

Acceso a la tierra

Alerta Urgente N° 11 - Abril de 2012

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-03733

Por una política con equidad que evite la concentración de tierras

El proceso de concentración de derechos sobre la tierra en pocas manos es uno de los temas más controversiales en el mundo de hoy, debido a las profundas implicancias sociales, económicas y políticas que conlleva. También ocurre en el Perú, a través de varios caminos que corren en paralelo: la ampliación de frontera agrícola en la costa, la concentración de la propiedad vía el mercado de tierras; las concesiones mineras en la sierra y la producción de biocombustibles en la costa y selva. En el año 2009 el área cultivable por persona en el país era de 0,13 de hectárea, muy por debajo de otros países de América Latina como Argentina (0,77), Paraguay (0,60), Uruguay (0,56), Bolivia (0,38) y Brasil (0,32), según la base de datos estadísticos del Banco Mundial.

Sobre este recurso escaso se está dando actualmente un proceso de concentración. Sólo en el período comprendido entre los años 1996 y 2010 se compraron 325 mil hectáreas, sumando las tierras adjudicadas por gobiernos regionales, por los proyectos de irrigación, por las empresas azucareras y las adquiridas a través del mercado de tierras¹. La mayor parte de ellas se encuentran en la costa, por lo que estas adquisiciones deben representar poco menos del 40% de las tierras de cultivo de la región (aproximadamente 855 mil hectáreas)².

¿Para qué se necesitan las tierras?

La concentración de tierras en el Perú no es un proceso aislado, forma parte de un fenómeno mundial de adquisición de tierras a gran escala. Lo impulsa el ascenso en la demanda global de alimentos, forraje, madera, minerales y viviendas, y es igualmente estimulada por políticas que promueven la producción de biocombustibles y proyectos de conservación y compensación del carbono. En el centro de este proceso mundial se encuentran inversionistas internacionales, nacionales, capitales mixtos y Estados (Arabia Saudita, Corea del Sur, China, etc.). A los actores privados les interesa hacer negocios con la tierra, poco importa si producen alimentos o biocombustibles, explotan madera o el ecosistema, o especulan con la escasez de la tierra siempre y cuando recuperen su inversión junto con la esperada utilidad. Las motivaciones de los Estados son distintas, a menudo persiguen asegurar la seguridad alimentaria de sus propias poblaciones o mejorar su autosuficiencia energética.

Como justificación de la concentración de tierras se sostiene que la solución de las crisis simultáneas de alimentos, clima, energía y finanzas radica en la existencia de reservas de tierras agrícolas en todo el mundo, tierras marginales, desocupadas, subutilizadas y disponibles³. Bajo este criterio, el proceso de concentración tendría por resultado un beneficio para las sociedades dado que esas tierras se convertirían en recursos productivos y generarían medios de subsistencia y empleos en las comunidades locales.

Claramente en el núcleo de ese razonamiento la tierra es un bien objeto de comercio mundial, como cualquier mercancía. Pasa por alto que es un medio de vida para más de 2,000 millones de pequeños productores, muchos de los cuales son pobres y sufren la inseguridad alimentaria. También es diferente debido a los valiosos servicios ambientales que presta, y a sus fuertes valores sociales y culturales⁴.

Antes de la reforma agraria de 1969, 16 haciendas del valle Chancay-Huaral, todas juntas eran propietarias de una superficie similar a la que hoy maneja un solo grupo económico, Maple (aprox. 14 mil ha).*

*Las haciendas Jecuán, Las Salinas, Caquí, Torreblanca, Pasamayo, Cuyo, La Huaca, Jesús del Valle, Laure, San José, Huando, Boza, Esquivel, Chancayllo, Retes y Palpa. Todas fueron expropiadas por la reforma agraria.

1 Remy, Maria Isabel y Carlos de los Ríos. "Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Perú." Santiago: FAO. 2011

2 Contando las Aprox. 779 mil ha de riego que figuran en el Censo Nacional Agropecuario de 1994, más las 75 mil hectáreas que se han incorporado producto de las obras de irrigación de Olmos y Chavimochic.

3 Borrás, Saturnino M., Franco, Jennifer C., Kay, Cristóbal y Spoor, Max, (2011). "El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe, visto desde una perspectiva internacional más amplia." Santiago: FAO.

4 Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición, (2011). "Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura." Roma: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS).

¿Está poniendo en riesgo la seguridad alimentaria en el Perú?

En poco menos de 10 años, hacia el año 2021, se estima que la población del Perú superará los 33 millones de habitantes. Para alimentarlos se necesita: (a) incrementar los rendimientos físicos por hectárea, (b) ampliar la frontera agrícola, (c) aumentar las importaciones, o una combinación de las tres alternativas.

El hecho es que las posibilidades de abrazar cualquiera de esas alternativas serán reducidas de persistir el actual proceso de concentración de tierras. Incluso suponiendo que el Perú triplicase su dependencia alimentaria con mayores importaciones, de todos modos harían falta 434 mil nuevas hectáreas, destinadas exclusivamente al consumo nacional en el año 2021⁵.

¿De dónde saldrán esas tierras?

En la sierra no hay espacio para ampliar la frontera agrícola, incluso la que ahora está en uso es asediada por procesos erosivos que determina su paulatina reducción; por el lado de la selva la habilitación de terrenos de cultivo se ejecutaría a costa de bosques y ecosistemas, con los efectos negativos que este hecho genera para el ambiente; restaría la costa, pero el hecho es que la política de incorporación de tierras del cultivo en esta región no está diseñada para satisfacer al mercado interno.

En la costa la política del Estado se orienta a adjudicar tierras de la nación que fluctúan entre las 500 a 1000 hectáreas, en beneficio de grandes inversionistas para que orienten toda su producción a la exportación, y paulatinamente, a la producción de “cultivos comodín” es decir a cultivos que pueden servir, alternativamente, como alimento, forraje y combustible, según las rentabilidades del momento. Típicos ejemplos son la caña de azúcar, la palma aceitera y, en otros países, también la soya y el maíz.

Casos como los del proyecto Chavimochic y el proyecto Olmos son un buen ejemplo de cómo, a través de la ampliación de la frontera agrícola, se alienta la concentración de tierras en pocas manos, aunque con ello se ponga en grave riesgo la seguridad alimentaria de cara al 2021, año del bicentenario de la Independencia del Perú⁶.

¿Contribuyen a un crecimiento económico sostenible?

De acuerdo con el INEI, la población rural en el Perú en el año 2007 ascendía a 6.6 millones de personas, equivalente a un 24% de la población total del país. Esta cifra, en realidad, subestima la participación de la población rural que estaría más próxima a representar el 40% del total del país⁷. En cuanto al nivel de pobreza de la población rural, hacia el 2009, alcanzó el 60.3%, cifra que llega al 70% en los departamentos de sierra.

Para atender las necesidades de esta población, diversos estudios indican que con una distribución más igualitaria de la tierra los países tienden a tener mejores instituciones y más inclusivas, las que, a su vez, conducen a niveles más altos de crecimiento económico⁸.

Transitando el camino opuesto, los gobiernos del Perú alientan un proceso de concentración de la tierra que porfía por una distribución desigual de este recurso.

¿Las grandes propiedades tienen el monopolio de la eficiencia?

Quienes defienden el actual proceso de concentración de tierras sostienen que las parcelas a pequeña escala son ineficientes y que no apostar por grandes propiedades dará como resultado una pérdida de la eficacia en la economía.

En realidad sobre la relación entre el tamaño de la granja y la eficiencia hay una discusión de larga data, con argumentos tanto a favor de la pequeña como de la gran agricultura. Se puede señalar en todo caso que estudios auspiciados por el propio Banco Mundial arrojan que “los agricultores a pequeña escala por lo general usan la tierra, la mano de obra y el capital más eficientemente que los agricultores a gran escala, que dependen principalmente de mano de obra contratada”⁹.

Por otro lado, en Europa, donde se asientan muchas explotaciones eficientes, las grandes propiedades son, en promedio, de 2500 has en el Reino Unido; en España 1,087 ha; en Italia a 337 ha; en Francia, 274 ha.

En el Perú hay ejemplos concretos de que la agricultura familiar puede ser exitosa. Los responsables de la producción del café, que representa cerca del 30% del valor de las exportaciones agrarias totales, son en su inmensa mayoría pequeños agricultores agrupados en cooperativas. El 62.5% del total son productores con posesiones menores a 10 hectáreas; el 30% cuenta con posesiones entre 10 y 30 hectáreas y el 7.5% con posesiones superiores a las 30 hectáreas.

5 Ver La Revista Agraria N° 134.

6 Ver La Revista Agraria N° 138.

7 Ver La Revista Agraria N° 102.

8 Binswanger-Mkhize, Hans P., Bourguignon, Camille, Van den Brink, Rogier, (2010). Agricultural Land Redistribution: Toward Greater Consensus. Washington, D.C: World Bank.

9 Ibidem

Por tanto, no hay razones para subestimar la eficiencia de la pequeña agricultura, a diferencia de la gran agricultura que recibe subsidios y concentra el apoyo estatal (ver el siguiente punto), ha demostrado que con un buen modelo asociativo puede llegar a ser perfectamente exitosa.

¿Por qué el Estado tiene que subsidiar a los latifundios?

A los inversionistas les interesan las tierras productivas, que por lo general ya tienen o van a tener sistemas de riego, y que se encuentran cerca de redes carreteras. Las más de las veces ya hay comunidades locales que cultivan y habitan este tipo de tierras¹⁰. De ese modo, los inversionistas intentan capturar la mayor cantidad de renta de la tierra, capitalizar en beneficio propio la inversión que el Estado realiza en infraestructura, servicios e instituciones.

Hay evidencias de que la inversión pública en curso continuará subsidiando a la gran propiedad agrícola. Únicamente en el proyecto Olmos hay comprometidos aproximadamente US\$ 477.6 millones de inversión pública. En los hechos, gran parte de estos fondos servirán para garantizar el riego a los adquirentes de las 38 mil hectáreas del proyecto, es decir a los dueños de lotes, en su mayoría, de mil hectáreas, acumulables.

En contraste, el presupuesto per cápita nacional para pequeña agricultura alcanza US\$ 107 (en Colombia es US\$ 163, en Brasil US\$ 344). Este dato es aún más preocupante cuando se analiza el presupuesto per cápita por regiones. Los departamentos que presentan un presupuesto más bajo son los que tienen una alta tasa de pobreza rural, tales como Huancavelica (US\$ 64), Apurímac (US\$ 79) o Cusco (US\$ 35)¹¹.

¿Acumular tierra es acumular agua?

El Perú cuenta con 2 millones 046.287 de metros cúbicos de agua (MMC), distribuidos en 106 cuencas hidrográficas, 12.201 lagunas en la sierra y más de 1.007 ríos. Considerando tan solo las aguas superficiales que desembocan en las tres principales vertientes se puede señalar que la vertiente del Pacífico comprende 53 cuencas hidrográficas, la del Atlántico está conformada por 44 cuencas que aportan al río Amazonas, y la del Titicaca comprende nueve cuencas que descargan sus aguas en el lago Titicaca.

Sobre la disponibilidad del agua y su relación con la población, se puede afirmar que en la vertiente del Pacífico, donde se concentra el 70% de la población nacional tan solo se dispone del 1.8% de agua dulce; en la vertiente del Atlántico se tiene el 97,7% del agua dulce disponible y un 26% de la población; mientras que en la vertiente del Titicaca el 4% de la población cuenta con el 0.5% de la disponibilidad de agua. Dicho de manera más clara: la mayor parte de la más población del país (70 por ciento) radica en la zona con menor cantidad de agua disponible (el 1,8 por ciento del total nacional).

En términos de uso del agua se distribuye principalmente en tres actividades: la agrícola con el 80% del total de agua disponible, la minería con el 2% y el uso industrial con el 6%¹².

Vemos, entonces, que el uso agrícola concentra el mayor volumen de agua consumida (16.058 MMC), con un área irrigada de 1'729.065 ha de acuerdo con el III Censo Agropecuario de 1994 constituye una cantidad significativa de la superficie cultivada y es responsable del 76 por ciento de la producción agrícola total. Así, la vertiente del Pacífico cuenta con el mayor porcentaje de hectáreas bajo riego en comparación con las vertientes del Atlántico y la del Titicaca, debido a la presencia de muy importantes obras de irrigación. Sin embargo, existe una demanda aún mayor que la oferta disponible, lo que se explica por la dependencia de la agricultura costeña del agua de regadío. Ahora bien, la irrigación de tierras en la costa peruana ha aumentado en las últimas décadas como producto principalmente de la derivación de caudales de la vertiente del Atlántico al Pacífico, resultando una forma muy costosa de invertir los fondos públicos en un país con severos problemas de escasez de recursos fiscales. Sin embargo, no existe información sobre el costo de estas grandes obras.

En términos generales, las obras que amplían la frontera agrícola presentan problemas relacionados con la disponibilidad y sostenibilidad del recurso agua. Sólo por poner un ejemplo, en el caso Chavimochic la infraestructura hidráulica ha sido construida para llevar 80 m³ por segundo del río Santa hasta las zonas de riego, pero en época de estiaje ese volumen se reduce, incluso, a menos de 30 m³. Por el lado de la sostenibilidad, la superficie del proyecto está cubierta en gran parte por cultivos de espárrago, el cual demanda abundante consumo de agua.

Todas estas circunstancias nos deberían llevar a reflexionar acerca del destino del recurso agua en términos de equidad, eficiencia y sostenibilidad en dichos proyectos de irrigación. Al igual que la tierra, el uso de este recurso para este tipo de obras implica necesariamente la pérdida de derechos (uso) para poblaciones ubicadas en las partes altas de las cuencas o de aquellos cursos de agua que son derivados hacia la costa. Asimismo, las poblaciones aledañas y los agricultores asentados cerca a estas obras de irrigación no son tomados en cuenta al momento de distribuir el agua o, en el mejor

10 Borrás et. al.; op. Cit.

11 Grupo Propuesta Ciudadana, (2011) "Políticas públicas y presupuesto para la pequeña agricultura en el Perú." Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

12 Para uso poblacional se dispone del 12% de agua restante.

de los casos, tendrán que pagar tarifas por el uso de este recurso igual a las que pagan los grandes inversionistas. En ese sentido, el proceso de concentración de tierras está muy asociado al de concentración de derechos de agua.

¿Qué pasa con la titulación de predios rurales?

Uno de los problemas más serios en el campo peruano, que afecta tanto a agricultores como a comunidades campesinas y nativas, es el de la falta de formalización de la propiedad. A inicio de los años noventa esta tarea le correspondía al Programa Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural – PETT. Luego esta función pasó al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI y ahora está en manos de los Gobiernos Regionales. Lastimosamente, al no contar con información actualizada, tenemos que basarnos en cifras del último censo agrario del año 1994. Así, para ese año existían 1 742 000 unidades agropecuarias divididas en 5 718 000 de parcelas, de las cuales 2 millones 350 mil estaban tituladas. De las tituladas, 971 mil parcelas tenían título registrado y 1 millón 379 mil estaban por registrar. Sin embargo, en términos absolutos 3 368 000 parcelas estarían fuera del sistema de titulación y registro de propiedad.

Estas cifras difieren con las estadísticas que proporcionaría COFOPRI al año 2007 que daba cuenta de la existencia de un total estimado de 3 671 720 predios rurales (cifra bastante menor que las 5 718 000 parcelas de las que informa el censo de 1994), de los cuales 2 005 886 se habrían titulado, quedando pendiente de titular 1 665 834 predios.

Para ahondar más en las contradicciones, las últimas cifras que se conocen de COFOPRI al 2009, reportan un total de 3 750 000 predios (cifra ligeramente mayor que la de los datos al año 2007), del cual el 56,5% estaría formalizado, es decir, 2 119 520 predios rurales.

Lo mismo ocurre, respecto de la realidad de la formalización de la propiedad comunal. La última información de COFOPRI da cuenta de la existencia de 6 069 comunidades campesinas reconocidas, de las cuales 5 110 (84.2%) estaría tituladas y por titular 959 (15.8%), con una extensión total de 24 millones 88 mil hectáreas. Asimismo, COFOPRI reporta a 1 469 comunidades nativas reconocidas, de las cuales estarían tituladas 1 271 (87%) y estaban pendientes por titular 198 (13%); el área total titulada de las comunidades nativas ascendería a 11 millones de hectáreas.

Así las cosas, es evidente que se requiere un sinceramiento de las cifras que maneja COFOPRI y las dependencias públicas que tienen que ver con la titulación de predios, así como un nuevo Censo Nacional Agropecuario. Luego, es necesario llevar adelante programas de formalización y saneamiento de la propiedad rural que concluya la titulación de pequeños agricultores y de las comunidades.

Agenda pública: ¿Qué hacer desde el Gobierno y la sociedad civil para enfrentar la concentración de tierras en manos de unos pocos?

- Establecer un límite máximo a la tenencia de tierras (tanto propiedad como uso), definido sobre la base de un porcentaje variable en función de la dimensión de los valles de la costa.
- Establecer un impuesto gradual a la concentración de tierras en la región costa
- Reconducir la inversión pública en proyectos de ampliación de la frontera agrícola, priorizando el establecimiento de módulos de pequeña agricultura.
- Eliminar los subsidios a la gran inversión en tierras en la región costa.
- Incentivar la adopción de formas asociativas en pequeños agricultores.
- Limitar la dotación de agua para módulos de gran agricultura o agricultura corporativa.

¿Qué disposiciones son más apropiadas para una política de tierras con inclusión?

- Organizar políticas rurales específicas para la costa, sierra y selva.
- Reimpulsar y culminar la titulación rural, para garantizar la tenencia de la tierra de los pequeños agricultores.
- Establecer un sistema de subsidios e incentivos alrededor de módulos de pequeña agricultura.
- Reducir los costos de transacción vinculados al acceso al capital a favor de pequeños y medianos agricultores.
- Condicionar el otorgamiento de apoyo o subsidios estatales al afianzamiento de la seguridad alimentaria en el país.

Para más información:

Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES / www.cepes.org.pe / 433-6610

Confederación Campesina del Perú – CCP / <http://movimientos.org/cloc/ccp/> 425-1655

Asociación Nacional de Productores Ecológicos del Perú – ANPE-Perú / www.anpeperu.org / 472-4828

Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú – FEMUCARINAP / www.femucarinap.org / 424-1611

Confederación Nacional Agraria – CNA / www.cna.org.pe / 428-3805

Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE / www.redge.org.pe / 433-6610

Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE

Av. Salaverry N° 818 – Jesús María. Teléfono: 433 6610. Fax: 433 1744. E-mail: redge@cepes.org.pe

www.redge.org.pe