	221.8	1134.2	8703.9

* La suma horizontal de tipos de tierra no cuadra con el total por falta de información de los tipos de tierra en algunas empresa

Fuente: Jose Matos "Reforma Agraria: Logros y contradicciones 1969-1979"

Asimismo, los tipos de cultivos y el uso de parcelas, están determinados por las características climáticas, las características del suelo y sobre todo el riesgo. El factor riesgo juega un rol muy importante en la selección del cultivo, el lugar donde sembrarlo y la cantidad de superficie que se siembra por cultivo.

En estudios realizados por Adriana Herrera³⁷ en los departamentos de Puno y Cusco, se encontró especialmente dentro de las comunidades indígenas, que los productores cuentan con una media de 20-40 parcelas por familia, con una superficie total de de 3 a 5 Has.

³⁷ Proyecto de Titulación y Registro de Tierras – Segunda Fase. Análisis de los aspectos sociales. Adriana Herrera, FAO – 2000.

Esta división en parcelas que se encuentran generalmente distribuidas en zonas y alturas diferentes, obedece a una estrategia de cultivo que implica el uso rotativo de los terrenos, según las características de éste, la disponibilidad de agua, y una estrategia para reducir el riesgo del embate de efectos climáticos sobre la producción.

Marco legal

Las comunidades campesinas y su titulación están regidas por diversas leyes entre las que resultan más importantes:

Ley N° 24656 “ley General de Comunidades Campesinas”, esta ley aprobada en el año 1987, reconoce a las comunidades campesinas como entes “autónomos en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo...” (Art. 1). Al igual que la ley de 1920 y la ley de Reforma Agraria, consideran que no existe propiedad individual al interior de la propiedad comunal, los comuneros acceden a la tierra de manera individual mediante el derecho de uso o usufructo que les proporciona la autoridad de la comunidad, sujeto al control y decisiones de la misma. Se declara entonces que las tierras en manos de las comunidades eran inembargables, imprescriptibles e inalienables.

Asimismo, la ley crea incentivos económicos que privilegian a las comunidades campesinas, exonerándolas de todo impuesto creado o por crearse a la propiedad de la tierra, brindando además facilidades tributarias para el caso de la importación de insumos y maquinaria, así como apoyo crediticio a través de la Banca de Fomento.

Ley N° 24657. “ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas”. Aprobada también en el año 1987, declara como una necesidad nacional y de interés social el deslinde y titulación de las comunidades campesinas; establece las normas para resolver los conflictos de linderos y con otras comunidades por la propiedad de territorios; y las formas y requisitos para lograr la conciliación de dichos conflictos.

Se confirma la propiedad de la comunidad sobre los predios ubicados dentro de sus límites y se otorga de manera gratuita la inscripción registral de los títulos otorgados conforme a esta ley.

Convenio N° 169. Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Este convenio fue firmado por el Perú junto con otros países ante la Organización Internacional del Trabajo. El convenio promulga la necesidad de que los países mantengan una actitud de respeto y participación hacia los pueblos indígenas y tribales. Respeto por la cultura, la religión, la organización social y económica, y la identidad propia de los pueblos indígenas y tribales. El convenio reconoce la relación especial que tienen los indígenas con la tierra y territorio que ocupan o utilizan. Declara que deberán reconocerse los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y nativos sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, debiendo asimismo reconocerse y protegerse sus derechos sobre los recursos naturales existentes en dichas tierras. Para esto último, señala específicamente que “en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”³⁸

Constitución Política de 1993. La constitución de 1993 declara la libertad de uso y disposición de las tierras por parte de los comuneros individuales, manteniendo únicamente la imprescriptibilidad de las mismas. Aunque ya enunciado en forma muy restringida por la ley N° 24656, la constitución de 1993 elimina la condición de excepción y abre la posibilidad libre de que las comunidades campesinas y nativas pudieran vender parte o todas sus tierras, si la mayoría de sus miembros lo deciden.

³⁸ Art. 15 Convenio N° 169, 1989. OIT.

Asimismo, la ley establece que el Estado “puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona”. Establece además que las tierras abandonadas pasan a dominio del Estado para su adjudicación en venta. Al respecto, señala que la propiedad de las tierras de las comunidades campesinas y nativas es imprescriptible, salvo en el caso de abandono.

Ley N° 26505. Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas. Los artículos referentes al régimen de las tierras de las comunidades campesinas, constituyen probablemente uno de los aspectos más controvertidos de esta ley. La ley establece en sus artículos 10 y 11, que las comunidades pueden disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales, con el acuerdo del 50% de los miembros de la asamblea general en la zona de la costa y con el acuerdo de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad en las zonas de la sierra y la selva.

Esta ley fue reglamentada para la titulación individual de las tierras comunales de la costa, pero no ha sido reglamentada para la titulación individual de las zonas de la sierra y la selva. Esto crea un vacío importante para la titulación de tierras en las zonas de sierra y selva, ya que no obstante se abre la puerta para que los campesinos puedan vender, gravar y arrendar su tierra, no se proponen pautas de cómo hacerlo.

3. Conflictos de tierras

Los conflictos de tierras por problemas de linderos en las comunidades campesinas son frecuentes y la problemática se ha agudizado en el tiempo.

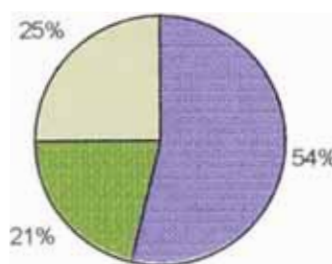
Dentro de todo el conjunto de normas visto en el punto anterior, la constitución de 1993 y la ley N° 26505, crearon expectativas entre los miembros de las comunidades en relación a la titulación individual, particularmente en la zona de la sierra.

En dicha zona, muchos comuneros tienen interés por tener un título individual de las parcelas que ya trabajan familiarmente dentro de la comunidad, pero a su vez están interesados en mantener la comunidad como estructura de organización, así como ventajas que brinda el poder utilizar las tierras altas y los pastos en forma comunal.

Al respecto, el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) realizó una encuesta en 700 comunidades campesinas para conocer la opinión de los comuneros sobre la ley de Tierras, en las regiones de Puno, Cusco, Ayacucho, Huancavelica y Apurímac. Al respecto, 54% de los encuestados respondieron que sí desean tener su propio título, y un 21% que no lo desean.

Gráfico No. 11

Opinión de los Comuneros sobre la Ley de Tierras



[No desean tener título de propiedad Si desean tener título de propiedad No sabe no opina]

Fuente: Centro de Estudios Sociales

Con todo, la titulación individual supone riesgos de conflictos sociales, riesgos culturales y de manejo eficiente de los recursos naturales, que es importante considerar en la definición de una estrategia de titulación individual dentro de las comunidades campesinas.

Existen riesgos de conflictos sociales que se pueden presentar entre los comuneros por la distribución de las parcelas. Es verdad que existe una distribución individual de hecho en las parcelas de riego y de secano, que ya son trabajadas individualmente por los comuneros; sin embargo, problemas de poder entre los comuneros y especialmente con la directiva de la comunidad, propician conflictos en el momento de una titulación individual de las parcelas.

Asimismo, pueden presentarse conflictos dentro de la comunidad, para lograr tomar decisiones por las dos terceras partes de la asamblea general comunitaria en aquellas comunidades cuya asamblea posea una cantidad numerosa de miembros, como son el caso de Piura (2,200 comuneros por comunidad), Lambayeque (10,000 comuneros por comunidad) y Pasco (400 comuneros por comunidad).

En relación a los riesgos culturales, éstos se refieren en forma especial a las comunidades originarias o ancestrales, que tienen una organización social y prácticas comunitarias tradicionales de las cuáles la organización comunal es la base.

En ese sentido, la tarea de titulación y saneamiento en el territorio de las comunidades es una actividad que si bien ha de conservarse, también ha de requerir de un proceso paralelo de legislación y mecanismos adecuados para garantizar la obtención de los resultados deseados con mínimo riesgo de conflictos.

CAPÍTULO V

Base teórica para el diseño de estudios de preinversión de proyectos agrarios

El presente capítulo intenta ser un aporte complementario para el análisis en la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil, prefactibilidad y factibilidad para la implementación de proyectos de desarrollo agrario. Para este fin, se ha tratado de articularlo de manera objetiva con la evaluación y marco conceptual analizado en los capítulos anteriores con un enfoque hacia los proyectos del sector agrario y afines.

Este proceso de análisis permitirá instrumentalizar conceptos, aplicaciones y experiencias obtenidas como consecuencia de las evaluaciones ex-post³⁹ realizadas en los últimos años, teniendo en consideración las particularidades de los proyectos, procedimientos e intervenciones de índole técnico, económico, social, institucional y participativo. En este contexto, se analizarán los componentes que se indican a continuación, los cuales son fundamentales para el proceso de elaboración de estudios de preinversión y la implementación de proyectos con impacto social:

1. Análisis de la problemática en proyectos de inversión agraria
2. El capital tecnológico en los proyectos
3. Análisis sobre la estimación de costos y beneficios
4. Teoría de indicadores
5. El proceso de monitoreo y evaluación

1. Análisis de la problemática en proyectos de inversión agraria

³⁹ Presentación sobre el SNIP y experiencias en los proyectos públicos, por el Sr. Milton Von Hesse, Director General de Programación Multianual, MEF. Curso-Taller SEDAPAL. Marzo 2005.

Todas las sociedades tienen necesidades y cuentan con recursos para satisfacerlas. Las necesidades humanas son ilimitadas y a su vez los recursos son escasos, lo cual hace que aún cuando se aprovechen al máximo los medios, queden necesidades sin satisfacer.

Esta situación da origen al llamado “problema económico” que puede resumirse en lo siguiente: qué producir, cuánto producir, para quién producir, y cómo producir.

Los proyectos como conjuntos de inversiones y acciones interrelacionadas, surgen ante una necesidad de solucionar problemas y como respuesta a oportunidades que convenga aprovechar. Un proyecto en sí mismo –la obra física, los bienes y servicios producidos– no tiene mayor valor si es que éste no genera un efecto –solución al problema central– y consecuentemente el impacto deseado, el cual se manifiesta en los cambios que realmente han ocurrido respecto a una situación inicial.

Para elaborar un plan de solución –el proyecto– debe comprenderse de manera clara el proceso del ciclo del proyecto⁴⁰ como un esquema que aporta a la identificación de los puntos débiles y a la consistencia del estudio de preinversión. Las experiencias obtenidas en la elaboración de estudios y ejecución de proyectos por entidades del sector público y privado, organismos internacionales, entre otras; ha permitido establecer una convergencia muy cercana sobre los principales problemas que suelen enfrentar los proyectos de desarrollo en general y en particular los del sector agrario y rural. Seguidamente, analizaremos dicha problemática.

Inadecuado proceso de identificación del proyecto

La identificación del proyecto constituye un aspecto primordial dentro del proceso de diseño del estudio de preinversión⁴¹, toda vez que a la postre, más allá de la

⁴⁰ Ciclo del Proyecto de Inversión Pública. Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, Junio 2000.

⁴¹ Consenso en los órganos evaluadores de Proyectos de Inversión Pública, expresado con alta frecuencia en informes y presentaciones.

evaluación de viabilidad y rentabilidad del proyecto, va a significar el éxito o fracaso de la intervención, entendiéndose ello en términos de lograr el impacto deseado.

Este proceso de identificación se sustenta en el diagnóstico, que parte de un análisis situacional y recopilación de fuentes de información secundaria y primaria debidamente validada. Con esta base, procede el análisis y definición del problema central al cual el proyecto va a dar solución, para luego establecer las relaciones de causas y efectos, definir los objetivos a partir de la relación medios y fines; y concluir con el planteamiento de las posibles alternativas de solución.

Analizar y evaluar el campo social en general, es una tarea compleja por el carácter subjetivo y naturaleza misma del tema, toda vez que los resultados y decisiones afectan o benefician directamente a personas y a la sociedad en su conjunto. Bajo ésta premisa podemos inferir que la definición del problema principal no es una tarea fácil y que es muy importante una participación multidisciplinaria en el análisis del mismo.

Un problema incorrectamente definido en la etapa de identificación del proyecto, se hará extensivo a las etapas de formulación y evaluación con la misma deficiencia, y aún cuando el resultado de la evaluación del estudio pueda determinar la viabilidad y rentabilidad de la inversión, existirá una alta probabilidad que la implementación del proyecto no logre el impacto esperado.

Conflicto y confusión de objetivos

Esta dificultad se deriva de una incorrecta identificación del problema, explicada en el párrafo precedente. Teniendo en cuenta que el objetivo principal o propósito del proyecto se establece a partir del problema definido, al plantear la situación negativa identificada como positiva y logro a alcanzar; los objetivos específicos o componentes del proyecto también se verán afectados y consecuentemente las acciones que se deben llevar a cabo para su cumplimiento.

Cuando a un proyecto agrario productivo se le asigna asimismo un objetivo “social”, es posible que ambos colisionen entre sí, si el problema no está bien definido. La falta de lógica que puede presentarse en la relación problema-proyecto puede llevar al fracaso del mismo.

Enfasis en la fase de inversión en desmedro de la fase de preinversión

El “hacer” –fase de inversión– aunque el resultado final no sea el deseado, se ha visto privilegiado muchas veces en perjuicio del estudio del proyecto –fase de preinversión– al realizar éste de una manera meramente formal y establecer supuestos de carácter general, omitiendo consideraciones específicas de acuerdo al tipo de intervención.

Esta situación, muy común en proyectos de infraestructura (caminos, riego, represas, etc.) se da también en proyectos de desarrollo rural. Así, se han diversificado cultivos, introducido nuevas variedades, generado nuevas cooperativas o emprendimientos locales, entre otras; con una pobre evaluación y peor aún con una incorrecta identificación de la problemática a solucionar.

Deficiente evaluación

Una incompleta identificación y valoración de costos y beneficios, el optimismo en la proyección de costos y beneficios, el enfoque mixto de evaluación privada y pública (por ejemplo, la correcta valoración de costos de mercado y sociales), la alternativa de solución propuesta desalineada con los reales intereses de los beneficiarios, son entre otros, los defectos más relevantes que restan consistencia a la evaluación del proyecto.

2. El capital tecnológico en los proyectos⁴²

Generalmente, cuando nos referimos a la tecnología, lo primero en que pensamos es en maquinarias, equipos, sistemas, etc.; sin embargo, más allá que la tecnología implica “hacer las cosas”, es sumamente importante fortalecer el binomio hombre-máquina, y otros elementos que sin ser máquinas ayudan a la transformación de un insumo en producto y el ahorro en recursos.

Ello, hace especialmente relevante para los evaluadores de proyectos, tener la claridad y seguridad sobre las consecuencias de las decisiones que se toman en la elección de nuevas y determinadas tecnologías. En ese sentido, podemos decir que tecnología es tanto una maquinaria agrícola como las semillas utilizadas en una nueva forma de manejo de cultivos o del ganado como la organización de una cooperativa agraria.

Vemos por ejemplo, que los proyectos productivos de desarrollo agrario tienen un fuerte componente tecnológico, lo cual implica el diseño de estrategias innovadoras y flexibles así como adecuados planes de reinversión, teniendo en consideración la corta vida útil de éstos activos y la rápida evolución tecnológica. Siendo la parte de formulación del proyecto, en la cual se determina, entre otros aspectos, la magnitud de las inversiones que requerirá la intervención, centraremos nuestro análisis y discusión en la forma de elegir la tecnología, sus efectos indirectos y la capacidad de adoptarla por parte de los beneficiarios de los proyectos.

2.1 La tecnología en los proyectos de desarrollo agrario

Por múltiples razones la tecnología es un factor crítico en los proyectos de desarrollo agrario. *En primer lugar*, porque generalmente constituye la esencia del proyecto a realizar: la introducción en zonas rurales de tecnologías nuevas y modernas son los

⁴² Manual de Identificación, Formulación y Evaluación de proyectos de desarrollo rural, Horacio Roura y Horacio Cepeda, ILPES Chile, 1999.

medios para lograr los objetivos como incrementar los niveles de producción y productividad de alguno de los factores económicos.

En segundo lugar, debido a que parte de la evaluación consiste precisamente en establecer que tipo de tecnología es la más adecuada, no sólo en términos técnicos sino también económicos y sociales.

En tercer lugar, porque los costos y beneficios sociales y privados de una determinada tecnología no necesariamente son coincidentes, considerando que la evaluación del proyecto debe hacerse no sólo desde la óptica de los beneficiarios sino de la sociedad en su conjunto.

En cuarto lugar, la incorporación de nuevas tecnologías genera impactos redistributivos, ambientales y sociales que deben identificarse y evaluarse.

Finalmente, dado que normalmente se introduce una tecnología “moderna”, la capacidad de absorción de la misma por parte de los beneficiarios (en general campesinos “tradicionales”) no puede darse por supuesta, toda vez que una falsa apreciación de la misma puede hacer fracasar el proyecto⁴³.

2.1.1 La selección de tecnología: decisión técnica y económica

La primera cuestión que se plantea es cómo seleccionar el tipo de tecnología a utilizar y que criterios aplicar para ello. El proceso de selección de tecnología, en general para cualquier proyecto, consta de dos pasos: la evaluación de la tecnología más eficiente desde el punto de vista físico (técnico) y la evaluación de la tecnología económicamente más eficiente.

⁴³ En la práctica suelen suceder casos en que prevalecen intereses ajenos a los criterios técnicos, según estudios de la Dirección Regional Agraria del MINAG.

Selección de tecnología desde el punto de vista físico

El criterio principal de selección es la eficiencia desde el punto de vista físico y técnico; lo cual significa que deberíamos tomar en cuenta aquellas tecnologías que utilizan menos cantidad que otras de los mismos recursos para obtener el mismo nivel de producto, o que con igual cantidad de recurso obtienen más producto final.

Selección de tecnología desde el punto de vista económico

La eficiencia económica de una alternativa tecnológica no es necesariamente similar a la eficiencia técnica, debido que para el primer caso se considera la escasez relativa de los factores de producción.

La eficiencia económica que para su cálculo introduce los precios de los factores, se logra cuando se obtiene el máximo valor (monetario) de producto por un valor (monetario) dado de recursos; mientras que la eficiencia técnica se alcanza cuando se consigue la máxima producción física para una dotación dada de recursos.

Según la escasez relativa de cada factor y la estructura de precios y salarios de la economía, puede haber diferencias entre el ahorro del recurso físico y el valor de ese ahorro.

En consecuencia, el tipo de tecnología utilizada más simple o más compleja en un proyecto de desarrollo agrario dependerá de las siguientes variables:

- El costo de los factores e insumos involucrados en cada alternativa tecnológica: salario, costo de capital, precio de la tierra, costo de los insumos.
- El precio del bien final
- El rendimiento técnico de cada alternativa

Si el aumento en el rendimiento que genera una opción tecnológicamente más avanzada no compensa los mayores costos de su adquisición y operación, entonces será económicamente más conveniente optar por la alternativa técnicamente menos avanzada. Es importante resaltar que la eficiencia macroeconómica -la eficiencia del proyecto- depende en gran medida del entorno macroeconómico.

El concepto de tecnología apropiada

La idea de tecnología apropiada intenta llamar la atención sobre la valorización de los factores locales en el proceso de selección de la tecnología: no siempre la “mejor” tecnología es la tecnología más apropiada a las condiciones microeconómicas del proyecto.

Podemos definir a una tecnología como apropiada cuando es eficiente en términos económicos y adicionalmente se adapta perfectamente a las condiciones locales. Genera la mayor eficiencia desde el punto de vista de la sociedad, por tanto, dependerá en gran medida que los mercados manejen los precios “correctos”, es decir, aquellos que reflejen el valor social de un determinado bien o recurso.

Sesgos en la selección de tecnología

Aún siendo una tarea eminentemente de carácter cuantitativo, la selección de la tecnología más apropiada y eficiente para el proyecto no está exenta de sesgos subjetivos. Por ejemplo, la selección técnica previa al análisis económico debería incluir en el universo donde se hará la selección a todas las alternativas tecnológicas disponibles, a fin de elegir las más eficientes. En la práctica enfrenta las limitaciones de información, recursos y tiempo, lo cual dificulta su cumplimiento.

La experiencia demuestra⁴⁴ la existencia de una serie de sesgos reiterados que se presentan en los diferentes equipos evaluadores durante la etapa de preselección, como los que se indican a continuación:

- *Prejuicio de los técnicos frente a las tecnologías antiguas*
- *Influencia del factor prestigio en la selección de la tecnología*
- *Etnocentrismo del evaluador*
- *Los factores relacionados con la tradición de la región*
- *La dotación de mano de obra como limitante tecnológico*

2.1.2 El cambio tecnológico y sus efectos sobre la distribución del ingreso

Si bien el análisis de proyectos desarrollado se enfoca principalmente desde la sociedad en su conjunto más allá de la problemática de distribución del ingreso entre sectores, los posibles efectos distributivos de la tecnología deben considerarse en el momento del diseño de un proyecto de desarrollo agrario.

Un primer efecto, se refiere a las posibles transferencias de ingresos desde los productores hacia los consumidores. Cuando se introduce un proyecto de cambio tecnológico, el efecto inmediato es una mayor producción como resultado de un uso más eficiente de los factores, o la sustitución de un factor caro por otro más barato. La mayor producción generará una baja en el precio del bien, lo cual aumentará la demanda. Esta situación beneficia principalmente a los consumidores que enfrentarán precios más bajos por los bienes agrícolas.

Pero, ¿Qué sucede con los productores? Estos pueden dividirse en dos grupos. Uno, beneficiarios del proyecto y en consecuencia adoptan la nueva tecnología. Este grupo en general se beneficia, pues produce de manera más eficiente y compensa la baja en el precio con los menores costos y la mayor producción.

⁴⁴ Exposición sobre problemática en la inversión agraria por el Eco. Manuel Benítez Ramos, Director General de Planificación del MINAG, Abril 2002.

El otro grupo, sin embargo, aquel que no es objeto del proyecto y en primera instancia no adoptan la nueva tecnología, podría verse perjudicado por ésta desventaja competitiva.

En el contexto de la evaluación social de proyectos, este último grupo libera recursos, quiere decir, que el proyecto desplaza a estos productores y permite que los recursos que se utilizaban en estas explotaciones puedan ser usados de manera más rentable en actividades alternativas. Pero, el problema que puede generarse es que no haya actividades alternativas posibles, al menos en el corto plazo, más aún si no hay pleno empleo de factores. Por ejemplo, la introducción del riego en el cultivo del maíz puede marginar de la producción a los agricultores que operan tierras marginales, si no adoptan ellos la tecnología, llevándolos al desempleo o a la agricultura de subsistencia.

Un efecto adicional generado por el cambio tecnológico podría ser la concentración de la propiedad agrícola, si los beneficios de la nueva tecnología favorecen sobre todo a los productores “modernos” y si genera una sustitución de mano de obra por capital.

2.1.3 El factor ambiental y la tecnología del proyecto

La incorporación del análisis de los factores ambientales en la evaluación de los proyectos de desarrollo agrario es relativamente reciente y está directamente asociada con la idea de que los proyectos orientados al desarrollo –y en especial la tecnología empleada en los mismos- deben ser ambientalmente sostenibles.

Numerosos proyectos, tales como los de expansión de la frontera agrícola o los que introducen cambios relevantes en el tipo de producción, como por ejemplo, el paso de la ganadería a la agricultura o de la agricultura extensiva a la agricultura intensiva, son intensivos en usos de bienes ambientales o registran numerosas externalidades que deben ser incorporadas a la evaluación.

2.1.4 La adopción de la nueva tecnología y su relación con la eficiencia del proyecto

Todo proyecto que intenta introducir nueva tecnología, como es el caso de muchos proyectos de desarrollo agrario, debe preocuparse por el proceso de adopción de esa tecnología por parte de los beneficiarios, particularmente cuando los ámbitos culturales de origen de la tecnología y de los beneficiarios difieren.

Hay dos aspectos principales a tener en cuenta: la duración del proceso de incorporación (periodo de aprendizaje) y la calidad de esa incorporación.

Duración del proceso de incorporación de tecnología

La adopción de una nueva técnica pasa por un *período de aprendizaje*, donde su uso va expandiéndose de a poco. Esta expansión es doble: dentro del predio y entre los predios. Es decir, por un lado, el agricultor o ganadero va utilizando cada vez más y con más confianza la nueva técnica; de otro lado, aumenta el número de predios que la utilizan.

En general, se considera que la incorporación de los predios a la nueva técnica sigue en el tiempo una curva con forma de S: una incorporación lenta en los primeros periodos, una “explosión” de adopciones y luego un período de incorporaciones lentas a medida que ingresan los casos marginales.

El período de aprendizaje se relaciona de manera directa con la eficiencia del proyecto. En efecto, es indispensable estimar los tiempos en los que ocurren cada uno de los periodos de la “S”, a fin de calcular cuándo se empezarán a generar los costos y beneficios del proyecto y la escala de los mismos.

Siempre existe un porcentaje de predios que no incorporan la tecnología, el cual varía en función de:

- La complejidad del tipo de tecnología a incorporar
- La asistencia técnica otorgada como apoyo
- El costo de las obras de incorporación
- Las características del sistema de financiamiento

Cuánto más compleja y costosa sea la tecnología a incorporar, menor la asistencia técnica de apoyo y más dificultoso el financiamiento, más lenta será la incorporación en los predios, y mayor la posibilidad de que parte de la población objetivo no se incorpore al proyecto.

Calidad de la incorporación de tecnología

Otro aspecto importante a considerar en los estudios de preinversión, es la capacidad de la población objetivo para incorporar la tecnología que ofrece el proyecto; capacidad que no está referida únicamente a los conocimientos que los beneficiarios deben poseer para operar la tecnología sino a la adaptabilidad para el cambio y al uso que se dará a las técnicas y elementos a incorporar.

Es importante precisar que para que los campesinos adopten de manera útil la nueva tecnología, además de las consideraciones señaladas, debe ser rentable para los usuarios y debe asimismo ser valorada por éstos en los términos que por los impulsores del proyecto.

Dentro de éste análisis de la calidad de incorporación de la tecnología, surge la interrogante: ***¿Cuál es el problema de la adopción “simbólica” de la nueva tecnología?*** Cuando la nueva tecnología es radicalmente extraña a la cultura⁴⁵ de la población objetivo, es posible que se produzca una adopción simbólica, entendiéndose por tal *la aceptación de los objetos que hacen a la tecnología, pero sin usarlos o dándoles un uso diferente.*

⁴⁵ Cada vez es más relevante el componente cultural en el diseño de estudios de preinversión. dado que puede ser determinante en la viabilidad del proyecto; por ello, el énfasis en el desarrollo de planes de sensibilización a beneficiarios directos e indirectos.

Como ejemplo un caso común sobre ésta problemática, es el de las computadoras personales, cuya adquisición, en determinados sectores sociales, está asociada tanto al prestigio o a la novedad, más que a la utilidad como herramienta de trabajo.

Esta situación puede afectar la eficiencia y al logro de objetivos del proyecto; sin embargo, una manera de disminuir el riesgo de una adopción simbólica es maximizando la participación de los beneficiarios en el diseño del proyecto, de modo de relevar sus necesidades y perspectivas sobre las alternativas tecnológicas a implantarse y tener una mejor apreciación sobre las ventajas que ofrece cada una.

2.2 El estudio tecnológico⁴⁶

Como se ha mencionado, la selección de tecnología es un proceso en el cual primero se seleccionan aquellas tecnologías que son eficientes desde el punto de vista físico para luego elegir la más eficiente desde el punto de vista económico. Sobre la base de éste principio, el estudio de selección de tecnología considera:

- Recopilación de información básica para definir el marco en el que se seleccionarán las opciones tecnológicas disponibles.
- Determinación de las características específicas de la tecnología; y
- Valorización de los elementos de costos atribuibles a cada una de las alternativas seleccionadas.

I. Recopilación de información básica para definir el marco en el que se seleccionarán las opciones tecnológicas disponibles

I.1 Recopilación y ordenamiento de la información básica que afecta la decisión tecnológica

⁴⁶ Manual de Proyectos y Programación de Inversiones, CEPAL, Chile 2000.
Formulación y Evaluación de Proyectos, Néstor Santos Jiménez, Universidad del Pacífico, 2000.

Condiciones ambientales

- Clima
- Suelo
- Accidentes orográficos
- Vientos predominantes
- Régimen y nivel de precipitaciones
- Factores climáticos extremos

Infraestructura

- Área de la zona de influencia
- Vías de comunicación terrestres, fluviales o marítimas
- Telecomunicaciones
- Disponibilidad de agua (potable y para riego)
- Disponibilidad de energía
- Abastecimiento de combustibles líquidos

Perfil socioeconómico e infraestructura social

- Sistema educativo: oferta educativa formal (oficial y privada), oferta educativa relacionada con el proyecto (centros de capacitación agrícola y pecuario, escuela de oficios, otros)
- Sistema de salud: oferta de salud del área relevante del proyecto (centros de salud de distinta complejidad, recurso humano, disponibilidad de camas, otros), estimación de la demanda de salud relativa al proyecto.
- Disponibilidad de mano de obra: población económicamente activa en el área de influencia, nivel de capacitación, capacitación específica relevante para el proyecto, desempleo y tasa de actividad en el área relevante.
- Estructura de ingresos: nivel de ingresos por habitante, necesidades básicas insatisfechas, línea de pobreza, otros.

Estructura productiva de la zona

- Estructura industrial: características de las industrias de la zona, existencia de proveedores de tecnología, de talleres de reparación de la misma y de centros de provisión de repuestos.

I.2 Compilación y esquematización de la información de mercado

Selección de las diferentes alternativas tecnológicas viables en función de las características del mercado identificadas durante el proceso de estudio de mercado en la fase de preinversión.

II. Determinación de las características específicas de la tecnología

II.1 Listados de alternativas tecnológicas: identificación y agrupación de las diferentes opciones tecnológicas disponibles para el proyecto.

II.2 Productividades y requerimientos: Listados de los diferentes requerimientos de factores para cada una de las alternativas tecnológicas seleccionadas así como de los resultados productivos de cada una de las alternativas.

III. Valorización de los elementos de costos atribuibles a cada una de las alternativas seleccionadas

Realizar la investigación necesaria para determinar los precios de los factores y de los productos que se obtienen de las diferentes alternativas tecnológicas.

3. Análisis sobre la estimación de costos y beneficios

Estimar adecuadamente la magnitud de costos y beneficios⁴⁷, es otro de los aspectos importantes a considerar en el análisis de proyectos; esta dependerá en gran medida del enfoque desde el cual se realiza el análisis.

⁴⁷ Principios de la Evaluación de Proyectos, Capítulo III, 4. CEPEP, México, 1999. Evaluación Social de Proyectos. Ernesto R. Fontaine, Chile 1999.

Los dos enfoques básicos se realizan desde la perspectiva privada, la cual refleja los intereses del inversionista (un agricultor, una cooperativa, una ONG, etc.); y, desde el punto de vista social, que considera el beneficio de la sociedad en su conjunto. En los proyectos de desarrollo rural y agrario, como en la mayoría de los proyectos que incorporan objetivos sociales, es necesario realizar ambas evaluaciones.

La *evaluación privada* es de suma importancia para analizar la viabilidad de mercado del proyecto y para determinar la rentabilidad para los participantes (beneficiarios). Para ello, se utilizan los precios de mercado o precios privados y se contabilizan exclusivamente los costos incurridos y los beneficios apropiables por los beneficiarios. Ello significa, que para la evaluación privada no es relevante si se producen mejoras significativas en el bienestar de los beneficiarios o en los indicadores de pobreza si las mismas no se reflejan en ingresos y egresos monetarios.

Para captar éstas mejoras “no monetarias” es necesario realizar una *evaluación social*. Este análisis intenta captar los efectos del proyecto sobre la riqueza de la sociedad en su conjunto, con independencia del ámbito donde se reflejan los cambios. Se toma en cuenta, la totalidad de los costos y beneficios involucrados con el proyecto, con independencia de los efectos sobre los beneficiarios directos.

A diferencia de la evaluación privada, la valoración de los costos y beneficios se realizan considerando los precios sombra o precios sociales, los cuales se calculan aplicando un factor de corrección a los precios de mercado. La visión de los proyectos desde la óptica social es relevante, toda vez que éstos se financian con recursos públicos o con parte de ellos, lo cual abre la discusión acerca de los diferentes usos alternativos de dichos recursos y en consecuencia requiere determinar la rentabilidad de la intervención, pero sobre todo el impacto social que va a generar su implementación.⁴⁸

⁴⁸ Proyectos de Inversión, Capítulo 8, Arturo Velásquez Jara, Lima, 2000.

3.1 Situaciones posibles durante el proceso de análisis

Un aspecto fundamental en la estimación de costos y beneficios para los analistas, consiste en determinar de la manera más real posible, los costos y beneficios incrementales del proyecto, esto es, aquellos que realmente son atribuibles al proyecto. Subvaluar o sobredimensionar los costos o beneficios, puede influir de manera engañosa en el proceso de evaluación, consecuentemente en la viabilidad y rentabilidad del proyecto.

La situación sin proyecto

Esta situación es la que está ocurriendo actualmente en la zona de influencia del proyecto y que seguirá existiendo en tanto el proyecto no se implemente. Su análisis debe tener en cuenta algunas consideraciones particulares, como las que se explican a continuación:

- Aprovechar el conocimiento de los campesinos, incluyendo a los que no son beneficiarios. *El productor agrícola típico que actúa en el área del proyecto conoce, de alguna manera, cuál es la rentabilidad de su explotación, dado que tiene claro que su actividad tiene costos y beneficio asociados.*
- La información generada por los propios productores debe complementarse para lograr un correcto diagnóstico.
- Tener clara la diferencia que existe entre la rentabilidad contable (diferencia entre los ingresos y costos contables) y los beneficios y costos económicos de la explotación. *El productor no registra como ingresos de su explotación los productos que dedica al autoconsumo, y tampoco suele tener en cuenta el costo de oportunidad (por ejemplo, del predio, maquinaria, etc.)*
- Es importante considerar los efectos del clima sobre los rendimientos. *Debido a la naturaleza estacional de la actividad agrícola, se pueden generar variaciones significativas en la rentabilidad de la explotación.*

- Establecer cuál es la cosecha “normal”. Ésta se puede construir a partir del promedio de los resultados obtenidos en las cosechas de los últimos años.
- Considerar el efecto de las condiciones de mercado sobre los precios y la demanda.

Si la situación actual⁴⁹ se define de manera inadecuada, es posible que “cualquier” proyecto se justifique, pero no solucionará el problema. Contrariamente, demasiado optimismo puede llevar a desestimar la necesidad de un proyecto. Debe tenerse especial cuidado en no confundir la situación actual con la situación del último período⁵⁰. Este criterio puede ser aceptable en el caso de actividades estables, tanto en la producción como en los precios, pero no es lo más apropiado para el caso de actividades con altos niveles de variación e inestabilidad, más aún de naturaleza estacional.

La situación sin proyecto optimizada

Establecer la situación actual optimizada es una etapa muy importante en el proceso de análisis, toda vez que será la base de comparación con el proyecto. Es la situación que existirá si se hicieran una serie de mejoras (elevar la eficiencia) sin recursos adicionales.

Para el caso de la producción agrícola, la situación sin proyecto optimizada debe tener en cuenta las prácticas adecuadas al tipo de explotación que se realiza, utilizando como base un estudio que defina cuál sería la mejor práctica para la propiedad y su efecto sobre los resultados, considerando factores climáticos normales y sin realizar inversiones cuantiosas.

⁴⁹ Manual de Identificación, Formulación y Evaluación de proyectos de desarrollo. Capítulo VIII, ILPES, Chile 1999.

⁵⁰ Suele ocurrir debido a limitaciones presupuestales, falta de experiencia, entre otras razones, se considere que el período anterior al estudio es una muestra de la situación actual.

El objetivo de este proceso de optimización es establecer con claridad qué mejoras sobre la situación actual son atribuibles a una “simple” optimización de la forma de hacer las cosas (tanto a nivel agricultor, de agencia o ambos), y cuáles son derivadas del proyecto.

La situación con proyecto

El análisis de la situación con proyecto compara los costos y beneficios diferenciales con la situación actual optimizada. Esto es, los beneficios y costos atribuibles al proyecto se obtienen como la diferencia entre los beneficios y costos totales en la situación actual optimizada y los beneficios y costos totales en la situación con proyecto.

Es muy importante en esta etapa, aunque es más complejo en proyectos agrarios, discriminar entre los diferentes subproyectos que componen el proyecto general de desarrollo. En general, existe una marcada tendencia a evaluar en forma conjunta proyectos que pueden ser separables.

3.2 Beneficios y costos relevantes desde la óptica de la evaluación privada

La evaluación de proyectos desde la óptica privada, considera los ingresos (o reducciones de costos) y costos generados por el proyecto para el inversionista, utilizando los precios de mercado.

Respecto a los beneficios, el análisis debe considerar únicamente aquellos beneficios que son apropiables por el dueño del proyecto y que le significan un ingreso monetario o una reducción de costos (ahorros).

La medición y valorización de costos de un proyecto está relacionada generalmente con el proceso de valoración de las inversiones, emergentes del diseño técnico y la estimación de los costos de operación (salarios, semillas, combustibles, fertilizantes, pesticidas, etc.) Esta valoración se realiza mediante la aplicación de los precios de mercado y se concentra en los costos económicos y los costos efectivamente desembolsados.

3.3 Beneficios y costos relevantes desde la óptica de la evaluación social

La evaluación social constituye la verdadera manera de medir la rentabilidad para la sociedad de realizar un proyecto que promueva el desarrollo agrario

Este análisis incluye todos aquellos elementos que no tienen valoración clara en el mercado o simplemente que no pueden ser apropiados por el proyecto.

La evaluación social se basa en principios de la teoría económica, la cual supone que para que una economía asigne de manera eficiente los recursos y por tanto obtenga el mayor bienestar posible de esa situación, deben cumplirse una serie de condiciones como las que se mencionan a continuación:

- Los precios deben reflejar adecuadamente los costos de producción y los costos deben reflejar a su vez el verdadero costo alternativo de los factores
- No existen bienes y servicios que no tengan manifestación en el mercado
- Todos los mercados operan de manera eficiente (ausencia de monopolios, oligopolios, otros)
- Los precios deben representar adecuadamente la disposición a pagar de los consumidores
- No existen externalidades en la producción y el consumo

En la realidad aparecen las distorsiones mencionadas. Los precios de mercado no siempre reflejan adecuadamente la valoración social de los bienes y servicios.

En consecuencia, la evaluación social intenta medir los resultados de los proyectos como si los mercados actuaran eficientemente, utilizando para ello los “precios de cuenta” o “precios sombra”, los cuales mediante factores de corrección eliminan esas distorsiones como subsidios, impuestos, etc.; asimismo, toma en cuenta los efectos directos e indirectos producidos por el proyecto (externalidades)⁵¹

El análisis del proyecto desde el punto de vista de la sociedad, incluirá todos los costos y beneficios valuados a precios sociales y descontados a una tasa social de interés relevante, aquella que refleje el costo para la sociedad de los recursos públicos utilizados en el proyecto.

4. Teoría de indicadores

Para que un proyecto sea evaluable, sus objetivos deben tener especificidad con respecto a las medidas de intervención, deben ser realistas en relación con el marco cronológico de ejecución y deben ser mensurables. Los indicadores permiten, a partir de la definición de un conjunto de variables relevantes, medir los resultados del proceso de implementación de un proyecto; y proveen las bases a los procesos de monitoreo y evaluación.⁵²

Un **indicador** es toda magnitud estadística, expresada en cifras absolutas o relativas obtenida mediante la agregación de datos u operaciones matemáticas sobre observaciones primarias, que ayudan a describir, medir o evaluar las características de una situación dada. De manera general, todo indicador se compone de dos elementos:

⁵¹ Externalidades (positivas o negativas) que deben ser tomadas en cuenta en el análisis de costos y beneficios para la evaluación del proyecto.

⁵² Manual de Identificación, Formulación y Evaluación de proyectos de desarrollo, ILPES, Chile 1999.
Evaluación Social de Proyectos, Arlette Beltrán, Hanny Cueva. Programa PIP, Universidad del Pacífico

La variable objetivo, viene a ser la variable objetivo de medición y estudio. Por ejemplo: población económicamente activa (PEA), producto bruto interno (PBI) y precios al consumidor (IPC).

La construcción estadística, es la operación matemática que permite pasar de un indicador simple a otro relativamente complejo. Por ejemplo: tasa de crecimiento de la población, densidad demográfica, índice de precios al consumidor, etc.

El proceso de construcción de indicadores es una tarea compleja y resultante de un profundo análisis de los objetivos del proyecto. En ese sentido, deben poder definirse un conjunto de variables ligadas a los objetivos del proyecto por una relación de causalidad, de manera tal que los cambios ocurridos en las variables relacionadas indiquen efectivamente el grado de cumplimiento de los objetivos.

Al definir un indicador, es necesario contar con un grupo de control, es decir, una población que comparta las características de la población sujeto del proyecto de manera que se puedan captar los resultados de las acciones eliminando las influencias del entorno.

Las características básicas de un buen indicador son dos: estabilidad y confiabilidad. *Estabilidad* en el sentido de que deben guardar una relación de causalidad más o menos estable con el objetivo a medir; y *confiabilidad* en el sentido de que puedan ser captados sin interferencias del entorno.

4.1 Tipos de indicadores

Existen diferentes tipos de indicadores⁵³, pero en general se los clasifican en dos categorías: Directos e indirectos; y cuantitativos y cualitativos.

⁵³ Manual de Identificación, Formulación y Evaluación de proyectos de desarrollo. Anexo II. ILPES. Chile 1999.

Guía de Ejecución de Subproyectos del Banco Mundial.

Indicadores directos

Este tipo de indicadores miden los cambios producidos en la variable (objetivo) a modificar. Si el objetivo es, por ejemplo, *el aumento de la escolaridad*, un indicador directo será el grado de cobertura escolar de la población de 6-14 años. En este caso el indicador está definido estrictamente por el objetivo del proyecto.

Indicadores indirectos

Se construyen a partir de variables que reflejen el impacto del proyecto aunque no parezcan estar ligadas en forma directa con los objetivos del mismo. El uso de este tipo de indicador se plantea normalmente en aquellos casos en los que los objetivos del proyecto están constituidos por elementos intangibles o de difícil medición.

Por ejemplo, el objetivo establecido es *reducir la discriminación hacia los grupos minoritarios de la población*, para definir el indicador primero habría que identificar en que aspectos de la vida social se manifiesta la discriminación; segundo, se deberían seleccionar indicadores sobre la base de esos aspectos; finalmente, definir un mecanismo de captación de los cambios como consecuencia de la acción del proyecto.

Planteada así la tarea, se debe en primer lugar identificar una relación causal entre el proyecto y el objetivo mismo. Supongamos que la discriminación se manifiesta en el mercado de trabajo, un indicador indirecto podría ser la diferencia salarial para igual puesto e igual calificación para personas de la minoría en cuestión y para el resto de los trabajadores no minoritarios.

En general, al utilizar indicadores indirectos se recomienda la definición de un conjunto mayor de indicadores que en el caso de los directos, ya que la falta de una relación causal estricta puede llevar a que el indicador no mida adecuadamente la variable objetivo.

Indicadores cuantitativos

Como su nombre lo indica, están referidos a variables mensurables cuantitativamente. En este tipo de indicador se tienen en cuenta valores económicos (costos, precios, valores por unidad de servicio, etc.), cantidades de unidades atendidas, entre otros. Por lo general, los indicadores directos se construyen como indicadores cuantitativos

Indicadores cualitativos

Estos indicadores llevan de manera implícita un elemento de valoración por parte de algunos o todos los participantes en el proyecto, ya sea como beneficiario o como autoridad

Los indicadores cualitativos registran categorías tales como: *mejor-igual-peor*; *excelente-muy bueno-bueno-regular-malo*; y *optimista-neutral-pesimista*, entre otras. Este tipo de indicadores, pueden ser analizados mediante herramientas estadísticas como variables cualitativas o ser transformadas en variables cuantitativas y ser interpretadas en ese sentido.

En el caso de los indicadores cuantitativos es más sencillo construir la llamada línea de base, que coincide con la situación actual en el análisis del proyecto. La línea de base como una construcción conceptual, resume los valores de los indicadores relevantes en el análisis antes de que se inicie el proyecto.

Entonces, para definir el desarrollo del proyecto es necesario, definir algunos elementos básicos como, *qué criterio de comparación se utilizará para evitar que los cambios en el entorno afecten los valores de los indicadores y en consecuencia definan un resultado producto de cau a externa al proyecto*⁵⁴

⁵⁴ Evaluación de Proyectos Sociales, E. Cohen & R. Franco, ILPES, CIDE, OEA, 1988

Este elemento constituye un problema en los proyectos ya que los resultados deben analizarse con respecto a la situación original (línea de base) y con respecto a los cambios del entorno. Por lo tanto, debe definirse como se realizará la medición aplicando un modelo experimental, cuasi-experimental o no-experimental.

4.2 La construcción de indicadores y la negociación

La elaboración de indicadores puede generar espacios de fricción entre los actores directos e indirectos, principalmente entre las autoridades del proyecto y entes de supervisión (autoridades nacionales, organismos multilaterales, entre otros) dado que no siempre los ejecutores y los controladores comparten los mismos objetivos.

En este contexto, la definición de indicadores puede pasar de ser una discusión “técnica” en la que se acuerden criterios que permitan a los participantes saber si el proyecto se está desempeñando adecuadamente, a ser una discusión “política”, en la cual los diferentes participantes traten de definir indicadores que aunque no midan bien, les permitan mostrar “buenos” resultados a los ejecutores, o que puedan ser manipulados para que entreguen resultados “malos”, de tal forma que los supervisores o la autoridades ejerzan un poder claro sobre los ejecutores.

5. El proceso de monitoreo y evaluación

Existen dos etapas en el proceso de evaluación de proyectos que suceden a la evaluación ex-ante, la evaluación en la etapa de implementación llamada *monitoreo*, y la evaluación realizada a la finalización del proyecto, llamada evaluación ex-post. Estas dos formas de evaluación, han ganado importancia metodológica y práctica en los proyectos de desarrollo agrario en particular y en los de promoción social en general.

Las experiencias obtenidas por los organismos públicos y multilaterales⁵⁵, que no siempre alcanzaban las expectativas originales por una serie de debilidades, puso en evidencia la importancia de desarrollar un adecuado plan de monitoreo y evaluación con el objeto de contrarrestar esos efectos negativos que muchas veces eran irreversibles.

El enfoque moderno en este tema está orientado a considerar las operaciones de monitoreo y de evaluación como instrumentos indispensables en la gestión de proyectos o programas, dado que la necesidad de optimizar el uso de recursos destinados al desarrollo exige una mayor atención a reforzar los sistemas de información gerencial, tanto para respaldar la ejecución de los proyectos y programas, como para proveer información de retroalimentación para el diseño de nuevas iniciativas.

El sistema de monitoreo y evaluación también contribuye y sirve de base para una efectiva responsabilidad en el uso de los recursos públicos para el desarrollo de proyectos, haciendo posible una mayor transparencia y una gestión eficiente y efectiva; sin dejar de tomar en cuenta la importante función que cumple este sistema en la evaluación ex-post de los proyectos a través del proceso de aprendizaje (lecciones aprendidas).

La gran diversidad de enfoques conceptuales, metodologías y técnicas que existen sobre el tema y a su vez, la fragilidad de conocimientos, en general, que existe sobre el tema, genera confusión y dificultades en el diseño y aplicación de sistemas que integren la planificación, el seguimiento y la evaluación.

⁵⁵ Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos, Oficina de Evaluación (EVO), Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

5.1 La planificación como base del sistema de monitoreo y evaluación

Para el diseño del sistema de monitoreo y evaluación (M&E)⁵⁶, es importante una apropiada planificación del proyecto, de tal forma de identificar con claridad los objetivos, metas, actividades, procesos y resultados esperados, sobre los cuales se deberá realizar el seguimiento y control.

Con frecuencia en muchos proyectos se comete el error de separar la planificación del sistema de M&E, lo cual debilita la eficacia del sistema.

Así, existen proyectos con una muy buena planificación, pero con una deficiente gestión y ejecución, originada precisamente por la falta de un adecuado proceso de seguimiento. Esta debilidad se presenta en los enfoques que limitan el sistema de M&E exclusivamente a un rol de control.

Es conveniente precisar, que el sistema de monitoreo y evaluación es principalmente una herramienta de gestión y gerenciamiento de proyectos; de ahí que una buena planificación es la base de un buen sistema de M&E y aunque metodológicamente ambos procesos puedan ser distintos y autónomos, no deben estar separados.

La concepción del proceso de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos⁵⁷ como un proceso cíclico y participativo de retroalimentación continua y permanente, con la participación activa de los actores involucrados e interesados facilita la documentación y reflexión sobre los procesos y resultados que se van obteniendo con la ejecución de las actividades; además, permite extraer lecciones de la práctica para alcanzar los efectos e impactos deseados con la intervención del proyecto.

⁵⁶ Manual de Identificación, Formulación y Evaluación de proyectos de desarrollo, ILPES, Chile 1999.

Guía de ejecución de Subproyectos, Banco Mundial.

⁵⁷ Herramientas de la Gerencia Social, INDES, BID.

Principios de la Evaluación Social de Proyectos, CEPEP, México, 1999.

5.2 Elementos claves: monitoreo y evaluación

Debido a la diversidad de literatura sobre el tema, se generan confusiones entre estos conceptos, sus alcances y aplicaciones. A continuación se tratará de precisar de la mejor manera estos importantes conceptos.

Monitoreo

Es un proceso de evaluación continua principalmente en la ejecución de proyectos en relación con un plan de actividades y de utilización de insumos, infraestructura y servicios por parte del proyecto. Provee información sumamente útil para identificar los problemas originados en la implementación y los provenientes del diseño.

El monitoreo como herramienta de gestión implica el seguimiento periódico de la información referida a la implementación de las actividades, con el objeto de establecer en que medida los planes previstos se vienen cumpliendo de tal forma de tomar las acciones correctivas oportunamente.

En resumen el monitoreo:

- Realiza el seguimiento periódico de actividades
- Utiliza indicadores de proceso, principalmente
- Busca hacer correcciones y ajustes de manera oportuna
- Es paralelo a la ejecución del proyecto
- Es función de la gerencia y administración
- Tiene un carácter operativo

Evaluación

La evaluación es un proceso que busca determinar de la manera más precisa y objetiva posible, la relevancia, efectividad, eficiencia y/o impacto de las actividades desarrolladas a la luz de los objetivos especificados para el proyecto. Aunque la evaluación suele ser retrospectiva, su objetivo es esencialmente de planeamiento a futuro.

Así como el monitoreo, la evaluación es una herramienta de gestión con una característica estratégica y episódica. La evaluación se enfoca en análisis referidos a la efectividad e impacto de los proyectos para influenciar en la toma de decisiones en el futuro. En resumen la evaluación:

- Es más episódica
- Utiliza indicadores de resultados, efecto e impacto
- Busca extraer lecciones para futuras intervenciones (ex-post)
- Suele ser retrospectiva
- Es función del directorio
- Es planeamiento estratégico

Utilizado con sumo cuidado en todas las etapas del ciclo del proyecto, el monitoreo y la evaluación pueden contribuir a reforzar el diseño y la ejecución de las intervenciones, asimismo a estimular la formación de asociaciones de esfuerzos con las instituciones interesadas en los mismos. Esas actividades pueden ser:

Influir sobre la estrategia de asistencia sectorial

A través de análisis pertinentes que surjan de la evaluación de proyectos y políticas, se pueden destacar los resultados de medidas de intervención anteriores, así como las virtudes y defectos de su ejecución.

Mejorar el diseño de los proyectos

La utilización de instrumentos de diseño de proyectos tales como el marco lógico, da lugar a una selección sistemática de indicadores para el seguimiento de los resultados del proyecto. El proceso de selección de indicadores para el seguimiento pone a prueba la solidez de los objetivos del proyecto y puede mejorar el diseño de los mismos.

Tener en cuenta las opiniones de los interesados

Se comprende cada vez con mayor claridad que la participación de los beneficiarios en el diseño del proyecto y ejecución, logra que éstos se comprometan en mayor medida con los objetivos del proyecto, lo cual hace más consistente los objetivos de sostenibilidad de la intervención; a su vez es consecuente con una mayor responsabilidad e identidad durante el ciclo del proyecto

Finalmente, según estudios realizados por diversos organismos tanto del sector público como de cooperación internacional, entre los factores que han contribuido a poner mayor énfasis en la evaluación de proyectos y sistemas de monitoreo y evaluación, se pueden citar los siguientes:

- La escasez de recursos financieros, hecho que obliga a las entidades de promoción del desarrollo a hacer un uso más racional de los mismos
- El creciente interés por ampliar el abanico de los objetivos de desarrollo que deben ser satisfechos mediante la ejecución de proyectos, enfocando asuntos tales como la protección del medio ambiente, la reducción de la pobreza extrema y la participación de las mujeres en el proceso de desarrollo, entre otros.
- La necesidad de que los beneficios generados por los proyectos sean sostenibles en el largo plazo, a fin de evitar el asistencialismo y por ende la dependencia de los países en desarrollo de la ayuda externa

CONCLUSIONES

1. La transformación de la realidad del campo generada por la implementación del proceso de reforma agraria, permitió eliminar muchos conflictos locales con la consecuente reducción de potenciales crisis sociales.
2. La falta de consistencia y estabilidad del régimen jurídico de las tierras en las últimas cuatro décadas, generó una tendencia irregular en el proceso de formalización de la propiedad rural.
3. La forma asociativa para explotar la tierra concebido por la reforma agraria no logró la eficiencia deseada y esperada, generando un proceso masivo de parcelación individual en beneficio de los asociados, a su vez por la misma fragmentación menores índices de productividad y limitaciones de acceso al mercado de tierras
4. Es fundamental para ejercer el derecho de propiedad contar con el título respectivo y además que el predio se encuentre debidamente inscrito en los registros públicos.
5. La modalidad intrafamiliar (herencias) que aún sigue vigente, constituyen transferencias que no generan mayor valor, dado que al no formalizarse de manera legal están impedidos de acceder al mercado de tierras.
6. Las comunidades campesinas y nativas se mantienen como organizaciones influyentes en los procesos de acceso a las tierras de pastoreo, eriazas y de bajo valor.
7. El efecto de contar con una propiedad titulada y debidamente registrada en los registros públicos para acceder al mercado de tierras, es mayor que el que genera la pertenencia a entidades organizadas bajo alguna modalidad asociativa.
8. La mayor cantidad de créditos otorgados a los productores agropecuarios, corresponden a aquellos que son propietarios privados de los predios; en contraparte a aquellos que son arrendatarios o forman parte de alguna asociación.

9. El limitado acceso al crédito para financiamiento, debido a la alta tasa de informalidad en la tenencia de los predios rurales, afecta de manera importante los niveles de inversión que realiza el sector agricultura limitando su desarrollo.
10. El mercado de tierras en el Perú aún no cuenta con un marco normativo adecuado, lo cual impide el desarrollo adecuado y la implementación de políticas y estrategias más favorables al sector agrario.
11. Las deficiencias en la normatividad, poco conocimiento así como las limitaciones existentes en los procesos de formalización de la propiedad han generado muchos conflictos sociales entre diversas comunidades y pobladores por la posesión de las tierras, sumada la inacción de las autoridades en el diseño de estrategias adecuadas.
12. Es necesario contar con tecnología adecuada que permita proveer mecanismos permanentes de actualización del catastro rural para el adecuado funcionamiento del mercado de tierras.
13. Los títulos de propiedad muchas veces no coinciden con la realidad, lo cual constituye una de las limitaciones más comunes que afectan el proceso de saneamiento físico-legal y el desarrollo del catastro rural.

BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO, Javier (1995) “Los derechos de propiedad de la tierra: Una aproximación desde la economía”. En: Debate Agrario No 23. Lima. Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

BANCO MUNDIAL, (2002). “Guía para la Ejecución de Subproyectos”

BID, “Evaluación: Una herramienta de Gestión para mejorar el desempeño de Proyectos”, Oficina de Evaluación

BARRANTES, Roxana. (1993) “Seguridad en la tenencia de tierras y uso de recursos en la amazonía peruana”. En: Revista Economía. Vol. XVI. No 32. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

BARRANTES, Roxana y TRIVELLI, Carolina. (1993) “Tenencia de tierras y liberalización de mercados. Un estudio de caso del valle de Cañete”. Lima. Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

BELTRÁN, Arlette & CUEVA, Hanny (1999) Programa PIP, Universidad del Pacífico, Lima.

BOUCHE, Steve (1998), Piura

CABALLERO, José Maria y CHAVEZ, Arturo (1978) “Una tipología de las empresas peruanas de Reforma Agraria”. Lima. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

CABALLERO, José Maria y ALVAREZ, Elena (1980) “Aspectos cuantitativos de la reforma agraria (1969-1979)”. Lima. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

CABALLERO, Víctor (1984) “La crisis de las empresas asociativas en el agro puneño”. Lima. SERPO/CCP.

CAMPAÑA Pilar y RIVERA Rigoberto (1978) “El proceso de descampesinización en la sierra central del Perú”. Bogota. Estudios Rurales Latinoamericanos. Vol. I.

CAMPAÑA Pilar y RIVERA Rigoberto (1979) “Los Huacchilleros y la Cerro de Pasco Co.”. Bogota. Estudios Rurales Latinoamericanos. Vol. II.

CARDE AS Gerardo (1983) “El sector de economía social en el Perú. Cooperativas y empresas autogestionarias”. Lima. CEDEP.

CARTER, Michael (1984) “Cooperativas, parcelación y productividad: por una alternativa mixta. Socialismo y participación”. Lima. Apuntes 15.

CAYCHO, Hernán (1977) “La SAIS de la sierra central”. Lima. ESAN.

CEPEP, Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos, México (1999). Principios de la Evaluación de Proyectos

CHAQUILLA, Oscar (1989) “El Mercado de Tierras Agrícolas” Debate Agrario No. 8. Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

CHONCHOL, Jacques (1982) “Una nueva política en América Latina o la explosión social”. México. Le Monde Diplomatique en español

COHEN E. & FRANCO R. (1988) “Evaluación de Proyectos Sociales”, ILPES, CIDE, OEA

DEL CASTILLO, Laureano y otros (1995) “La nueva ley de tierras: análisis y comentarios”. Lima. CEPES, CIPCA, COINCIDE, SER, SURCO.

DEL CASTILLO, Laureano (1997) “Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal”. Lima. Debate Agrario No 26, CEPES.

DESCO (1994) “ Diagnóstico de la micro-región Colca”. Lima. Documento de trabajo, septiembre.

DEVERRE, Christian (1984) “Una confrontación de la Reforma Agraria en América Latina”. Lima. CIPCA.

EGUREN, Fernando (1983) “La tierra y el desarrollo rural. El caso del Perú”. Bogota. Estudios Rurales Latinoamericanos.

EYZAGUIRRE, Rolando (1992) “Estimación preliminar de los predios urbanos y rurales no inscritos en el Registro de la Propiedad Inmueble”. Lima. Instituto Libertad y Democracia (ILD), Serie Documentos de Trabajo No.001.

FIGALLO, Flavio (1985) “Cuatro tesis equivocadas sobre las parcelaciones”, Lima. Quehacer, 28.

FIGALLO, Guillermo (1989) “Limitaciones a la libre compra-venta de tierras”. Lima. Debate Agrario No. 5, CEPES.

FIGALLO, Guillermo (1998) “El Nuevo Régimen de propiedad de las tierras”. Lima. Temas de Derecho Agrario No. 2.

FIGUEROA, Adolfo (1981) “La Economía Campesina en la Sierra del Perú”. Lima. PUCP. Fondo Editorial.

FONTAINE, Ernesto (1999) “Evaluación Social de Proyectos”. Chile

GARCIA SAYAN, Diego (1982) “Tomas de tierra en el Perú”. Lima. DESCO.

GLAVE, Manuel y GIL, Vladimir. (1997) “Foro Permanente sobre Derechos de Propiedad y Desarrollo Rural”. Lima. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Manuscrito.

GLAVE, Manuel y GIL, Wladimir (1998) “Foro Permanente sobre Derechos de Propiedad y Desarrollo Rural”, Lima. GRADE.

GONZALES, Alberto (1985) “Cooperativismo agrario y parcelación en la costa del Perú”. Chiclayo. CES Solidaridad.

GRILLO, Eduardo (1982) “Reflexiones en torno al libro de José María Caballero: Economía Agraria de la Sierra Peruana”. Lima. Análisis 11.

HAKIM, Guillermo (1981) “Distribución de tierras en el Bajo Piura”. Piura. CIPCA.

HOPKINS, Raúl (1981) “Desarrollo desigual y crisis en la agricultura peruana: 1944-1969”. Lima. IEP.

HURTADO MILLER, Juan (1985) “Hacia una causa agraria”. Iowa. Tesis de Economía, Iowa State University.

ICIA, Instituto de Capacitación e Investigación Agraria, MINAG, 1972

ILPES, Manual de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo, Chile, 1999

KAY, Cristóbal (1980) “La Reforma Agraria. Logros, contradicciones, vías de transición”. Lima Economía Vol IV.

KERVIN, Bruno (1990) “Mercado de Tierras: Argumento para un Debate”. Lima. Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

LETTES COLMENARES, Ricardo (1964) “Reforma Agraria Peruana, Justificación económica y política”. Lima. Ediciones Tierra.

MALETA, Héctor (1980) “Cambios en el Perú Rural desde 1950”. Lima. CIC.

MALETA, Héctor y GOMEZ DE ZEA, Rosario (1984) “La acumulación de capital en la agricultura peruana”. Lima. CIUP.

MARTINEZ, Daniel (1984) “Acumulación y empleo en el sector moderno del agro peruano 1978- 1982” Lima. Socialismo y Participación No 27.

MARTINEZ, Daniel y TEALDO Armando (1982) “El agro peruano 1970-1980: Análisis y perspectivas”. Lima. CEDEP.

MARTINEZ, Héctor (1980) “Las empresas asociativas agrícolas peruanas”. Lima. CIC.

MATOS MAR, José y MEJIA, Manuel (1980) “La Reforma Agraria en el Perú”. Lima. IEP.

MATOS MAR, José y MEJIA, Manuel (1981) “Reforma Agraria: Logros y contradicciones 1969-1979”. Lima. IEP

MEJIA, Manuel (1982) “Perú 1969-1980. La penúltima Reforma Agraria latinoamericana”. México. Comercio Exterior Vol. 32.

MENDEZ, Maria Julia (1981) “Empresas asociativas: ¿De la crisis a la parcelación?”. Lima. Quehacer 12.

MONTOYA, Rodrigo y otros (1974) “La SAIS Cahuide y sus contradicciones”. Lima. UNMSM.

PASARA, Luis (1978) “Reforma Agraria: derecho y conflicto”. Lima. Instituto de Estudios Peruanos.

PROCAMPO (1995) “Tierras sin dueño: la titulación de la propiedad agraria en el Perú”. Lima. Documento de Trabajo.

PROYECTO ESPECIAL DE TITULACION DE TIERRAS Y CATASTRO RURAL (PETT) (1998), “Compendio de Normas legales sobre titulación de predios rurales”. Lima. Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural, Oficina de Asesoría Legal.

REVESZ, Bruno (1984) “Crisis agraria y organización campesina”. Lima. Cultura Popular o. 13.

SANTOS, Néstor (2000) “Formulación y Evaluación de Proyectos”, Universidad del Pacífico

THAIS, Iván (1990) “Situación Actual de la Tenencia de la Tierra en el Perú” Informe para el Banco Mundial.

TORRE VILLAFANE, Germán (1985) “La parcelación y alternativas organizativas en las Cooperativas Agrarias de la costa”. Lima. Gonzáles y Torre editores.

TRIVELLI, Carolina y ABLER, David (1997) “El Impacto de la Desregulación en el Mercado de Tierras”. Lima. Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

TUME TORRE, Fabián (1977) “Distribución del ingreso en las SAIS Cahuide: 1972-1974”. Lima. Tesis UNMSM.

VALDIVIA, Martín y SILVA, Juan Pablo, (1997) “Acceso a Crédito en las Economías Rurales: Diferencias entre el sector Formal e Informal en el Perú”. Lima. Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

VALDIVIA, Martín (2001) “Perú: Estrategia de Desarrollo Agrario al 2010”. Lima GRADE.

VALERA, Guillermo (1998) “Las comunidades en el Perú: una visión nacional desde las series Departamentales”. Lima. Coordinadora Rural del Perú.

VELASCO, Juan (1971) “Discurso en la II Reunión Ministerial del Grupo de los 77”, Lima.

VELASQUES JARA, Arturo (2000) “Proyectos de Inversión”

VIDAL, Ana Maria (1985) “La legalización de la parcelación en las CAPs.”. Lima. Gonzáles y Torre editores.

WIENER, Raúl (1985) “La situación de la reforma agraria y parcelación privada”. Lima. Gonzáles y Torre editores.

ZEGARRA, Eduardo. (1998) “El Mercado de Tierras Rurales en el Perú: un Análisis Económico e Institucional”. Lima. Grupo de Análisis para el Desarrollo.