

Sétima Conferencia Anual sobre Asuntos Legales y de Política en las Américas

Derechos de propiedad rural y titulación de tierras¹

Laureano del Castillo
CEPES

Introducción

El tema de la propiedad y en particular de la propiedad rural ha merecido mucha atención en el Perú, especialmente en las décadas de 1960 y 1980. Debe destacarse que tras varios intentos fallidos, entre 1969 y 1978 se aplicó una reforma agraria muy radical, que cambió en forma drástica la realidad del mundo rural peruano. Durante el gobierno de Alberto Fujimori, los trabajos sobre el tema adquirieron nuevos ribetes, centrándose sobre todo en los aspectos de la formalización de la propiedad, descuidándose otros aspectos de importancia.

Sin embargo, como pretendemos mostrar en este documento, subsisten aún varios problemas que deben ser resueltos, así como se requiere culminar el proceso de saneamiento de la propiedad rural.

La propiedad antes de la Reforma Agraria

Hasta la primera mitad del siglo XX el escenario político y social del Perú estaba dominado por el Estado Oligárquico, expresado en la “República Aristocrática” como la llamó el historiador Jorge Basadre. Las bases del control oligárquico eran las grandes haciendas exportadoras de corte moderno (productoras sobre todo de azúcar y algodón en la costa norte del país y algunas de lana en la sierra sur) y por latifundios, sobre todo serranos, donde se mantenían formas de trabajo no salariales.

Al igual que en la mayor parte de los países latinoamericanos, la distribución de la tierra mostraba una tremenda desigualdad, por lo que una cantidad muy grande de campesinos y comunidades de indígenas quedaban al margen del acceso a la propiedad de la tierra. En efecto, de acuerdo al censo de 1961, tan sólo el 0,4% de las unidades agropecuarias de 500 hectáreas o más concentraba el 75,9% de la superficie agrícola total, mientras que el 83,2% de las unidades agrícolas menores de 5 hectáreas ocupaban sólo el 5,5% del total de la tierra agrícola².

Como hemos dicho, existe una extensa bibliografía que se estudió la realidad del mundo rural y que inicialmente se manifestó en los escritos del movimiento indigenista, pero que con el correr de los años fue mostrando mayor profundidad, en estudios históricos, antropológicos y sociológicos.

¹ Este trabajo recoge y actualiza algunos artículos publicados anteriormente por el autor, entre ellos “La titulación de tierras de propiedad de comunidades campesinas en el Perú”, en *Reforma Agraria*, 2004/1, Roma, FAO, 2004 y “Reforma y Contrarreforma agraria en el Perú”, en *Proceso Agrario en Bolivia y América Latina*. La Paz, CIDES-UMSA-CIPCA-Fundación Tierra, octubre 2003.

² Cristóbal Kay, citando a Barraclough, señala estadísticas similares sobre concentración de tierras en América Latina en la década de 1960. Kay, Cristóbal, *Reforma Agraria, Industrialización y Desarrollo: ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina?* En *Debate Agrario*, N° 34, Lima, CEPES, julio 2002.

El marco jurídico que regulaba la propiedad agraria era el Código Civil de 1936³, el cual regulaba en forma conjunta a la propiedad predial tanto urbana como rural. De manera complementaria se dieron, como una forma de paliar las tensiones en el campo, normas específicas como la Ley del Yanaconaje en 1947, pero que no llegaron a atacar el problema de fondo, derivado de la excesiva concentración de la propiedad en pocas manos.

Las protestas campesinas a lo largo y ancho del país durante las primeras décadas del siglo XX fueron la respuesta a esa situación, siendo una de las más conocidas la encabezada por Teodomiro Gutiérrez, Rumi Maqui, en Puno en 1924. La respuesta represiva de los gobiernos no impidió que estas protestas siguieran produciéndose hasta inicios de la década de 1960. De esta forma, fueron los propios campesinos quienes se opusieron a esa forma de organización de la agricultura, sobre todo a partir de los últimos años de la década de 1950:

“Los campesinos irrumpen en la escena política desde el exterior planteando un cuestionamiento radical al orden agrario vigente y mostrándose como una fuerza democrática-revolucionaria de gran brío. Su agitación, junto con los movimientos guerrilleros, golpean profundamente la legitimidad de ese orden agrario y de sus beneficiarios, los terratenientes, y ponen en el orden del día la cuestión de la reforma agraria”⁴.

Los cuestionamientos a esa conflictiva situación serían así recogidos por sectores políticos como el APRA, por nuevas fuerzas políticas como la Democracia Cristiana y Acción Popular, las cuales confluían con sectores intelectuales que venían evolucionando desde posturas indigenistas. Incluso la Iglesia Católica, que había jugado un rol importante, legitimando el orden tradicional y defendiendo la propiedad de los hacendados, expresó en 1959 una clara demanda de una reforma agraria.

Ante las presiones sociales hubo algunos esfuerzos limitados, como el proyecto de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (que fuera creada en 1956), la promulgación de la Ley de Bases de Reforma Agraria en 1962, el Decreto para legalizar la reforma agraria realizada por los campesinos cusqueños y la primera Ley de Reforma Agraria en 1964, de breve y limitada aplicación. Pero la medida fundamental fue la dación de la Ley de Reforma Agraria en 1969 por parte del Gobierno Militar presidido por el General Juan Velasco Alvarado, que representa el final del dominio oligárquico.

También es de destacar el papel que cumplieron en aquellos años organismos internacionales como la FAO, así como la Alianza Para el Progreso, impulsada por el gobierno norteamericano, para la aplicación de una reforma agraria en Perú y en otros países.

Como se ha dicho, hasta la aplicación de la Ley de Reforma Agraria las normas fundamentales que se aplicaban a la propiedad rural eran las contenidas en el Código Civil de 1936. Una de las características del régimen de propiedad en el Perú es que la inscripción de la propiedad en los registros públicos es facultativa, pues, en principio, se

³ El Código Civil de 1936 sustituyó al primer Código Civil peruano de 1852.

⁴ Caballero, José María, “La Reforma Agraria y más allá: el fracaso del modelo agrario del régimen militar. Un análisis social y político” En *Agricultura, Reforma Agraria y Pobreza Campesina*, IEP, Lima, 1980. p. 59.

sigue el modelo francés, por el cual la propiedad se transfiere en virtud del contrato, esto es del acuerdo de voluntades. Nuestra legislación no exigía (y no lo hace aún) la inscripción del derecho de propiedad en los registros públicos, lo que explica en parte los problemas de informalidad de la propiedad que años más tarde afectarán al agro nacional.

La Reforma Agraria y la propiedad rural

El investigador agrario José María Caballero sostiene que los militares que tomaron en poder en el Perú en 1968 se habrían planteado dos objetivos: organizar sobre nuevas bases el desarrollo del capitalismo agrario y encauzar la participación política del campesinado, pero que más allá de algunos planteamientos vagos sólo tenían clara su decisión de fustigar a las fracciones oligárquicas terratenientes⁵.

Lo que no deja lugar a dudas es la radicalidad con que se aplicó la reforma agraria, que se expresa en la cantidad de tierras que se afectaron. La ley no dejaba mayores posibilidades a los hacendados para evadirse de su aplicación, pues (a diferencia de lo que ocurría con la Ley de Reforma Agraria de 1964) no contemplaba situaciones de excepción, no excluía ninguna zona del país de su aplicación, ni solo afectaba a las unidades económicas “atrasadas” dejando en pie a las “modernas”. Esa radical puesta en práctica por los militares es lo que explicaría que al cabo de los primeros cuatro años de la aplicación de la Ley, cerca de 12 millones de hectáreas fueron objeto de afectación en el país⁶, aunque finalmente fueran adjudicadas a campesinos menos de 10 millones de hectáreas. Cabe destacar que en un tiempo bastante similar, entre 1964 y 1968, en la aplicación de la primera ley de Reforma Agraria, el gobierno de Belaunde afectó menos de 1 millón de hectáreas.

Al cabo de unos años de aplicación puede revisarse los resultados de la reforma agraria. Así, podemos ver que ésta privilegió la adjudicación de las tierras afectadas a las empresas asociativas creadas por el gobierno militar: cooperativas agrarias, sociedades agrícolas de interés social -SAIS-, empresas rurales de propiedad social y grupos campesinos. Estas cuatro formas de empresas asociativas concentraron el 76% del total de tierras adjudicadas, mientras que las comunidades campesinas y nativas recibieron sólo el 12,8% y se entregó en forma individual (familiar) tan sólo 10% de las tierras⁷.

Conforme se acaba de mostrar, lejos de dividir las haciendas y latifundios entre los campesinos beneficiarios de reforma agraria, se optó por constituir empresas cooperativas o similares, lo que se explicaría por el intento de mantener economías de escala. Pese al discurso oficial, que anunciaba el fin de los patrones y la entrega de la tierra a los trabajadores del campo, muchos campesinos sintieron que en vez de repartirse la tierra se los vinculó compulsivamente a las nuevas empresas. Dentro del esquema planteado por los militares, los campesinos pasaron a ser socios de las nuevas empresas cooperativas, sin que se hubiera realizado ninguna consulta a los campesinos sino que resultaba siendo una condición indispensable para ser beneficiario de reforma

⁵ Caballero, José María. Op. cit., p. 71. Henry Pease coincide con estas afirmaciones, “La Reforma Agraria peruana en las crisis del estado oligárquico” en *Estado y Política Agraria. 4 Ensayos*. DESCO, Lima, 1980 (segunda edición).

⁶ De acuerdo al Censo de 1961, el total de la superficie agropecuaria era de 18 millones 604 500 Has.

⁷ Datos tomados de “Reforma Agraria en Cifras”, Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, Ministerio de Agricultura, Marzo 1982.

agraria. En atención de ello y al hecho de que las tierras se adjudicaban a las empresas asociativas bajo la *cláusula de reserva de dominio*, los hacendados y los opositores al régimen acusaban al Estado de constituirse en el dueño de las tierras. Por su parte, reaccionando también a esa preferencia por las empresas asociativas, las organizaciones de izquierda atacaban a la reforma agraria por seguir la vía terrateniente y se demandaba su radicalización (recomendando a los campesinos desconocer el pago de la deuda agraria).

Más allá de los discursos, que afirmaban una cerrada defensa de los campesinos, lo cierto es que habían serias diferencias entre el supuesto apoyo prioritario del gobierno a las cooperativas y otras empresas asociativas agrarias, lo que generó conflictos al interior de esas empresas, sea debido a la limitación para incrementar los salarios, a la imposición de precios subsidiados para el consumo interno, al condicionamiento de los créditos a la agricultura y a la intromisión directa del propio Ministerio de Agricultura, entre otros. En un breve trabajo Diego García Sayán mostró las contradicciones entre esa supuesta prioridad de las empresas asociativas y las medidas tributarias y otras, aplicadas por el mismo gobierno durante los años 1968-1976⁸.

Pero el proceso de reforma agraria, pese a los discursos, no incluyó a los minifundistas y pequeños propietarios; tampoco a los campesinos sin tierras. Pese a que la Ley de Reforma Agraria anunció la realización de acciones de Concentración Parcelaria y Reordenamiento Rural, no se avanzó en este campo.

Como se ha mencionado más arriba, tampoco las comunidades campesinas fueron una de las formas preferidas por el Gobierno para la adjudicación de tierras. Su actual significación en la distribución de tierras agropecuarias se debería a varios factores: tomas de tierras en algunas zonas, pero también el proceso de redistribución de tierras a favor de comunidades existentes y muchas otras que se constituyeron en medio de esa coyuntura. Tal vez el caso más extremo los constituyan las comunidades de Puno. En junio de 1985 había en Puno 486 comunidades campesinas reconocidas y más de 500 parcialidades. Nueve años más tarde, el III CENAGRO arrojará 1,274 comunidades en dicho departamento del sur del Perú.

Haciendo una revisión más acuciosa, debemos decir que tampoco las mujeres campesinas fueron objeto de consideración por parte de los encargados de conducir el proceso de reforma agraria. Como en la mayor parte de los países del continente el discurso oficial y los textos legales se referían a “los campesinos”. En los procedimientos aplicables a la adjudicación de tierras, la definición legal era bastante clara, ésta se hacía a favor de los “jefes de familia”. Ello puede explicarse quizá por la concepción de familia que traía el Código Civil entonces vigente (de 1936), pero tal como se hizo en otros aspectos, el legislador pudo haber ido un poco más adelante. En un interesante trabajo, dos investigadoras señalan estos elementos comunes en otros países de la región:

“La experiencia en reforma agraria en América Latina lleva a una gran conclusión general: a las mujeres rurales se les excluyó en gran medida como beneficiarias de las reformas. Estas reformas tenían como propósito beneficiar a las familias campesinas, pero al suponer que los procesos eran neutros con respecto al género,

⁸ García-Sayán, Diego: “La Reforma Agraria hoy”, en *Estado y Política Agraria. 4 Ensayos*. DESCO, Lima, 1980 (segunda edición).

terminaron siendo sesgados y beneficiaron principalmente a los jefes de hogar varones”⁹.

Pasando por alto estos delicados asuntos, no cabe duda que el proceso de reforma agraria significó un cambio muy grande en la estructura de la propiedad de la tierra. Según las últimas cifras sobre este proceso que fueron publicadas por el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural –PETT- del Ministerio de Agricultura, las adjudicaciones de tierras durante la reforma agraria se distribuyeron de la siguiente manera:

Formas	Número	Has. adjudicadas	Porcentaje
Cooperativas agrarias	607	1 697 341	17,5%
SAIS	44	1 866 939	19,3%
Grupos Campesinos	702	1 048 328	10,8%
Empresas de Propiedad Social	12	156 713	1,6%
Comunidades campesinas	1 569	3 397 629	35,1%
Adjudicaciones individuales	---	1 521 813	15,7%
TOTAL		9 688 763	100,0%

Fuente: PETT, Tenencia de Tierras en Cifras, Actualizado al 30 de setiembre de 1993.

Por otra parte, no puede pasarse por alto que el proceso de reforma agraria implicó un profundo cambio en la concepción del derecho de propiedad agraria. Para empezar, la normativa sobre los predios rurales dejó de ser el Código Civil, siendo sustituida por el Decreto Ley N° 17716, sus normas complementarias y conexas. El apartamiento de la noción tradicional del Derecho Civil fue de tal naturaleza que empezó a generarse una concepción distinta, que basaba el amparo de la propiedad en la posesión efectiva y económica del predio (la llamada conducción directa)¹⁰. En este proceso, la instalación y funcionamiento de un Fuero Agrario fue un factor importantísimo, que a través de numerosa jurisprudencia fue integrando el Derecho Agrario y afirmando la idea de que más importante que el título (entendido como el documento) era la posesión efectiva del predio rural.

Pero, fundamentalmente por la poca diligencia de los funcionarios del Ministerio de Agricultura, la mayor parte de los predios adjudicados a los campesinos o a las empresas asociativas no fueron inscritos en los Registros Públicos, a pesar de que los formatos de los títulos de propiedad entregados señalaban que eran suficientes para su inscripción en los registros. En otros casos no se entregaron los documentos completos (como por ejemplo la falta de planos o de memorias descriptivas) y en muchos otros casos, como por la falta de pago de la deuda agraria, nunca se entregaron títulos de propiedad a los beneficiarios de reforma agraria. Este descuido tendría luego consecuencias muy serias, entre otras razones, porque tras alrededor de dos décadas de haber sido expropiados algunos predios seguían inscritos a nombre de los exhacendados.

⁹ Deere, Carmen Diana y Magdalena León. *Género, Propiedad y Empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2000. p. 128

¹⁰ Puede verse sobre este particular Bustamante, Alberto “Reforma Agraria peruana ¿Una nueva ideología jurídica?”, en *Derecho*, Lima Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 32, 1974. Asimismo puede consultarse Rubio Correa, Marcial “Reforma Agraria: un enfoque distinto del derecho de propiedad”, en *Cuadernos Agrarios*, Revista del Instituto Peruano de Derecho Agrario, Lima, N° 1, 1977.

La contrarreforma agraria

Los propios mecanismos puestos en práctica por el gobierno militar debilitaron las posibilidades de las empresas asociativas agrarias creadas durante la reforma para constituirse efectivamente en empresas sólidas y generadoras de riqueza. Por el contrario, a través de mecanismos como controles de precios internos, o la limitación de las reinversiones, o a través del condicionamiento del crédito agrario, o derivando excedentes hacia otros sectores vía la carga tributaria y la deuda agraria que debían honrar los campesinos, en los años finales de la década de 1970 estas empresas entraron en una grave crisis. A ello se sumaría la crisis económica que se presentaría a partir de 1974 y la crisis que se empezó a generar al interior de las propias empresas.

Durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde, lejos de brindar alternativas a las empresas asociativas agrarias, se les abrió la posibilidad de su fragmentación o parcelación, lo que determinó que la casi totalidad de las cooperativas agrarias de la costa iniciaran un proceso desordenado durante los primeros años de la década de 1980. Poco tiempo después, en 1986, las protestas de los campesinos de Cusco y Puno consiguieron, sobre todo en Puno, la masiva redistribución de tierras a favor de comunidades campesinas constituidas con la finalidad expresa de recibir tierras de las SAIS¹¹. En el caso de las empresas asociativas de la sierra central, durante la década de los ochenta fue la violencia política desatada por Sendero Luminoso la encargada de acelerar su liquidación.

Pese a las frecuentes críticas al proceso de reforma agraria durante el gobierno de Belaunde se produjeron tan solo modificaciones a la Ley de Reforma Agraria. Durante el gobierno de Alan García, como se dijo el principal cambio se dio a nivel de la reestructuración de las empresas asociativas en la sierra sur (Cusco y Puno). El mayor impacto se dio a través de la convalidación de las irregularidades que se produjeron durante los años anteriores en el proceso de parcelación de las cooperativas costeñas. En efecto, luego de anunciar que todas las parcelaciones serían revisadas por el Ministerio de Agricultura, debido a la presión de los excooperativistas, García debió cambiar de postura, para terminar afirmando que la parcelación era también una forma de reforma agraria.

De esta forma, tan solo al promulgarse el Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, en 1991 se derogó la Ley de Reforma Agraria¹². Allí se declara que “el dominio y conducción de la propiedad agraria pueden ser ejercidos por cualquier persona natural o jurídica, en igualdad de condiciones y sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley y la Constitución”. La declaración de esta Ley de Promoción de las Inversiones, sin embargo, no resultaba muy coherente con el artículo 157 de la Constitución entonces vigente (de 1979) pues dicha norma constitucional amparaba la propiedad privada ejercida en forma individual, cooperativa, comunal, autogestionaria o cualquier forma asociativa, excluyendo a las

¹¹ Durante la reforma agraria se adjudicaron en el departamento de Puno 1 746 042 Has. a favor de 41 empresas asociativas. En febrero de 1986, a través de un Decreto Supremo, más de un millón de Has. revirtieron al Estado, distribuyéndose principalmente entre 641 comunidades.

¹² La Primera Disposición Final de este Decreto Legislativo sin embargo dejó vigentes de manera excepcional los artículos de la Ley de Reforma Agraria vinculados al proceso judicial agrario “en tanto se aprueba la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código de Procedimientos Civiles” (sic), lo que finalmente ocurrió en 1993. Posteriormente, se dictaron normas que han prolongado extraordinariamente la vigencia de las normas procesales para los juicios agrarios iniciados antes de esa fecha.

sociedades mercantiles. Adicionalmente, la Constitución exigía al propietario la conducción directa y ejercer la propiedad en armonía con el interés social y dentro de las regulaciones y limitaciones legales.

El Decreto Legislativo N° 653, sin embargo pretendió darle apariencia constitucional a cambios más radicales introducidos en el tratamiento de la propiedad.

De esta forma, se consolidó el cambio de contenido del derecho de propiedad agraria en la legislación, para prácticamente hacerlo coincidir con la propiedad regulada en el Código Civil. No otra cosa puede significar la legalización de la presencia de arrendatarios, los que curiosamente resultan “cumpliendo” los requisitos de la conducción directa¹³. Aún más, el Decreto Legislativo N° 653 permite también que la conducción directa sea mantenida por administradores o gerentes designados, contrariando el diseño de la legislación de reforma agraria. El párrafo final del artículo citado evidencia la voluntad de “endurecer” la protección a los propietarios.

Con la promulgación de la Constitución de 1993 se solucionaron en parte estos problemas de interpretación jurídica. El nuevo marco constitucional, reconocidamente inclinado a favor de la economía de mercado, ni siquiera menciona a la reforma agraria. Sin embargo, la Constitución de 1993 dio respaldo constitucional a las normas del Decreto Legislativo N° 653, en un par de artículos dedicados a la propiedad agraria y a las comunidades campesinas y nativas

Ratificando lo ya avanzado en materia de liberalización de la propiedad rural (mediante el Decreto Legislativo N° 653), la Ley de Tierras estableció, en julio de 1995, un régimen libre para la propiedad de las tierras agrarias, el cual se sintetiza en su artículo 4°, al garantizar a toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, el acceso a la propiedad de las tierras. Asimismo, ratificando el ánimo liberal vigente desde 1991 la nueva Ley precisa que “El régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y por la presente Ley”.

Dejando de lado las normas legales, si observamos la actual estructura de propiedad, parecería que los campesinos peruanos hubieran llevado a cabo su propio proceso de reforma agraria, pues en efecto, como se ha dicho la casi totalidad de las cooperativas agrarias que se formaron en la costa se dividieron entre sus antiguos socios, dando lugar a parcelas individuales de en promedio 3 a 5 hectáreas. En la sierra, particularmente en el departamento de Puno, las tierras de las ex-SAIS y empresas de propiedad social fueron igualmente divididas entre las comunidades campesinas y familias campesinas.

De esta manera, sea porque finalmente se impusieron los planteamientos de los sectores más conservadores, sea que no se consultó a los campesinos si querían hacer parte de cooperativas, o que éstos no estaban preparados para asumir el modelo cooperativo o lo

¹³ Una reconocida autoridad peruana en materia de derecho civil expresará antes de este cambio legislativo lo siguiente: “En este orden de ideas, concluyo sosteniendo que no es posible admitir como conducción directa, para los efectos de la legislación agraria nacional, la intervención de un arrendatario en la dirección y responsabilidad de una empresa agrícola”. Carlos Cárdenas Quiróz, “La conducción directa de la tierra por su propietario: Propuesta de interpretación de un precepto constitucional contradictorio” en DERECHO AGRARIO Y DERECHOS HUMANOS, Cultural Cuzco S.A., Lima, 1988, pp. 235-239.

que fuere, lo cierto es que al cabo de más de 20 años de iniciada la reforma agraria la tierra terminó en manos de las familias campesinas, lo que fuera inicialmente rechazado como opción por los militares.

Del mismo modo, aunque no estuvo dentro de los planes del gobierno militar entregar prioritariamente tierras a las comunidades campesinas, por distintos factores estas organizaciones son las que controlan en la actualidad la mayor parte de las tierras agropecuarias del país, como veremos a continuación.

Estado de la titulación de tierras

Los datos proporcionados por el III Censo Nacional Agropecuario –CENAGRO-, realizado en 1994 permiten afirmar que la estructura de la propiedad agraria peruana está dominada por la pequeña propiedad.

En efecto, según el Censo, el 84,4% de las Unidades Agropecuarias (U.A.)¹⁴ censadas estaba en manos de minifundistas (con menos de una hectárea y hasta 2,99 hectáreas de tierra) y de pequeños agricultores (con tierras entre 3 y menos de 10 hectáreas). Pero ese 84,4% de Unidades Agropecuarias sólo controlan el 10,5% del total de la superficie agropecuaria. Al mismo tiempo, lo que el organismo censal denomina “gran agricultura” (con tierras cuyo tamaño excede las 50 hectáreas) está formada sólo por el 3% de las Unidades Agropecuarias, las que sin embargo controlan el 77,6% del total de la superficie agropecuaria.

El total de Unidades Agropecuarias se distribuye entre distintas formas jurídicas. El Censo determina que cerca del 97% de U.A. son conducidas por personas naturales (sean estos campesinos o agricultores), las cuales, no obstante su importancia numérica, sólo poseen el 39,9% del total de la superficie agropecuaria. De acuerdo a la misma información, el total de comunidades campesinas censadas (5 680), que representan el 0,3% de las U.A., controlan el 39,8% del total de la superficie agropecuaria del país, mientras las 1 192 comunidades nativas censadas (0,07% de las U.A.) controlan el 14,7% de la superficie agropecuaria, conforme puede apreciarse en el cuadro siguiente.

Titulares	Nº de U.A.	% de las U.A.	% Sup. Agrop.
Personas naturales	1 706 935	96,73	39,9
Sociedades de hecho	43 705	2,48	1,6
Sociedades anónimas	1 009	0,06	0,6
Sociedad Responsabilidad Ltda.	629	0,04	0,4
Cooperativas Agrarias	205	0,01	1,0
Grupos campesinos	285	0,02	0,3
SAIS	11	0,001	0,6
Comunidades Campesinas	5 680	0,32	39,8
Comunidades Nativas	1 192	0,07	14,7
Empresa Rural de Propiedad Social	30	0,002	0,3

¹⁴ La definición censal de unidad agropecuaria elaborada en 1961 es “todo terreno aprovechado total o parcialmente para la producción agropecuaria y que es explotado como una unidad técnica por una persona (el productor) o con la ayuda de otras personas, sin consideración de régimen de tenencia, condición jurídica, ni tamaño”. Tomado de Eguren, Fernando. “Política agraria y estructura agraria”. En: *Estado y Política Agraria, 4 ensayos*. Lima, DESCO, 1980 (segunda edición). Página 233.

Grupos de Agricultores sin Tierra	36	0,002	0,04
Otras	4 949	0,28	0,8
Total	1 764 666	100,0	100,0

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario (Incluye U.A. sin tierra)¹⁵

Así, de acuerdo al Censo Nacional Agropecuario, las 5 680 comunidades campesinas censadas poseen más de 14 millones de ha., lo que equivale casi al 40% del total de la superficie registrada por las unidades agrarias del país¹⁶. Sin embargo, algunos estudios consideran que si se incluyera las parcelas comunales que fueron declaradas como propiedad individual, el total de tierras comunales superaría el 50% de la superficie agropecuaria total¹⁷. Aunque no se tiene cifras precisas sobre sus tierras, de acuerdo a informaciones oficiales se sabe que a finales del año 2003 el número de comunidades campesinas reconocidas en el país se ha elevado a 5 818.

La importante cantidad de tierra que controlan las comunidades campesinas resulta en parte de un proceso relativamente reciente de ampliación del acceso de ellas a la tierra, así como del reconocimiento legal de dichas organizaciones. Asimismo, la creación de nuevas comunidades y la independización de antiguos anexos, que pasaron a convertirse en nuevas comunidades, han aumentado significativamente el número de comunidades campesinas. El resultado final ha sido el crecimiento del número de comunidades campesinas siguiendo una clara progresión, como se aprecia en el siguiente cuadro, cuya fuente principal son los Censos Nacionales Agropecuarios de 1961, 1972 y 1994. Para el año 2004 la fuente es la información, actualizada al 15 de setiembre de 2005, del PETT.

Año	Comunidades	Superficie (ha)
1961	583	1 440 574
1972	1 344	6 120 781
1994	5 680	14 171 967
2004	5 998	22 047 870

Pero no solo las comunidades campesinas han incrementado su número. Aunque no se tienen cifras se sabe de un importante proceso de fragmentación de la propiedad. De acuerdo con el Censo de 1994, el número de unidades agropecuarias se ha incrementado en aproximadamente 25% respecto del Censo de 1972, la mayoría de las cuales se ubica en la costa, lo que el Instituto Nacional de Estadística e Informática explica por el proceso de parcelación de las empresas asociativas, resultando un gran número de propietarios de parcelas con un promedio de 5 Has. de extensión. En la sierra, en cambio, el mayor incremento se habría debido a divisiones de tierras por herencia. En términos relativos el mayor incremento se habría producido en la selva.

Al mismo tiempo y aunque no se tiene mayor información se sabe también que junto con este proceso de acentuación del minifundio, se está dando también un proceso de reconcentración de la propiedad en la costa del país, como señala Fernando Eguren:

¹⁵ Se incluye a unidades agropecuarias sin tierras: 10 104 personas naturales, 260 sociedades de hecho, 1 sociedad anónima y 3 unidades agropecuarias identificadas como "otra".

¹⁶ Según la información del Censo, si a las tierras de comunidades campesinas se suma las tierras poseídas por las 1 192 comunidades nativas, el total de superficie agropecuaria en su poder sube al 55%.

¹⁷ Guillermo Valera, en *Las Comunidades en el Perú. Una aproximación estadística*, estima que ellas controlan el 51% del total de la superficie agropecuaria.

“No disponemos de información suficiente para dar cifras precisas, pero es razonable estimar que alrededor del 10% de las tierras irrigadas en la costa están concentradas en empresas de 500 o más hectáreas. Obviamente ese porcentaje es comparativamente pequeño con el que existía antes de la reforma agraria o el que existe en otros países actualmente”¹⁸.

En medio de ese proceso y luego de algunos intentos que resultaron limitados (como la dación del Decreto Ley N° 22388 en 1978, o la promulgación del Decreto Legislativo N° 667 que creó el Registro de Predios Rurales, en 1991), a fines de 1992 se creó dentro del Ministerio de Agricultura el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural –PETT- al que se le encargó el saneamiento de la propiedad de los predios adquiridos por el Estado en virtud del proceso de reforma agraria; pero paulatinamente se le fueron incrementando funciones hasta convertirlo en el órgano encargado del saneamiento de la propiedad rural en el país.

Entre 1992 y 1995, el PETT entregó cerca de 159 mil títulos de propiedad debidamente inscritos; desde 1996 hasta el año 2000 (en mérito de un crédito otorgado por el BID) se habría entregado 1 014 182 títulos debidamente inscritos en los registros públicos¹⁹.

Pero el masivo proceso de saneamiento de la propiedad rural realizado entre 1996 y 2000 excluyó explícitamente de sus beneficios a las comunidades campesinas, pues no sólo se privilegió a los predios ubicados en la costa peruana, sino que se atendió exclusivamente a los predios particulares.

Pese a la vigencia de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, del año 1987, el Estado peruano no destinó en esos años los recursos necesarios para el saneamiento de la propiedad de las comunidades campesinas. Es más, contrariando incluso los mandatos de dicha Ley, en los casos en que alguna comunidad solicitaba su deslinde y titulación, ante la evidencia de conflicto con las comunidades vecinas, los funcionarios alegaban la existencia de “litigio” y suspendían todo trámite, con lo que renunciaban a la obligación establecida en la Ley de promover mecanismos de conciliación.

Pero en no pocos casos se ha observado entre los comuneros el desconocimiento de sus derechos sobre las tierras como comunidades, así como sobre los trámites y los procesos para el saneamiento de la propiedad comunal. Ese desconocimiento llega a tal extremo que en muchas comunidades sus dirigentes han llevado a cabo importantes gestiones para titularse e inscribir sus tierras en los registros públicos, para descubrir luego que esas tierras ya estaban inscritas. Asimismo, el desconocimiento de la legislación comunal es tal que la gran mayoría de dirigentes comunales piensan que las tierras comunales todavía son inalienables, lo que no es así desde 1993, al promulgarse la Constitución vigente.

¹⁸ Fernando Eguren. Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú. Ponencia presentada al Foro Andino sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Lima, febrero 2006. pág. 9.

¹⁹ Parte del proceso y de las dificultades del mismo pueden verse en Del Castillo, Laureano, “Propiedad Rural, Titulación de Tierras y Propiedad Comunal” en *Debate Agrario*, N° 26, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales –CEPES, julio 1997.

Al mismo tiempo, muchas comunidades campesinas cuentan con documentos que no pueden ser presentados en registros públicos para la inscripción de su propiedad, por lo que no pueden iniciarse las gestiones para el saneamiento comunal, lo que algunas personas califican como expresión de “conformismo” de los comuneros, pero que en realidad expresa el desconocimiento de los requisitos legales para la formalización de la propiedad en cuanto a los documentos con los que cuentan. Esa relativa precariedad en el sustento de la propiedad tiene relación también con los importantes cambios que se han producido en la legislación sobre propiedad agraria y en especial sobre la propiedad de las comunidades campesinas, con la revalorización de los documentos de propiedad y la creciente presión por la inscripción registral de la propiedad.

Por ello, resulta destacable que aunque incorporando metas modestas, la segunda etapa del proyecto financiado por el BID, en el Plan 2002-2005, haya contemplado la linderación y titulación de 504 comunidades campesinas y un mínimo de 9 comunidades nativas, prestando mayor importancia a la difusión y la toma de conciencia nacional y local respecto de la importancia del registro.

No obstante lo avanzado, quedan muchas preguntas sin respuesta o con respuestas aún insuficientes, que requieren ser abordadas, a riesgo de parecer intransigentes.

Volviendo sobre las cifras del Censo de 1994 (a falta de información más reciente) a esa fecha existían 1 742 000 unidades agropecuarias en el país, ocupando un área de 35 millones 327 mil hectáreas del territorio peruano.

Del total de 5 718 000 parcelas (en las que están subdivididas las mencionadas unidades agropecuarias) "4 Millones 94 Mil (71,6%) son conducidas por sus propietarios"; de éstos "2 Millones 350 Mil (57,4%) tienen título de propiedad, 1 Millón 729 Mil (42,2%) no tienen título y 15 Mil parcelas son comunales (0,4%)". Añade el INEI que "de las 2 Millones 350 mil parcelas tituladas, 971 Mil tienen título registrado (41,3%) y 1 Millón 379 Mil están por registrar (58,7%)".

Esas cifras y porcentajes ofrecidos por el organismo censal deben revisarse con mayor detenimiento a fin de evitar sacar conclusiones apresuradas. Así, del total de 5 718 000 parcelas censadas, sólo 2 350 000 tendrían su título de propiedad, lo que en términos porcentuales equivale a sólo el 41.09% del total. El restante 58.91% de las parcelas no contaba todavía con título de propiedad al momento del censo.

La información de INEI señala que sólo 971 000 parcelas contaban con sus títulos inscritos en las oficinas registrales respectivas, lo que equivaldría al 17%. Por lo tanto, el 83% de los propietarios de parcelas agrícolas las poseían sin tener sus títulos inscritos en los registros, lo que en números absolutos significaría 4 747 084 parcelas fuera de los registros de la propiedad. Esa era la realidad que debía enfrentar el PETT.

Si la información proporcionada en años recientes respecto del trabajo del PETT, tendríamos que esta entidad habría entregado 1 014 182 títulos debidamente inscritos en los registros públicos. Las metas para el período 2002 a 2005 contemplaban finalizar el trabajo en 525 000 títulos en proceso y sanear física y legalmente un mínimo de 180 000 títulos en la sierra.

Aunque aún no se cuenta con información oficial respecto de esta nueva etapa de titulación masiva asumamos para efectos de este análisis, que las metas se han cumplido. De esta manera tendríamos que si había en 1994 un total de 4 747 084 parcelas fuera de los registros de la propiedad, el trabajo del PETT habría permitido rebajar esa cifra a 3 027 902 predios rurales. Evidentemente el enorme esfuerzo deja aún mucho por regular.

Cabe sin embargo preguntarnos, cuántos nuevos predios se han formado en los últimos doce años, fruto sobre todo del mecanismo de la herencia, que afecta sobre todo al sector rural. Más preocupante aún resulta preguntarse por cuántos predios titulados e inscritos en registros públicos que han sido transferidos han registrado dicha transferencia; mientras nuestro sistema siga considerando la inscripción de la propiedad como facultativa podemos estar dispendiando recursos públicos en hacer un sistema de registro de valor histórico pero no jurídico.

Es cierto, como afirman los funcionarios del PETT, que muchas de las unidades agropecuarias censadas como propiedad individual eran parcelas familiares de propiedad comunal, lo que haría rebajar el número de parcelas por titular. Pero en compensación, cabe señalar que tampoco había en el año 1994 un total de 971 000 parcelas inscritas en Registros Públicos, como pueden certificar los funcionarios de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos.

Por último, si nos referimos a las comunidades campesinas, llaman la atención algunas de las cifras del PETT hasta el año 2002. Según esta entidad habría habido un aumento de 2,4% en el número de comunidades campesinas, mientras que en el caso de las comunidades nativas el incremento sería de 6,1%.

	III Censo 1994		PETT al 2002	
	Número	Superficie (ha)	Número	Superficie (ha)
Comunidades campesinas	5 680	14 171 967,6	5 818	19 721 441,69
Comunidades nativas	1 192	5 251 873,1	1 265	6 386 788,23

Fuentes: *III Censo, 1994*, INEI; *Directorio de comunidades nativas del Perú, 1999*, PETT; *Directorio de comunidades campesinas, 2002*, PETT.

Elaboración: CEPES.

Lo más significativo del cuadro anterior, sería el dato referente a la superficie que ahora ocupan las comunidades. Las comunidades campesinas pasarían a controlar 19 721 441,69 ha, es decir, más de cinco millones y medio más que el año 1994 (aumentando así en 39,2%), sin considerar las comunidades no tituladas. Las comunidades nativas, de igual forma, controlarían ahora cerca de un millón de ha más que en la época del III Censo (un aumento de 21,6%).

Los datos ofrecidos permitirían afirmar que ambos tipos de comunidades concentran el 74% de toda la superficie agropecuaria del país²⁰, con un total de 26 108 229,9 ha. Ello

²⁰ La superficie agropecuaria total del país, según el III Censo Nacional Agropecuario de 1994, es de 35 381 808 ha.

debería ser suficiente para considerarlas un verdadero activo para el desarrollo y no como un obstáculo, como algunas personas aún lo hacen.

Lima, marzo de 2006.