

LA TITULACIÓN RURAL, LOS DERECHOS DE LAS MUJERES CAMPELINAS Y LAS LIMITACIONES PARA SU EJERCICIO

Laureano del Castillo Pinto
Centro Peruano de Estudios Sociales

Desde los primeros años de la década de 1990 en América Latina se viene procurando resolver la problemática de la falta de formalización de la propiedad, brindando especial atención al mundo rural. Estos esfuerzos han dado nacimiento a entidades públicas con distintos nombres, tales como el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE, en México; el Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA, en Bolivia; el Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales, PRAAT, en Ecuador y el Proyecto Especial de Tierras y Catastro Rural, PETT, en Perú, para mencionar sólo algunos casos. Cabe mencionar que todos ellos se han formado con el apoyo de entidades multilaterales de crédito, especialmente del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

En nuestro país, el PETT se creó en el año 1992, en la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, aprobada por el gobierno de Alberto Fujimori mediante el Decreto Ley N° 25902. El objeto de la creación de esta entidad, dependiente del Ministerio de Agricultura, fue lograr el saneamiento de la propiedad de los predios adquiridos por el Estado en virtud del proceso de reforma agraria. Pero, en los años siguientes se fueron incrementando las funciones de este Proyecto Especial hasta convertirlo en el órgano encargado del saneamiento de la propiedad rural en el país, mientras que la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, COFOPRI, lo era en el sector urbano.

Cómo ha avanzado el proceso de la formalización de la propiedad rural en el país, quiénes han permanecido al margen del proceso y cómo ha beneficiado a las mujeres del mundo rural son algunas de las interrogantes que pretendemos abordar en las páginas siguientes.

Algunas cifras sobre la propiedad agraria

De acuerdo al III Censo Nacional Agropecuario (más conocido como III CENAGRO) realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI-, a fines de 1994 existían 1 742 000 unidades agropecuarias en el país, ocupando un área de 35 millones 327 mil hectáreas del territorio peruano¹.

Siguiendo las cifras que arroja el INEI, 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%)".

¹ Esta es la última información censal con que se cuenta, pues pese a haber transcurrido más de once años desde su realización, no se ha hecho ningún otro censo agropecuario.

Las cifras que acaba de presentarse deben revisarse con detenimiento, para evitar sacar conclusiones apresuradas, debido a la forma como se presentan los porcentajes. Así, según las precisiones del organismo encargado de realizar el mencionado Censo Nacional Agropecuario, del total de 5 718 000 parcelas censadas, tan solo 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 censadas no contaba todavía con título de propiedad en el momento en que el censo se realizó.

La información de INEI señala entonces que sólo 971 000 parcelas contaban con sus títulos inscritos en las oficinas registrales respectivas, lo que equivaldría al 17%. Por tanto, el 83% de los propietarios de parcelas agrícolas las poseían sin tener sus títulos inscritos en los registros; en números absolutos ello significaría que 4 747 084 parcelas se encontraban al margen de los registros de la propiedad.

Lamentablemente, el nivel de informalidad en la realidad era mucho mayor, pues de acuerdo a informaciones proporcionadas por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, SUNARP, en aquellos años no más de 300 000 propiedades habrían estado inscritas en los registros de propiedad. La enorme diferencia se debe entender por el hecho que el Censo toma la información directamente de las personas censadas, sin posibilidades de contrastar el dicho de los ciudadanos.

¿Qué podía explicar esa enorme brecha entre la propiedad de las parcelas y su inscripción en los registros de propiedad? ¿Acaso el hecho que la inscripción del derecho de propiedad en los registros otorgue el máximo de protección jurídica a sus titulares no representa un incentivo suficiente para que sus titulares realicen diligentemente las gestiones para lograr su inscripción en los registros públicos de la propiedad?

Puede afirmarse que hay una amplia coincidencia en señalar el origen del problema de la falta de formalización de la propiedad rural en la aplicación trunca de la reforma agraria, la cual dejó sin titular a una cantidad significativa de beneficiarios². Años más tarde, la parcelación de las empresas asociativas creadas por la reforma agraria, que afectó a la gran mayoría de las cooperativas agrarias de la costa, así como la desactivación de las SAIS (Sociedades Agrícolas de Interés Social) y de las EPS (Empresas de Propiedad Social) en la sierra, determinaron que en lugar de más de 500 empresas surgieran en el país en la década de 1980 más de 100 mil nuevos propietarios, los cuales en su mayoría no contaron con su respectivo título de propiedad. Adicionalmente, las acciones de violencia que sacudieron el país durante más de una década afectaron también a la mayoría de las empresas asociativas (SAIS y EPS) asentadas en la región de la sierra. Por último, la fragmentación de la tierra como resultado de la aplicación de la herencia y del anticipo de herencia significó un crecimiento importante del número de unidades agropecuarias, especialmente en la sierra.

² Según la institución privada PROCAMPO "Entre 1962 y 1994 mediante la aplicación de las sucesivas leyes de reforma agraria pero esencialmente en aplicación del decreto ley 17716, el Estado adquirió más de 12 millones de hectáreas de tierras, de las cuales tituló la mayor parte (un 73.4%), en favor de 185,020 beneficiarios. No obstante, en el 26.6% de tierras restantes, quedaron 454,379 beneficiarios sin titular carentes, por ende, de respaldo legal a su acceso a la propiedad." *Tierras sin dueño; la titulación de la propiedad agraria en el Perú*. Lima, PROCAMPO, 1995, p. 1.

El PETT y el saneamiento de la propiedad rural

Volviendo entonces al PETT, dijimos que éste fue creado en diciembre de 1992. Una de las razones fundamentales que explica su creación y posterior reforzamiento tiene que ver con la importancia que asume (o deberíamos decir, más bien, que vuelve a tener) la titulación de tierras, tanto en el plano nacional como en el internacional. De esta manera, entre 1992 y 1995 el PETT entregó alrededor de 159 mil títulos de propiedad debidamente inscritos; pero desde 1996 hasta el año 2000 se habría entregado 1 014 182 títulos inscritos en los registros públicos³, aprovechando de un crédito del BID.

Revisando con algún detalle las cifras anteriores, proporcionadas por el propio PETT, tenemos que entre 1992 y 1995 se habrían entregado 158648 títulos correspondientes a 10 718 277 has. Este total puede desagregarse así: 6 105 títulos entregados en 1992 (año de su creación); 13 309 títulos en 1993; 74 055 títulos entregados en 1994; y 65 179 títulos de propiedad entregados en el año 1995.

Como dijimos, a partir de 1996 y hasta el año 2000 se inició la ejecución de un masivo proceso de titulación de tierras, el que logró superar, según informaciones del PETT, la meta oficial de un millón cien mil títulos de propiedad en dicho lapso. La enorme diferencia con el ritmo anterior mostrado por el PETT en cuanto al proceso de titulación se explica por la inyección de ingentes recursos provenientes de un préstamo del BID a favor del Estado peruano, que dio lugar al Proyecto de Titulación y Registro de Tierras o PTRT, el cual reunía, además del PETT, a la SUNARP y al Instituto Nacional de Recursos Naturales, INRENA.

Adicionalmente, el hecho de reunir en una sola entidad ejecutora a estos tres organismos públicos permitió entregar títulos de propiedad ya inscritos en los registros públicos, lo que representó una diferencia sustancial respecto de los títulos entregados durante los gobiernos anteriores, que por lo general no podían inscribirse en los registros de la propiedad.

Es preciso señalar también que muchos de los títulos de propiedad preparados por el PETT durante esos años presentaron algunas deficiencias, lo que puede explicarse por la fuerte presión política del gobierno sobre los funcionarios encargados de la aplicación del proceso de saneamiento de la propiedad. Sin embargo, a pesar de lo avanzado, quedarían aún más de cuatro millones de parcelas por titular, suponiendo además que el proceso de fragmentación de la propiedad no avance a un ritmo mayor.

Aunque fue gestionado e iniciado durante el gobierno de Fujimori, le correspondió al presente gobierno, de Alejandro Toledo, llevar adelante la segunda etapa del PTRT, para lo que se contó con un nuevo crédito del BID, haciendo algunos ajustes importantes. Ante el panorama descrito, resulta importante destacar que aunque considera metas modestas, la segunda etapa del proyecto financiado por el BID, programada para ejecutarse originalmente entre 2001 y 2005, incluye culminar en un alto porcentaje la titulación de muchos predios que no se pudo titular en la primera etapa. Adicionalmente, la segunda etapa del PTRT contempla la linderación y titulación de 504 comunidades campesinas y por lo menos de 9 comunidades nativas.

³ Parte de ese proceso y sus vicisitudes 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.

Las cifras mencionadas en los párrafos anteriores ameritan un mayor esfuerzo para comprender lo valioso de lo avanzado, pero también las dificultades para seguir avanzando.

En efecto, siguiendo las estadísticas del Censo Agropecuario de 1994, la mayor parte de los agricultores peruanos son pequeños propietarios o minifundistas: del total de unidades agropecuarias censadas, el 24,2% posee parcelas de menos de una hectárea; el 70,3% de las unidades agropecuarias posee menos de 5 hectáreas; el 84,4% de las unidades agropecuarias tienen menos de 10 has., mientras que el 92,2% tienen menos de 20 has. El nuestro es, entonces, un país dominado por la pequeña propiedad y el minifundio.

Adicionalmente, otra cifra llama nuestra atención respecto de la estructura de propiedad en el III CENAGRO. En efecto, los resultados del Censo Agropecuario arrojan que el 97% de las unidades agropecuarias se encuentran bajo control de individuos (más precisamente deberíamos decir de familias de campesinos y agricultores), dejando tan solo un 3% para la tenencia en forma de empresas y otras formas de asociación (incluyendo no formalizadas, como las sociedades de hecho). Este es otro elemento importantísimo a tomar en cuenta en los programas de titulación y saneamiento de la propiedad rural.

Poca atención hacia la propiedad comunal

Como se pudo apreciar, el masivo proceso de saneamiento de la propiedad rural durante el PTRT que acabamos de reseñar excluyó en su primera etapa explícitamente a las comunidades campesinas y nativas, puesto que se privilegió a los predios particulares, sobre todo a los ubicados en la región de la costa. No obstante, debemos mencionar que en parte por la confusa legislación, pero también por las expectativas generadas y por la escasa difusión dada a ese proceso, muchos integrantes de comunidades campesinas acudieron durante esos años a las oficinas del PETT, con la esperanza de recibir su título de propiedad individual. Por lo general esas solicitudes de los comuneros eran rechazadas por los funcionarios del PETT, aunque se sabe de casos en los que fueron acogidos y se llevó adelante la titulación familiar, por encima de las consideraciones legales⁴.

Para entender la importancia de las comunidades campesinas y nativas en la estructura de propiedad agraria es necesario revisar nuevamente las estadísticas oficiales. 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 país⁵. Sin embargo, algunos estudios consideran que si se incluyera las parcelas comunales que fueron declaradas como propiedad individual, el total de tierras en poder de las comunidades campesinas superaría el 50% de

⁴ Era bastante común escuchar en esos años denuncias contra funcionarios del PETT por titular individualmente al interior de las comunidades campesinas. Aunque se dieron algunos casos, ellos no parecen haber constituido una política del Ministerio de Agricultura, pudiendo deberse más bien al desconocimiento de las normas o a la intervención irregular de funcionarios de menor nivel.

⁵ Según la información del Censo, si a las tierras de comunidades campesinas se sumara las tierras poseídas por las 1 192 comunidades nativas, el total de la superficie agropecuaria en su poder sube al 55%.

la superficie agropecuaria total⁶. No se cuenta con cifras precisas sobre sus tierras, pero de acuerdo a informaciones oficiosas se sabe que a finales del año 2005 el número de comunidades campesinas reconocidas en el país se ha elevado a 6 001. Siguiendo ese importante crecimiento, es de suponer que las extensiones tituladas por las comunidades hayan aumentado.

La importante cantidad de tierra que controlan las comunidades campesinas y que ha sido registrado por el III CENAGRO es en parte resultado de un proceso relativamente reciente de ampliación del acceso de ellas a la tierra, así como del reconocimiento legal de dichas organizaciones. Ambos procesos están asociados a la implementación de la Reforma Agraria en la década de 1970 y, luego, a la reestructuración de las Empresas Asociativas surgidas de esta reforma, sobre todo en el departamento de Puno, al sur del país. En efecto, en el período intercensal 1972-1994 se incrementó notablemente el número de comunidades campesinas así como la proporción del total de tierras de las unidades agropecuarias bajo su control.

A pesar de encontrarse vigentes la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal y la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, que son las leyes que no sólo permitían la titulación de las comunidades, sino que lo obligaban a ponerlo en práctica, el Estado no asignó durante los años en que se llevó a cabo la primera fase del PTRT los recursos necesarios para el saneamiento de la propiedad de las comunidades. En el caso de comunidades campesinas, yendo incluso contra el mandato de la Ley de Deslinde y Titulación, cuando se presentaba algún conflicto de una comunidad solicitante del deslinde con las comunidades vecinas, los funcionarios alegaban la existencia de “litigio” (término aplicable tan solo al caso de la existencia de procedimientos judiciales) y suspendían la tramitación del deslinde, renunciando así a la obligación establecida en la Ley de promover mecanismos de conciliación y arbitraje.

También debe mencionarse el Decreto Legislativo N° 838, promulgado en agosto de 1996 (esto es, también durante el gobierno de Fujimori), por el cual se permitió la excepcionalmente la adjudicación en forma gratuita de tierras del Estado a comunidades e individuos, en zonas afectadas por la violencia política y de economía deprimida. Dicha norma legal estuvo vigente por unos años, pero no se tiene información suficiente sobre su impacto en la solución de los problemas comunales.

Asimismo, debe recordarse que en el Reglamento de la Ley de Tierras (Ley N° 26505), de junio de 1997, se incluyó un artículo por el cual se encargó al PETT elaborar el catastro de las comunidades nativas, lo mismo que otorgarles el correspondiente título de propiedad, en forma gratuita (artículo 25), lo que se ha cumplido en forma muy parcial.

En parte debido a los continuos cambios legislativos realizados en un período tan corto de tiempo y también, en parte, por lo complejo de los trámites de titulación de la propiedad, se ha observado casos en que los propios comuneros desconocen sus derechos sobre las tierras como comunidades, lo mismo que los trámites y los procesos para el saneamiento de la propiedad comunal. El desconocimiento llega a tal nivel que en varias comunidades sus dirigentes han realizado importantes gestiones para titularse

⁶ Guillermo Valera, en *Las Comunidades en el Perú. Una aproximación estadística*, estima que ellas controlan el 51% del total de la superficie agropecuaria.

e inscribir sus tierras en los registros públicos, para terminar descubriendo con sorpresa y no poca decepción que esas tierras ya estaban inscritas a favor de la misma comunidad.

Entrando tan solo a algún detalle de la formalización de la propiedad comunal, se ha observado con frecuencia que muchas comunidades cuentan con documentos que no pueden ser presentados en registros públicos para la inscripción de su propiedad, por lo que deben iniciar las gestiones para el saneamiento comunal. Esa debilidad para sustentar su propiedad tiene asimismo relación con los importantes cambios que se han producido en la legislación sobre propiedad agraria y en especial sobre la propiedad de las comunidades campesinas y nativas, así como con la revalorización de los documentos de propiedad y la creciente presión por la inscripción de la propiedad en los registros.

De esta forma, las cifras que maneja el PETT permiten decir que en la aplicación del PTRT, en sus dos fases ha permitido que un porcentaje alto de comunidades campesinas cuente ya con su título de propiedad saneado, superando el estimado de mediados de la década de 1990, de que entre el 25 y el 30% de ellas tenían problemas de titulación. Según las cifras del PETT, cerca del 19% de comunidades aún tendrían problemas de saneamiento de su propiedad, cifra aún alta.

Titulación de las mujeres

Conforme hemos intentado demostrar en otros trabajos, la experiencia de la reforma agraria peruana no fue suficientemente atenta de la cambiante y compleja realidad del mundo rural y, por el contrario, se ubicó en una cómoda perspectiva conservadora. Es sumamente valioso el trabajo de dos investigadoras que señalan elementos comunes en la experiencia de aplicación de la reforma agraria 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, terminaron siendo sesgados y beneficiaron principalmente a los jefes de hogar varones”⁷.

En realidad, el tema de los derechos de las mujeres al acceso a la tierra se plantea en nuestro país recién en la década de 1980, al iniciarse el llamado proceso de parcelación de las cooperativas agrarias. Con motivo de ese proceso, impulsado por los propios campesinos convertidos en socios de las cooperativas, se dieron casos escandalosos de postergación de las mujeres socias, incluso de aquellas que habían sido consideradas originalmente como beneficiarias y luego se casaron con otro campesino socio de la cooperativa.

Al iniciarse el proceso de saneamiento y titulación de tierras comunales, en la década de 1990, el tema volverá a plantearse. Para ese momento muchos de los originales socios de las cooperativas habían fallecido o se habían separado de sus parejas, pero esta vez se

⁷ Deere, Carmen Diana y Magdalena León. *Género, Propiedad y Empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2000. p. 128

habían introducido algunos cambios en la legislación relacionada a la familia, de modo que fue menos fácil desconocer el derecho de las mujeres al acceso de la tierra.

En efecto, las modificaciones en la ley civil y otras normas complementarias, permitieron que las mujeres pudieran defender su derecho a ser consideradas también como propietarias de las tierras agrícolas, y que en otros casos se la considerara como copropietaria, junto con su esposo o su conviviente.

Pero los problemas no se presentaron en el plano general y abstracto de las normas legales. Como una Congresista, presidenta de la Comisión de la Mujer en el Congreso informó, en el plano de las normas legales se había allanado el camino para el reconocimiento de los derechos de las mujeres. Los problemas se presentaban en la práctica, pues por encima de las normas se imponía la tradición, es decir el enfoque tradicional (compartido con todas las experiencias de reforma agraria en la región) que consideraba que el título de propiedad debía emitirse a nombre del “jefe de familia”, identificando a éste con el varón.

En algunos casos eran las propias mujeres quienes permitían esta práctica, prefiriendo que el título saliera a nombre del varón, o en su defecto, de los hijos varones. Pero también es cierto, que por las presiones políticas que hemos mencionado anteriormente y la necesidad imperiosa de cumplir con metas establecidas previamente, muchos funcionarios del PETT prefirieron el mecanismo fácil de inscribir la propiedad de la tierra a nombre del “jefe de familia”.

Las acciones de Flora Tristán

En ese panorama, descrito en los párrafos anteriores, debemos ubicar el trabajo de Flora Tristán en los años anteriores. En el marco de una iniciativa interinstitucional, como es el Grupo ALLPA, Flora Tristán estaba atenta a la problemática de los derechos de propiedad de las mujeres rurales.

La complejidad del tema llevó a esta institución a impulsar en 1998 la campaña “Por una titulación de tierras con equidad”, para lo cual solicitó y obtuvo el apoyo de otras instituciones, entre ellas del Centro Peruano de Estudios Sociales y de varias redes locales de trabajo con mujeres campesinas, articuladas en torno a la Red Nacional de la Mujer Rural.

En una primera etapa, la campaña se focalizó en los principales decisores sobre estos temas, alcanzando un relativo éxito. Comprobando que el problema era más que todo de aplicación práctica, la campaña concluyó presentando una propuesta de Directiva para ser aplicada por los funcionarios del PETT durante el proceso de titulación. Como se menciona en el documento que sintetiza la experiencia de esa campaña⁸, las primeras conclusiones de esa primera etapa fueron:

- “Las mujeres no fueron beneficiarias directas de la reforma agraria de los años setenta, pues dicha reforma tenía como propósito beneficiar a los jefes de hogar.

⁸ FERNÁNDEZ, Blanca, María Amelia Trigoso y otros. “Por una Titulación de Tierras con Equidad” Una experiencia para compartir. Lima, Flora Tristán, 2000, página 14.

- En la contrarreforma de los años ochenta, cuando se parcelaron las cooperativas, las pocas mujeres que eran socias de las cooperativas también estuvieron en desventaja, pues recibieron menos tierra que los hombres.
- Dentro de las comunidades campesinas reconocidas oficialmente, aunque desde un punto de vista legal, las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres en cuanto al status de comunero, en la medida que sólo una persona puede representar a la unidad familiar con voz y con voto; se ha discriminado la participación de la mujer en la toma de decisiones comunales, así como su acceso directo a la tierra.”

Pronto el trabajo demostró que debía hacerse una mayor difusión de esta problemática y de las propuestas de solución, lo que motivó que se llevara adelante durante el año 2000 una segunda campaña por la titulación de tierras con equidad. Pero en el camino, al empezar a doblarse oposiciones y romper inercias, apareció otro problema tal vez más complejo. Nos referimos a la falta de documentación de la población rural, especialmente de las mujeres, lo que impedía, en cualquier caso el avance del reconocimiento de todo tipo de derechos, tanto a mujeres como a los varones. Es que, como señala Patricia Balbuena:

“En el Perú existen miles de peruanos y peruanas que no ha sido reconocidos por el Estado y por tanto no existen como sujetos titulares de derechos. Esto nos trae a la memoria el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación cuando señala que miles morían trágicamente fuera de las grandes ciudades del Perú y el país no se percataba de sus ausencias”⁹.

Esa constatación es lo que llevó a que a partir de 2003 Flora Tristán, sin abandonar los esfuerzos por una titulación de tierras con equidad, se abocara adicionalmente a atacar uno de los problemas que impedía un mayor avance en este tema. Una vez más, recurriendo al trabajo interinstitucional, pero demostrando un ejemplar tesón, la campaña por la titulación en el campo ha logrado resultados impresionantes, en beneficio no solo de las mujeres, sino también de los varones en el campo. Las cifras del incremento de personas que cuentan actualmente con su documento de identidad dan cuenta de ese esfuerzo, que supuso, entre otras cosas, tener que impulsar en el Congreso de la República la aprobación de leyes que levantarán los obstáculos para la obtención de los documentos de identidad de los ciudadanos.

Esos logros del trabajo de Flora Tristán nos dan aliento para continuar con la delicada labor en pro del reconocimiento de los derechos de las mujeres rurales, labor que como hemos visto por las cifras, tomará todavía algunos años más. Pero lo logrado en estos años muestra que por muy grande que los retos aparezcan, el trabajo constante y coordinado rinde sus frutos y en abundancia.

Lima, febrero de 2006.

⁹ BALBUENA, Patricia. Ciudadanos/ as no identificados: El derecho a la identidad en cuestión.