

ALERTA AGRARIO



Directora: Bertha Consiglieri N.

Publicación mensual del Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES

Las opiniones vertidas en este informativo son de exclusiva responsabilidad del CEPES Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú Telf. 433610 E-Mail: alerta@cepes.org.pe

Enero 1996

Reglamento de Ley de Tierras

104

Consulta necesaria

Aunque con varios meses de atraso, el Ministro de Agricultura ha cumplido con publicar en consulta el Proyecto de Reglamento de la Ley de Tierras, 26505, aparecida en separata especial de "El Peruano" el pasado 10 de enero. El plazo de quince días que se ha dado para que se le alcancen sugerencias se encuentra ya vencido. Sin embargo, no todos los que debieran haber tenido el tiempo suficiente, siquiera, para conocer la propuesta, menos para estudiarla y alcanzar sus aportes, en especial las organizaciones de agricultores y de comunidades campesinas.

Es ésta razón suficiente para atender el reclamo hecho desde diversos sectores por la ampliación de un plazo que resulta sumamente reducido para generar un debate amplio y plural, y evitar que la "repubicación" en consulta quede en mero formalismo.

Pero son igualmente de peso las razones que tienen que ver con no pocos vacíos, incoherencias y excesos jurídicos en que incurre la propuesta de Reglamento de la Ley de Tierras hecha por el Ministerio de Agricultura que a continuación analizamos.

De la propiedad y sus límites

Luego de recordar que el derecho de propiedad se regula por el Código Civil el proyecto precisa en su art. 4to que el derecho de propiedad de cualquier persona natural o jurídica sobre las tierras del territorio nacional se encuentra "libre de limitación o restricción", pudiendo su titular "ejercer su dominio sin necesidad de sujetarse a exigencias de uso".

Tal acotamiento pone nuevamente en discusión el asunto de si existen o no limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, o de si este derecho otorga al propietario el poder ilimitado para usar su propiedad como le venga en gana. Al respecto, conviene recordar que el mismo Código Civil, que para todos los efectos es la norma que regula el derecho de propiedad en general, define a ésta como el poder jurídico que se ejerce "en armonía con el interés social y los límites de la ley", entre ellas, por ejemplo, la del Código del Medio Ambiente.

Más aún si hablamos de la propiedad de tierras agrícolas, un

bien siendo económico también constituye un recurso natural que en el Perú es, además, escaso. El planteamiento de que la propiedad "no se sujeta a exigencias de uso" despierta, pues justificada preocupación entre quienes consideran que ello abre la puerta a conductas que puedan atentar contra el ambiente y los recursos naturales.

Por otra parte, el mismo Proyecto contradiciendo lo que afirma en su art. 4, en el que se afirma que la propiedad se ejerce "en concordancia con las normas sobre zonificación y las de carácter específico, conforme lo prescribe el art. 957 del Código Civil. Las mencionadas normas de zonificación no son otras que las contenidas en los planes de acondicionamiento territorial de las Municipalidades, los cuales de acuerdo a su Ley Orgánica deben delimitar las zonas agrícolas y aquellas otras de expansión agrícola futura.

El mismo proyecto se encarga entonces de poner en cuestión, entre otras medidas, la de la anulación de intangibilidad de áreas agrícolas, precisando que si existen restricciones de uso. Por esta razón se considera que el referido art. 4to del Proyecto está demás. Por otra parte, la misma Constitución dispone que la ley puede fijar límites y extensión al tamaño de la propiedad de la tierra de acuerdo a las particularidades de cada zona. La ley ha optado, ahora, por eliminar los límites en cuanto a tamaño, pero es evidente que ha incorporado nuevas incoherencias a la ya confusa y dispersa legislación sobre el tema. El proyecto de reglamento que ha sido

presentado no contribuye a aclararlas.

De las tierras eriazas

Otro aspecto importante del proyecto de reglamento se refiere a las tierras eriazas del Estado que de acuerdo a ley serán vendidas en subasta pública o entregadas en "compensación" a los ex-hacendados afectados o expropiados por la Reforma Agraria.

En este capítulo la primera observación tiene que ver con la -por decir lo menos- confusa definición que se hace de tierras eriazas. Según el Proyecto éstas comprenden los terrenos que carecen de agua o que las tienen en exceso y respecto de las cuales no existan títulos de propiedad, ubicadas en cualquier región del país y que pueden destinarse a cualquier actividad económica. Se consideran también como eriazas las tierras que revertían al Estado por causa de abandono prevista en la Ley y en el propio reglamento.

La causal de abandono ha quedado reducida, según la ley, a las tierras adjudicadas en concesión por el Estado cuando no se cumplan con los términos de aquella. A la fecha, la propuesta afectaría a todas aquellas denuncias otorgadas por los ex-PRIDI con fines de irrigación de eriazas costeros y aquellas áreas que corresponden a proyectos de ampliación de la frontera agrícola financiados con fondos del Tesoro Público. Pero en el futuro, si la curiosa definición de eriazas que realiza el proyecto es aprobada,



también entrarían en la misma categoría los bosques y áreas naturales protegidas, sobre las cuales, a su vez, ha quedado reducida la figura del abandono.

Por otra parte, el definir los eriazos en función a si se encuentra o no titulado, ha despertado justificada preocupación entre los varios miles de pequeños agricultores y comunidades campesinas, que poseen extensas tierras de secano -carentes de agua- y que aún no están titulados (el 42% de las parcelas según los resultados del III Censo Agropecuario recientemente difundidos, y por lo menos la mitad de las seis mil comunidades campesinas y nativas existentes). La preocupación tiene que ver, además, con la total omisión sobre los procedimientos que se seguirán para garantizar los derechos de estos poseedores de tierras, beneficiarios o no de la reforma agraria.

Esos "eriazos" se venderán en subasta pública, y olvidándose de las "normas de zonificación" a las que aludía en su artículo 5to., el proyecto establece que las bases de la subasta no exigirán compromiso de habilitación agrícola ni ninguna otra condición de inversión a los postores.

La subasta estaría a cargo del Comité Especial de Privatización y empezaría a ejecutarse una vez concluidas las acciones de "compensación" por las afectaciones o expropiaciones realizadas por la Reforma Agraria. De acuerdo a la Ley, el procedimiento de estas acciones, así como el impuesto que deberán pagar los propietarios de más de 3 mil hectáreas, serán establecidos por decretos legislativos específicos. Cabe recordar que entre los vacíos que ha dejado la Ley de Tierras, también figura la no precisión de que quienes cobraron los bonos de la Reforma Agraria ya no tiene ninguna compensación que reclamar al Estado.

Por otra parte, se establece que las tierras rústicas (¿todas?) de propiedad del Estado también se venderán en subasta, y en el colmo del absurdo declara que quedan sin efecto legal las disposiciones y resoluciones que establezcan reservas de propiedad, uso, usufructo, comodato, posesión u otra modalidad de derecho real sobre tierras en favor de cualquier organismo o institución del Estado y del Sector Público Nacional. "Es que las extensas áreas que poseen las Fuerzas Armadas en todas las regiones del país, también serían subastadas?"

Casi cuarenta de los cuarenta y siete artículos del Proyecto están dirigidos a dictar normas para la llamada "regularización" de la organización de las comunidades campesinas y nativas, especialmente de la costa. Para todas ellas el reglamento dispone de manera general que la regularización de su personería jurídica debe estar debidamente inscrita en los Registros Públicos.

Pero para las comunidades costeñas el proyecto dispone una serie de condiciones discriminatorias que se dirigen a recortar sus territorios y violan la autonomía que la Constitución y la Ley les reconoce. Como condición de "regularización" de la personería y la propiedad comunal, se establece que dentro de un plazo no mayor de 60 días posteriores a la vigencia del reglamento, la comunidad costera debe presentar ante el Ministerio de Agricultura copia del padrón comunal, así como del padrón de comuneros poseedores de parcela. Adicionalmente, el Ministerio de Agricultura se irroga la atribución de ser quien inscriba la propiedad de la comunidad en el correspondiente registro.

Previamente, la propuesta señala que son tierras propiedad de las comunidades campesinas costeñas las áreas que están inscritas a su favor en el correspondiente registro y las que actualmente poseen real y efectivamente. Es decir, con esta propuesta aquellas comunidades que aun no han deslindado sus propiedades y no cuentan por lo

tanto con título de propiedad inscrito en los registros públicos, pueden perder parte de sus territorios aun cuando posean títulos ancestrales sobre dichas áreas, las cuales en su mayor parte son territorios eriazos.

Para estos casos, el proyecto prevé que cualquier petición sobre mayores áreas colindantes, ésta se resuelve otorgando las áreas solicitadas, pero a condición de que dentro de un plazo máximo de un año inicien su explotación económica, lo cual constituye una franca discriminación frente a la total ausencia de condición de uso o habilitación económica que se otorga a quienes acuden a las subastas en busca de acceder a la propiedad de tierras estatales.

Según el Proyecto, son comu-

nidades costeñas las situadas en los departamentos de la costa que tengan la ubicación de su centro poblado principal o registrada su sede en una localidad cuya altitud no exceda los dos mil metros sobre el nivel del mar.

Las medidas planteadas afectarían a un universo de 204 comunidades, muchas de las cuales pertenecen a provincias serranas de Piura, Lima y Ancash. Según estimados del asesor del Instituto Nacional Indigenista, José Portugal, sólo 60 comunidades tendrían títulos definitivos de propiedad ya inscritos en Registros Públicos.

Otro conjunto de medidas, consideradas igualmente intervencionistas, están dirigidas a "regularizar" el derecho de propiedad de los comuneros poseedores de parcelas, dentro de las cuales se comprende también a las "personas jurídicas asociativas". Se establecen mecanismos a través de los cuales, por ejemplo, la Asamblea Comunal como máxima autoridad es privada de su soberanía para decidir la titulación individual de sus tierras, y se le confiere al Ministerio de Agricultura la facultad de intervenir la comunidad cuando lo soliciten un mínimo de diez comuneros poseedores de tierras.

Frente a tales planteamientos, las organizaciones campesinas se han venido pronunciando en defensa de la autonomía de la comunidad campesina contra toda ingerencia estatal en la toma de sus decisiones internas.

Comunidades Campesinas

Respeto a su autonomía

Comunidades Campesinas Costeñas

(hasta 2 mil mts. s.n.m.)¹

Tumbes	0
Piura	86 (*)
Lambayeque	24
La Libertad	13
Ancash	14
Lima	48 (**)
Ica	0
Arequipa	6
Moquegua	1
Tacna	12
Total	204

¹ Se utiliza como referencia de altitud la capital de distrito donde están ubicadas.

Fuente: IPEFE, Directorio de Comunidades

Campesinas del Perú, 1991.

Demarcación política del Perú.

(*) Incluye 59 comunidades de varios distritos de Ayahuayo y Huancabamba.

(**) Incluye 32 CC's ubicadas en distritos de Hurochiri, Yauyos, Huaura y Huaura.

Las Zonas de protección en la selva

El 17 de octubre fue publicado en "El Peruano" el Proyecto de Decreto Supremo para determinar las Zonas de Protección Ecológica en la selva que sólo podrán ser materia de concesión a particulares, según lo dispuesto por la Ley de Tierras, 26505.

El proyecto comienza por definir las zonas de protección ecológica en la selva (ZPE) como aquellas áreas que "por sus especiales características ecológicas y ubicación, protegen los suelos, las aguas, la diversidad biológica, los valores escénicos, culturales, científicos y recreativos, que sólo pueden ser sujetas de uso

sostenible compatible con su naturaleza".

a) Las áreas naturales protegidas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas creado por DS 010-90-Ag, las zonas reservadas y las áreas naturales protegidas creadas por los Gobiernos Regionales;

b) Las tierras de protección en laderas de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Clasificación de Tierras, (DS 0062/75-Ag);

c) Las áreas de pantanos y aguajales determinadas en el Mapa Forestal del Perú;

d) Las áreas adyacentes a los

cauces de los ríos, según la delimitación que establezcan las autoridades locales de aguas.

A la fecha, y sin incluir las áreas adyacentes de los ríos, las zonas de protección ecológica en la selva comprenderían, entonces, una superficie total de aproximadamente 32 millones de has, de las cuales las tierras de protección en laderas abarcan alrededor 18 millones de has, los pantanos y aguajales 5 millones 600 has, y las áreas naturales protegidas más de 8 millones 200 mil hectáreas.

III CENAGRO: 20 años de cambios en la distribución de tierras

Los últimos días del 95, el INEI dió a conocer los primeros avances de resultados del III Censo Nacional Agropecuario realizado entre octubre y noviembre de 1994. Se trata de dos volúmenes que resultan todavía preliminares. De todos modos, 20 años después del anterior censo, los datos del III Cenagro, son una valiosa herramienta para conocer nuestra realidad agraria.

Es un lugar común afirmar que en el agro peruano predominan las pequeñas explotaciones agropecuarias. La reforma agraria formó grandes empresas asociativas sobre la base de las haciendas, pero al liquidarse y parcelarse, los miles de trabajadores socios de las cooperativas pasaron a engrosar el ya elevado número de pequeños agricultores y campesinos.

Una primera revisión de la información censal indica que el número de unidades agropecuarias (UA) entre 1972 -año en el que se realizó el Censo Nacional Agropecuario anterior- y 1994 se incrementó en una cuarta parte (25.3%). Sin embargo este aumento no fue de las UA más pequeñas (de menos de media hectárea). Al contrario, estas disminuyeron en un 37.4%, ocupando una superficie de 50,302 Hás, 39% menos que hace 25 años.

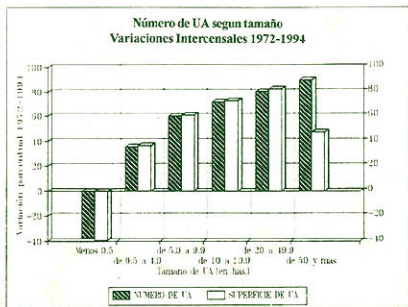
El aumento no ha sido pues principalmente de minifundios, sino de pequeña y mediana

agricultura. Las UA de media a una hectárea de tamaño aumentaron en cerca del 36%. Pero más aumentaron las de 5 a 10 Hás (60%), las de 10 a 20 Hás lo hicieron en 71.8%, las de 20 a 50 Hás en 80.3% y las de 50 y más Hás llegaron a 89.7%. Pero no todo el universo de este último sector -que ocupa

más del 77% de la superficie agrícola, puede ser considerado como de mediana o gran agricultura, pues en gran parte está constituido por comunidades campesinas - que poseen el 37% del área agrícola total, sobre todo pastos naturales -o nativas- que ocupan el 14.6% de la superficie agrícola-

Es obvio que aún falta un análisis más detenido de la información, pues el minifundio, la pequeña y la mediana unidad agraria no deben definirse solamente por el tamaño, sino también por otros factores como las calidades de las tierras, la ubicación respecto a los mercados, las productividades logradas y los niveles tecnológicos. Pero es suficiente para concluir que un desarrollo de la agricultura debe inevitablemente involucrar a centenares de miles de pequeños productores -más aún si el 62% de las tierras de cultivo están en UA menores de 20 Hás.- y no sólo a algunos centenares o miles de empresas medianas y grandes.

Estas constataciones -la abrumadora mayoría de pequeños agricultores y la importancia de las comunidades campesinas deben ser tomadas seriamente en cuenta por las políticas agrarias. Hasta el momento éstas han sido indiferentes sino hostiles a ellos.



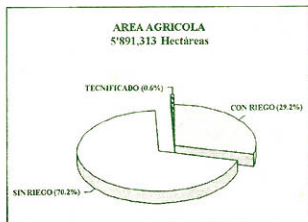
RIEGO

Tecnificación a cuentagotas

Somos un país que cultiva la mayor parte de su espacio agrícola gracias a las lluvias y que, además, en el minoritario territorio regado, no ha desarrollado técnicas de manejo adecuado del agua para uso agropecuario. En otras palabras, si el riego mide el grado de avance y modernización de la agricultura de un país, en el Perú ésta queda limitada a espacios y cultivos reducidos. Estamos pues sujetos a los avatares de la naturaleza en mayor proporción que otros países que han generado infraestructura y técnicas de regulación del agua.

Según las cifras del último Censo Nacional Agropecuario,

el riego en el Perú cubre 1'7752 has., pertenecientes a 792,543 unidades agropecuarias, cifras que equivalen a 29.8% del área agrícola en uso (5'891 has.), y 45% del millón setecientos mil unidades productivas existentes.



En el gráfico observamos que, del área irrigada, la mitad lo es con agua de río utilizada en casi la totalidad de las UA (97.4%). La inundación de la parcela por gravedad sigue siendo práctica extendida masivamente, como se puede constatar en cualquier región del país. Los modernos métodos de riego (aspersión, goteo) no cubren ni el 2% del área agrícola del país y apenas son utilizados en 33,400 has.

¿Es exclusivamente un problema de costos el que impide tanto la ampliación como la modernización del riego en el Perú? Posiblemente la limitaciones económicas en las UA son un freno fundamental para la modificación de este estado de cosas, pero

además de ellas los comportamientos culturales resultan ser igualmente importantes.

El agua escasea casi todos los años, e incluso cuando abunda es mal utilizada o desperdiciada. El 82.4% de los canales registrados en el censo no tienen ningún tipo de revestimiento, es decir son meras zanjas abiertas en la tierra, en algunos casos apenas empadronados parcialmente. Las pérdidas por traslado son entonces significativas.

La escasez de agua de riego o, al otro extremo, su desperdicio en épocas de abundancia, plantean el urgente reto de mejorar los sistemas y técnicas de uso mayoritario en las unidades agropecuarias del país.

¿Se moderniza el campo?

Según datos del III CENAGRO, los fertilizantes químicos solo están al alcance de poco más de un tercio (38%) de las unidades productivas; mientras que el uso de semillas y plantones mejorados es aún menor (16.7%). Por el lado del acceso a maquinarias, las desigualdades se acrecientan: únicamente el 15% de fundos utiliza tractores; y, en el extremo, el uso de fuentes de energía eléctrica se reduce a menos del 1%.

Sólo cuando se trata de elementos que pueden catalogarse como "tradicionales" la utilización se toma mayoritaria. Así, el abono orgánico, y la tracción animal forman parte de las prácticas del 55% y 53% de unidades productivas agrarias, respectivamente.

Tal es la fotografía que revela el último censo, mostrando que la modernización del agro iniciada en el país hacia mediados de siglo prosigue con el

mismo carácter parcial y excluyente de entonces.

De todos modos y a pesar de los contrastes señalados, en las tres últimas décadas algunos indicadores de progreso técnico han registrado una evolución positiva si los medimos como porcentajes de utilización de los insumos y factores más representativos como son fertilizantes y fuentes de energía mecánica, específicamente tractores.

En el caso del empleo de fertilizantes y abono orgánico se constata que desde el año 61, cuando se parte de un nivel muy bajo de utilización apenas el 7% del total de unidades productivas, hasta el reciente censo, la proporción de uso se multiplica por tres a cuatro veces, y en números absolutos se quintuplica el número de unidades: más del 54 % del total, lo que arroja una tasa de crecimiento de alrededor del 7%.

Los niveles de mecanización



Número y uso de tractores		
	Número de tractores	UA's que usan tractor
1951	3,250	—
1958	6,675	—
1962	7,385	4,250*
1972	8,352	23,401*
1976	10,793	—
1994	14,558	279,667

* No incluye a las unidades de menos de 5Hías.

revelan una dinámica parecida. El uso de tractores se acelera notablemente durante la década del 50, al pasar el parque de 3,250 unidades en 1951 a 7,385 en 1962. Treinta años después se registran un total de 14,558 tractores, de los cuales 735 son de origen

En cambio, las unidades agropecuarias que usan tractores (sin ser propietarias) se han incrementado notablemente en una proporción muy superior al aumento del parque tractor, particularmente en el período 72-94. Del total de productores empadronados, 270,000 declararon que utilizan tractor, a las que se agregan las casi 11,000 unidades propietarias.

Estas cifras revelan, también, el crecimiento del mercado de alquiler de maquinaria agrícola, que viene a constituirse en otra fuente de inversión y acumulación de capital vinculado al agro

Coca y narcotráfico

Del desarrollo alternativo al sustentable

El Perú no inventó el término, pero sí las más valiosas experiencias de "desarrollo alternativo para sustituir la economía de la coca". Entre 1981 y 1990, se erradicaron y/o sustituyeron 20 mil hectáreas, pero actualmente hay por lo menos 200 mil, aunque la cifra es discutible y nadie puede decir a ciencia cierta el "cuanto y como es" de esta actividad agrícola. Un ejemplo es la cifra que consigna el III Censo Agropecuario: 24 mil hectáreas sembradas de coca.

Lo cierto es que seguimos siendo el primer productor mundial de coca, que no menos de 250 mil personas dependen directamente de este cultivo, que alrededor de otras 50 mil trabajan en el procesamiento de pasta básica de cocaína, y que un poco más de 1 millón de peruanos viven en las diez zonas en las que actualmente se desarrolla este negocio. Con la crisis de precios de la coca, esta realidad puede empezar a cambiar con políticas de desarrollo integral sustentable en las zonas cocaleras. Hacerlo supone aprender las lecciones

que dejan más de diez años de aplicación del frustante "desarrollo alternativo para sustituir cultivos".

Según el Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas (PNPCD), promulgado en octubre de 1994, las políticas pasan por tres ejes: represión del tráfico y prevención del consumo; desarrollo integral sustentable contra la pobreza con participación de la población organizada; y, respeto al cultivo y consumo tradicional y para la industrialización benéfica de la coca, lo que implica solicitar su exclusión de la lista de estupefacientes de la ONU.

Respecto al segundo eje, la

propuesta es interesante, pero debería considerar algunos puntos importantes:

(a) Modificar las políticas económicas desfavorables a la agricultura, en particular, la no operatividad de las sobretasas, la política tributaria y el retraso cambiario.

(b) Adoptar una política agresiva en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos del GATT para mitigar los efectos de los subsidios agrícolas y lograr preferencias para la exportación de bienes sustitutos

(c) Promover cultivos y actividades productivas orientadas al mercado local y nacional,

más que poner todo el esfuerzo en la agro-exportación

(d) Acelerar la rehabilitación de carreteras e instalar infraestructura de acopio y procesamiento en las zonas cocaleras a fin de favorecer la comercialización de otros productos.

(e) Crear el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FNDA) con los recursos provenientes de la venta de bienes incautados al narcotráfico, un porcentaje de las sobretasas arancelarias y canjes de deuda externa, a fin de generar reconversión productiva y promover financiamiento de corto plazo con acceso al sistema financiero formal.

(f) Declarar a la libre comercialización e industrialización de la coca, promover empresas campesinas a nivel de valle para ello y crear el Instituto Nacional de Desarrollo de la Coca

Estas son algunas de las propuestas técnicas sostenibles y sustentables en el tiempo que, obviamente, deben ser aplicadas de acuerdo con la realidad de cada cuenca cocalera

LAS CUENCAS COCALERAS DEL PERÚ

ZONAS	Superf. Hías.	Rend. Kg/Ha.	Prod. en T.M.	Empleos Generados	Población Involucrada	Principal Ciudad
1. San Ignacio Bagos	6,014	600	1,804	7,600	182,008	Bagos
2. Alto Huallaga	59,045	600	41,427	87,300	184,945	Tingo Maria
3. Huallaga Central	17,803	900	43,021	60,500	184,594	Tarapoto
4. Rio Agnayta	10,223	900	9,201	13,000	15,530	Agnayta
5. Puerto Inca	8,019	850	2,817	10,200	12,465	Pto. Hermoso
6. Satejo	12,990	600	7,740	16,300	65,012	San Jeronimo
7. Rio Apurimac	14,898	900	13,408	18,900	134,532	San Jeronimo
8. La Convención Yanatile	23,050	350	8,068	29,200	138,513	Quilbamba
9. Tambopata	3,953	350	1,384	5,000	46,738	Pto. Abaldonado
10. Sonda	3,210	350	1,124	4,000	50,642	Sonda

Fuentes: Censo de 1993, PNUF, 1994; CUANTO, 1995; REMENTERIA, 1993; y, estimados. Elaboración: CEPES-AgroData, enero, 1996.