

Como citar este documento: Cruzado Silveri, Edgardo. **La comunidad campesina San Juan Bautista de Catacaos y las repercusiones del Proyecto de titulación patrocinado por el Estado peruano: estrategia, eficacia y condiciones para su sostenibilidad.** *En publicación: Informe final del concurso: Globalización, transformaciones en la economía rural y movimientos sociales agrarios.* Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2001.

Descriptores Tematicos: campesinos, economía rural, San Juan Bautista de Catacos, Peru

La Comunidad Campesina San Juan Bautista de Catacaos y las repercusiones del Proyecto de titulación patrocinado por el Estado peruano: estrategia, eficacia y condiciones para su sostenibilidad.

Edgardo Cruzado Silveri

CIPCA, Perú

Introducción:

La Comunidad “San Juan Bautista” de Catacaos esta ubicada en la costa Norte, su origen es un conjunto de indígenas de origen Tallan que se concentraron al rededor del pueblo San Juan Bautista (1572); no se trata de una Comunidad alejada de los cambios en su entorno esta ubicada a no más de diez kilómetros de la principal ciudad de la Región (Piura) y su producción de algodón se exporta a los más exclusivos mercados internacionales desde finales del siglo XIX.

La Comunidad de Catacaos a escrito su historia reciente con la sangre de sus comuneros en la defensa de sus tierras comunales, luchas intensas que no solo quedan grabadas en la mente de los Catacaos sino también en la mente de la mayor parte de campesinos del Perú. El ejemplo de Catacaos es emblemático, iniciaron su lucha por la tierras muchos antes de la llegada de la Reforma Agraria (1969) y cuándo el Estado impuso su modelo cooperativista, consiguieron implantar uno alternativo y obligaron ala Estado a reconocer los derechos comunales de las tierras de las nuevas cooperativas.

En 1997 se realizo una encuesta en la Comunidad, dirigida solo a conductores de tierras agrícolas, de los 134 encuestados elegidos al azar solo tenía título de propiedad y no se reconocía como comunero pues se trataba de terrenos no afectados por la Reforma Agraria (10 hectáreas); más del 96% tenía un certificado de posesión que le otorgaba derechos sobre la tierras y el 83% de los comuneros estaba a favor de la titulación.

Desde finales de 1997 ingresa el Proyecto Especial de Titulación de Tierras promovido por el Estado peruano a titular en forma individual las tierras comunales. El Estado aprovecha la crisis de representatividad que sufría la Dirigencia comunal, los intentos de ingresar a Catacaos no se habían concretado aunque todos sabían que buena parte de las normas nacionales sobre tierra tenían debajo de la firma de Fujimori el nombre impreso de la Comunidad de Catacaos.

Hemos regresado cuatro años después, el 97% de los comuneros están a favor de la titulación de sus tierras agrícolas y el 58% ha titulado alguna de sus parcelas. Esta investigación trata de encontrar en las estrategias de los implicados, los Comuneros, la Comunidad como representante y el Estado como ente normativo, una serie de respuestas en torno al futuro que le depara a la Comunidad de Catacaos, la legitimidad del proceso de titulación y las posibilidades de realizar ajustes al proceso en camino.

En la primera parte se presenta el marco teórico sobre el que desarrollamos la investigación, una segunda parte presenta a la Comunidad y sus entorno, la tercera parte es un recorrido por las modificaciones legales emprendidas como parte del ajuste estructural (el Estado); las últimas dos partes se refieren a la estrategia de la Comunidad como organización social y los comuneros como individuos, para estas partes hemos realizado una encuesta a los mismos comuneros de 1997 y hemos realizado una serie de entrevistas a los dirigentes de la Comunidad.

I. Aproximaciones al tema de las tierras

La racionalidad económica de una Mega Comunidad Campesina

Al momento de concluir este trabajo la Comunidad de Catacaos cuenta con una nueva directiva, que con un año en funciones está ubicada en la agenda institucional de la región como representante de los agricultores, sin que esto fortalezca significativamente su imagen entre sus propios socios. Por otro lado el gobierno del Perú se ha “democratizado”, con la salida de Fujimori y su entorno, su preocupación esta orientada a generar confianza entre los electores y por lo pronto, aunque asume que existen groseros errores en el proceso de titulación, sus acciones buscan resultados de corto plazo más que cambios profundos.

La actual Dirigencia de la Comunidad respeta el derecho de sus socios comuneros de asegurar que la tierra que les pertenece hoy, mañana será para sus hijos, no permitirán que personas extrañas se la quiten y todos tienen la seguridad que en la primera invasión ellos serán los primeros en salir en defensa de esas tierras. Tampoco se cuestiona la formalización de estos derechos de propiedad individual sobre la tierra comunal y se espera que estos permitan a sus socios acceder al ansiado financiamiento agrícola.

Desde el lado de los comuneros el asunto de la necesidad / deseo de titular las tierras comunales no es nuevo y el apoyo a la titulación es unánime, 97% de los encuestados están de acuerdo con la titulación de las tierras agrícolas. Pero al mismo tiempo se reconoce que la Comunidad tiene derechos y obligaciones sobre esa tierra, el 41% de los encuestados manifestó que pertenece a la Comunidad de Catacaos porque sus tierras son comunales.

Existe un tercer agente, además de la Comunidad y sus socios, el Estado, que respecto al tema de las tierras de las comunidades tiene una preocupación manifiesta en el sentido de que su objetivo es generar su “mejor” explotación en el caso de la tierra agrícola (la mayor producción por unidad de recurso) y la rentabilización de recursos no utilizados (específicamente las tierras eriazas) mediante la dinamización de los mercados.

Tres agentes con estrategias (decisiones, elecciones y derechos) sobre el mismo recurso, que en muchos casos no enrumban al mismo objetivo. Una primera parte será la puesta en claro porque el desarrollo de los mercados no llevan necesariamente a los objetivos “más eficiente” y una segunda parte trata de graficar las posibilidades de análisis desde las estrategias de los agentes y el marco institucional sobre el que se relacionan.

Aclaremos porque el mercado no es “eficiente” para las tierras de Catacaos

El análisis económico, al que estamos acostumbrados, manifiesta la supremacía de los mecanismos de mercado para lograr la eficiencia, se asume que la posibilidad de realizar un libre intercambio de bienes llevan a la especialización y generan por resultado la mejor asignación posible de los recursos escasos que tiene la sociedad; y usted no debería de preocuparse que cualquier distorsión en el mercado será informada por el sistema de precios y los miles de compradores y vendedores tomarán las decisiones acertadas para eliminar esta distorsión hasta regresar al óptimo.

Este esquema neoclásico asume, y los nuevos liberales con ella, que los mercados son “perfectos”; todos tienen información completa sobre los bienes que intercambian y saben los precios así como eligen libremente; además, aunque las personas sólo buscan maximizar su riqueza existe un marco en el cual los contratos se cumplen. Estos principios son cuestionables, aunque no tenemos estructura más sencilla para presentar las actitudes de los agentes económicos, en realidad en todas las ciencias sociales existe una tensión persistente entre las teorías que construimos y la evidencia que compilamos sobre la interacción humana (North 1996: 23).

Dos líneas claras cuestionan la posibilidad de que este esquema de perfección pueda ser el que regule los mercados en nuestro país, y específicamente el de tierras en la comunidad de Catacaos; por un lado el conjunto de imperfecciones que existen en los mercados complementarios (como el financiero o el mismo de productos agrícolas) y por otro lado un conjunto de costos de transacción que existen en los intercambios, particularmente de terrenos en una zona pobre y con un pasado de lucha por la tierra.

Sobre el primer punto cito a un reconocido economista peruano:

“La teoría económica dice que si el mercado de tierras es efectivamente competitivo, un agricultor puede vender su tierra al valor presente neto de los recursos que esta tierra está en capacidad de generar. Así, el agricultor estaría en condiciones de optar entre cambiar de actividad productiva, disponiendo hoy de toda la rentabilidad (descontada a su valor presente) que su tierra puede producir, o continuar haciendo producir esa tierra para recibir ese flujo de rentabilidad a lo largo del tiempo.”(Javier Escobal 1991: 14).

El tema que se plantea a continuación, siempre en el espacio de la teoría, es que esto sólo funciona en realidad si es que el comprador y el vendedor acceden de igual forma al financiamiento, o a los mismos términos de intercambio de los productos, es decir siempre que el conjunto de mercados que tienen relación con el “valor presente” del bien para ese agricultor son competitivos y están en el óptimo. Cuestión por demás lejos de la realidad, los mercados de servicios para la agricultura, financieros, de insumos y otros, no son competitivos y tiene problemas muy serios en eficiencia y “transparencia”.

Un segundo conjunto de cuestionamiento a la posibilidad de construir un mercado de tierras competitivo se relaciona con la existencia de un conjunto de costos en los que se debe de incurrir para realizar las transacciones de tierras. Para este caso específico sólo quiero mencionar dos, por un lado la dificultad que tienen los agricultores para realizar el cálculo del valor presente de su tierra y el conjunto de oportunidades y/o ventajas y desventajas, los agricultores no cuentan con la información suficiente (si es que alguien la puede tener) para tomar una decisión precisa y perfecta, por definición las personas tomamos decisiones según nuestras apreciaciones de la realidad o con los elementos con que contamos.

En esta línea un segundo elemento que quiero considerar es el que está relacionado con el marco de derechos, que implica más que un simple documento que determina un propietario u otro, el costo de la tierra y su costos de venta está relacionado también con las posibilidades de determinar un marco jurídico que permita la transferencia de los “derechos”. En realidad existen una serie de normas, formales e informales que regulan la interacción humana y no sólo un simple marco jurídico “formal” para el intercambio de derechos. Los derechos sobre la tierra no solo se tienen que asignar claramente, estos tienen que ser reconocidos por los “otros” no dueños o estar muy bien protegidos para hacerlos respetar. Este trabajo es un intento por aclarar como conseguir esta eficiente asignación de derechos, usted debe de considerar que los aparatos coercitivos son indispensables pero por lo general caros y parcializados con el poder, en una mega comunidad del Perú.

La comunidad son sus comuneros y sus instituciones.

Para North, el principal exponente de la nueva teoría institucional, la función de las instituciones es disminuir la incertidumbre ya que proporcionan una estructura a la vida diaria, constituyen una guía de la conducta o lo que diríamos los economistas son las que definen y limitan el conjunto de posibles elecciones de los individuos (North 1993: 14). No se cuestionan los supuestos de individuos egoístas y de maximizadores de riqueza, pero se dejan de lado los principios de la competencia perfecta (individuos iguales, información completa y un esquema de racionalidad absoluta); el institucionalismo introduce el estudio de los perjuicios o beneficios colectivos de las elecciones económicas de los individuos, así como las tensiones y contradicciones entre la maximización individual y la maximización del bienestar colectivo.

Las personas están junto a otras personas y su desempeño lo realizan tomando eso en cuenta, no es igual que uno contrate a un abogado en Perú o en la India, además de las diferencias entre ambos individuos existen una serie de instituciones (reglas / formas) que hacen una transacción distinta a la otra. Este conjunto de instituciones son tan o más importantes que las propias formas y objetivos de los individuos, estas instituciones no son estáticas aunque sus cambios son relativamente lentos. Las posibilidades que puede tener la asignación estricta de los derechos sobre la tierra comunal para lograr mejores condiciones de producción estarán también relacionadas con los cambios en las reglas de interacción; cómo se modifiquen éstas y cuál es su futuro no depende más que de los propios agentes que las tienen que cumplir; por más que uno cambie las instituciones en el papel, a estas les toma más tiempo cambiar en la práctica.

¿Y la Comunidad que funciones puede tener?, ¿no es que con la definición de los derechos sobre el principal bien comunal debe desaparecer?; en principio se debe de reconocer que una organización como la Comunidad influye en el marco en el que se pueden desplegar las acciones de los comuneros, sin que esto signifique que lo que defiende la comunidad es solo la suma de las intenciones de los comuneros, en algunos casos suele suceder que los objetivos colectivos o comunes se contrapongan en cierto grado a los objetivos individuales. “no es cierto que la idea de que los grupos actuarán por su propio interés se deriva lógicamente de la premisa del comportamiento racional y egoísta. No es así, porque todos los miembros de un grupo saldrán ganando si logran su objetivo común. Actuarán para alcanzarlo aunque todos sean racionales y egoístas. En realidad, a menos que el número de miembros del grupo sea muy pequeño, o que haya coacción o algún otro mecanismo especial para hacer que las personas actúen por su interés común, las personas racionales y egoístas no actuarán para lograr sus intereses comunes o de grupo. Dicho de otro modo, aun cuando todos los miembros de un grupo grande sean racionales y egoístas y resulten beneficiados si, como grupo, trabajarán para alcanzar su interés u objetivo común, de todos modos no actuarán voluntariamente con el fin de satisfacer ese interés común o de grupo.” (Olson 1992: 12)

En principio para reconocer las instituciones y la tendencia de sus cambios en relación a la asignación de derechos de propiedad individuales sobre la tierra comunal, diferenciamos las “reglas o normas” de la organización, la Comunidad es un agente (al igual que los individuos) y sus objetivos han de ser los que son propiamente colectivos, por lo general los beneficios individuales son buscados por los propios individuos. Incluso la existencia de la Comunidad solo puede ser sostenida si es que su existencia permite que los comuneros, en sus inquietudes de solución individual, encuentran el camino para conseguir el beneficio colectivo.

Para poder observar como es que en este marco pueden relacionarse de la mejor manera posibles los objetivos individuales de los comuneros, el objetivo colectivo expresando en el perfil de acciones de la Comunidad y las acciones desplegadas por el Estado, como agente externo pero con estrategia propia, utilizamos la teoría de juegos. En la siguiente parte presentamos el entorno de la Comunidad, luego presentamos a cada uno de los agentes y al final de cada parte la estrategia que despliegan en relación a la política de tierras, en las conclusiones presentamos lo que para nosotros son las soluciones posibles para este juego no cooperativo.

I.La Comunidad de Catacaos en el entorno regional.

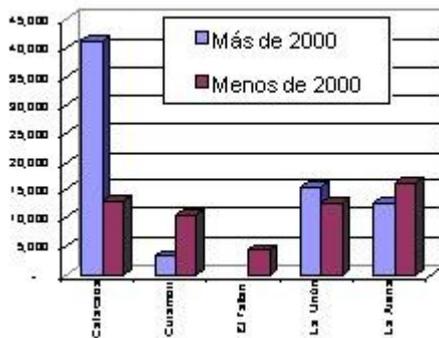
La CC Catacaos se ubica al Oeste del departamento de Piura en el extremo norte del Perú, en frontera con el vecino país de Ecuador; su configuración agroecológica es variada, con áreas de desierto hasta una sierra que en relación al resto del país es de baja altura. El espacio de la Comunidad de Catacaos corresponde completamente a la zona de Costa (al nivel del mar), el clima en ésta parte es de trópico seco (con altas temperaturas en la mayor parte del año) y con muy bajos niveles de precipitación. Las lluvias son escasas, sobre todo en la costa que tienen el amplio desierto de Sechura, pero de manera reiterada (hoy con más frecuencia) se presentan grandes precipitaciones por la presencia intensa del Fenómeno de El Niño; la presencia de este fenómeno reconstituye los bosques secos, pero destruye la mayor parte de la infraestructura social,

erróneamente configurada para condiciones “normales”, y paraliza la agricultura regional de la que vive la mayor parte de la población.

A pesar de su pequeña extensión y sus amplios espacios de desierto, el departamento de Piura es el segundo más poblado del país después de Lima, y el de más alta densidad poblacional también después de la capital. Sin embargo, a diferencia de otras regiones densas del país, no ha desarrollado grandes polos urbanos. Sólo el 30% de su población vive en una de las 2 ciudades principales (Piura y Sullana) y el 17% se asienta en la zona del litoral (básicamente pesquero y petrolero). El restante 53% se ubica en la amplia red de pequeños pueblos rurales de los valles costeros (32%) y en la sierra (21%).

El espacio de la comunidad de Catacaos, que limita con la ciudad de Piura, capital del departamento, tiene sobre su territorio a más del 8% de la población departamental; en total 114,894 pobladores que habitan 127 centros poblados. La mayor parte de los Catacaos habita centros poblados menores a los dos mil habitantes (44%) y solo 34% de los pobladores se encuentra en las capitales de los cinco distritos (todos de la Provincia de Piura en el departamento del mismo nombre)

Población de Catacaos, por distritos y tamaño de los Centros poblados



Dos grandes cuencas fluviales, recientemente interconectadas, organizan la vida del departamento al producir dos ricos valles, verdaderos oasis, en el desierto: el río Chira con una superficie bajo riego de 68,280 hectáreas i y el río Piura de caudal irregular (74,130 hectáreas bajo riego).

Utilizar el agua disponible y regularizar el riego, han sido grandes retos culturales y han provocado la movilización de grandes recursos en la región, inversiones y un acelerado proceso de concentración de la tierra comunal.

Departamento de Piura en el Perú



Desde inicios del siglo XX el dinamismo del sector algodonero de la costa de Piura propició esta dinámica y hasta hoy las condiciones regionales de desarrollo siguen girando al rededor de la agricultura; el 37% de la población económicamente activa se emplea de manera directa en el agro.

Este sector, que da vida a un conjunto de otras actividades de los pueblos rurales y aún a la agroindustria regional, mantiene un perfil de pequeña agricultura fragmentada. En el Chira el 80% de los agricultores conducen unidades menores a las 5 hectáreas (50,000 m²), en la parte alta del Piura representan el 94% mientras que en la parte baja del valles del Piura, donde se ubica la comunidad de Catacaos, el 98% de los agricultores conducen unidades menores a 5 hectáreas que en conjunto concentran el 88% de la superficie agrícola bajo riego del valle.

La orientación exportadora de los ricos valles de la región, que aprovecha su clima seco y cálido y la facilidad de acceso al puerto, se definió desde inicios de este siglo, asociada al desarrollo de grandes haciendas algodoneras y las inversiones en infraestructura de riego. Ambos procesos, tardíos en relación a otros valles costeros, concentraron a la población campesina en las partes marginales de los valles, concentrándose especialmente en la parte baja del valle del Piura donde el agua hasta inicios de siglo siempre fue escasa; esta sociedad tradicional mantiene y cultiva sus viejos vínculos y su rica tradición cultural.

La comunidad Campesina San Juan Bautista de Catacaos tiene su primer antecedente en la “reducción” de varios grupos de indígenas, de procedencia mayoritariamente Tallán, que habitando originalmente los diferentes valles del norte del Perú (entre el desierto de Sechura y los andes septentrionales), fueron concentrados en el recién fundado pueblo San Juan Bautista (1572); con el pasar del tiempo la lucha por la tierra y las diferentes estrategias de supervivencia consolidaron grupos dispersos en una nueva unidad social y económica; los Catacaos cuentan con derechos comunales sobre la tierra, certificados por compras a la corona española, que datan de 1545 y 1645, con una confirmación de títulos y fijación de linderos por el Virrey Toledo en 1578.ⁱⁱ

La Comunidad Campesina “San Juan Bautista” de Catacaos es una de las más extensas, antiguas e importantes del país. Según la última actualización del padrón comunal (1979) los Catacaos superaban los 28,000 comunerosⁱⁱⁱ, si seguimos la relación de ese

año “población empadronada / población censada / socios inscriptos”, hoy el padrón debe estar alrededor de los 43,800 comuneros

Durante una buena parte del siglo XX, hasta la llegada de Velazco Alvarado en 1968, la historia de esta Comunidad esta basada en las acciones desplegadas para la protección de sus territorios. Varios años antes de la promulgación de la ley Reforma Agraria (1969) los Catacaos habían logrado recuperar algunos de sus predios y en el momento que el Estado plantea su modelo cooperativista, orientado a beneficiar solamente a los trabajadores estables de las haciendas, la Comunidad está fuertemente organizada e institucionalizada, con capacidad para plantear una propuesta alternativa. El 24 de junio de 1973, luego de una ardua negociación, se llega a una salida intermedia, la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural y la CC Catacaos firman un contrato que adjudicaba a esta última un total de 10,272 hectáreas con sus respectivas plantaciones, sus construcciones, sus instalaciones, su maquinaria y su ganado.iv

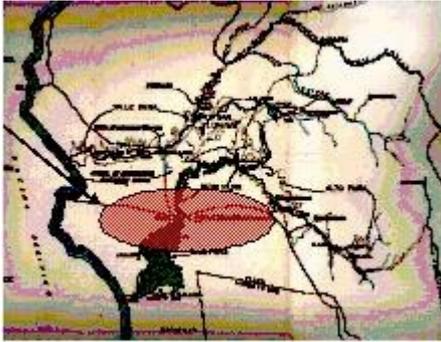
A partir de la Reforma Agraria la comunidad se transformó en una organización de servicios con capacidad para negociar con la banca estatal de fomento (con derechos de asignación y fiscalización), importar insumos con beneficios de escala, prestar servicios de maquinaria y hasta plantear el reto de instaurar un agresivo programa de salud, que resulto un ejemplo para el país.

La CC Catacaos no sólo es importante por su representatividad y presencia en la historia agraria de nuestro país, además es la segunda comunidad más extensa (310,665 hectáreas), luego de su vecina de Sechura.

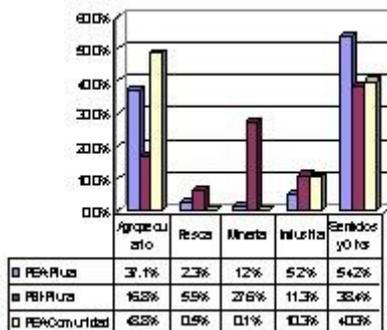
Su perfil económico es netamente agrícola, mientras que la población agropecuaria en el departamento de Piura representa el 37% y produce casi el 17% del PBI departamental, en los distritos de la Comunidad de Catacaos este peso relativo se incrementa al 49% de la población, con un componente interesante de PEA en industrias que corresponde a las primeras transformaciones del algodón (desmote y servicios anexos) y la producción de artesanías (es muy importante la tradición de los sombreros de paja y los trabajos en filigrana de plata).

En la actualidad uno de los activos más importantes de la Comunidad es el sistema de riego construido por el Estado después de la Reforma Agraria, este sistema es parte del gran sistema Chira - Piura que articula las cuencas del Piura y el Chira que regula y provee de infraestructura de riego / drenaje a ambos valles. El sistema ha sido regulado desde la represa de Poechos en la frontera con Ecuador (con capacidad de almacenamiento de un millón de metros cúbicos) y permite el trasvase de aguas del río Chira al río

Piura a través de un canal de derivación (54 kilómetros con 70 m³/s de capacidad) que complementa el irregular cauce del río Piura. La infraestructura integra además el canal Parales (8 km con 4.8 m³/s de capacidad) en el Medio Piura, la presa Derivadora “Los Ejidos”, el canal principal Biaggio Arbulú (42 km con 60 m³/s de capacidad), 197,75 km. de canales de red secundaria (103,73 km corresponden a canales revestidos y 94,02 Km a canales sin revestir). También se cuenta con un sistema de drenaje que consiste en dos drenes troncales (dren Sechura y dren 1308) con sistema secundario y parcelario.



Distribución de la PEA (Piura y Catacaos) y el PBI (Piura) por sectores



Este sistema tiene su génesis en un sueño Regional de los colonizadores de este espacio, tenemos registros que plantean la interconexión de ambas cuencas desde el siglo XIX; el río Chira de abundante disponibilidad de recurso es de torrente elevado y en contraste el valle del Piura de poca pendiente tiene una elevada escasez del recurso.

Para mediados del siglo XX la mayor parte de las tierras del Bajo Piura han sido expropiadas por mecanismos poco lícitos, sobre todo concesiones para la construcción de infraestructura de riego que concluían con la expropiación de tierras y la movilización nocturna de los cercos de las haciendas. Para inicios de los sesentas se pone en funcionamiento la represa de San Lorenzo, que en lugar de permitir la implementación de 40,000 hectáreas de frutales en manos de medianos productores, generó un acelerado incremento de la superficie algodonera en el valle del Bajo Piura.

Para fines de los sesentas el Banco Mundial, que financió las obras de la Irrigación de San Lorenzo decidió promover (y pagar) el estudio de factibilidad que permitiría conectar las cuencas del Chira y del Piura, y con el incremento de la oferta de agua liberar la del reservorio de San Lorenzo para los fines pre establecidos. Finalmente el estudio de factibilidad, presentado tres meses después del golpe militar del General Velazco Alvarado, planteaba un cambio en el perfil del agricultor (hasta ese momento hacendados y pequeños agricultores), mientras se considera que el tamaño mínimo económico para una unidad antes del proyecto era 26 hectáreas se plantea que a partir de las obras ese tamaño mínimo se podría disminuir a 8 hectáreas por unidad.

Iniciados los noventa la comunidad se enfrentó a la crisis generalizada de la agricultura y la quiebra de la mayor parte de los servicios que brinda asociados a esta actividad (sólo queda intacto el programa de Salud). Por otro lado, la llegada del neoliberalismo

traía consigo el quiebre ideológico que se potenciaba con la política autoritaria de Fujimori que minaba cualquier organización de la sociedad civil que pudiera reaccionar.

En la siguiente parte trabajamos el tema del ajuste estructural y los cambios propiciados por el Estado Peruano desde los noventa, tomaremos en cuenta esta presentación como el resumen de lo que es la estrategia de este agente, junto a la Comunidad y los Comuneros.

III. Ajuste estructural y liberalización de los mercados: marco legal en tierras

“...el ajuste estructural tiene como condición necesaria una profunda crisis económica, y como condición suficiente: la crisis institucional, la voluntad política de hacerlo y la creencia (ideológica) de que puede resolver la crisis.”v

El Estado Peruano en el sector agrícola, directa e indirectamente ha sido de siempre un agente omnipresente en la regulación de los mercados de bienes, servicios y factores de producción, aunque este perfil solo se lo carguemos por “ideología” al gobierno militar de los setenta o la desordenada heterodoxia de García de fines de los ochenta. Iniciados los noventa éramos un país al borde del colapso (Gonzales de Olarte 1998), teníamos un aparato productivo estancado (como hoy), con problemas graves de narcotráfico, violencia política y aislamiento internacional. Claro está, para muchos Latino Americanos la historia es conocida y son pocas las particularidades entre país y país; por su puesto, tanto como el diagnóstico la salida tampoco podía ser original; la crisis de los ochenta y las luces de los ejercicios liberales implementados por el Fondo Monetario hacía buen tiempo en varios países vecinos no permitían “salidas”, solo existía una receta y era la del “Consenso de Washington”.

En el Programa de ajuste estructural uno de los cambios más importantes para el sector agropecuario fue la liberalización del mercado de tierras, claro está que luego de enterrar la banca de fomento y toda protección que desorienta la fijación de los “verdaderos precios relativos”, no más protección arancelaria, incentivos a la capitalización y nunca más esas viciosas políticas sectoriales. La des-regulación en el mercado de tierras tenía por objeto eliminar las barreras que quedaban de la Reforma Agraria, luego de la parcelación de las Unidades Asociativas, para las transacciones de tierra y especialmente los límites para su acumulación

Perú: Evolución del grado de concentración de la tierra (GINI)

	1961	1972	1994
Hectáreas	0.9425	0.8849	0.5072
Hectáreas estandarizadas*	n.d.	0.5719	0.2487

*considera su calidad, especialmente el acceso al riego

Fuentes: Grupo de Análisis para el Desarrollo, citado en Zagarra 1999

En el cuadro anterior presentamos el indicador de concentración de tierras (GINI), comparando los tres últimos Censos Nacionales Agropecuarios, y se encuentra una clara tendencia a la des-concentración de la propiedad de la tierra. Mientras que en 1961 el indicador se encuentra muy próximo a 1 (es decir altamente concentrada) con las primeras medidas de reforma agraria éste mejora a 0.8849, para luego de terminada de

aplicada la Reforma y la Contra Reforma de los ochenta disminuir hasta 0.5072. Los analistas de GRADE hicieron el ejercicio de estandarizar las tierras (no es igual una tierra en secano que una con sistemas de riego para abastecimiento todo el año, entre otras) y encuentran una distribución casi igualitaria, o muy próxima a cero (0.2487) con un cambio significativo respecto al censo de 1972.

En el caso del Perú el ajuste también se tenía que hacer rápido y radical, sin embargo podemos reconocer etapas que permiten ubicar la liberalización de los mercados, en particular el de la tierra: una primera etapa luego del shock para “equilibrar” los precios relativos que denomina Gonzales de Olarte como el paquete de reformas económicas (Ley de Promoción de la Inversión Agraria de 1991), una segunda que es la consolidación de las reformas y la Nueva Constitución (La Nueva Ley de Tierras de 1995) y por último todo un paquete de medidas para el re-ajuste ortodoxo (Ley de Titulación de Comunidades de Costa de 1997). Estos cambios son muy importantes y está claro que han escapado al análisis de Censos Nacionales Agropecuarios que se puedan realizar (después de 1994 no se ha considerado en el mediano plazo un nuevo Censo Agropecuario).

Marco legal:vi

“Artículo 1.- La Reforma Agraria en un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir regímenes del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra (...) para que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad” (Ley de Reforma Agraria 1970, DL 17716).

La ley de Reforma Agraria de los setenta, buscaba sobre todo dos modificaciones en torno al mercado de tierras: por un lado terminar con las barreras para el acceso al recurso tierra, marcada por la presencia de los grandes latifundios con poder económico y especialmente político (“la tierra es para el que la trabaja”), y por otro lado orientar el desarrollo del sector agropecuario mediante la consolidación de empresas asociativas que mantengan la propiedad colectiva de los recursos.

A inicios de los ochenta con la llegada de la democracia se inició el proceso de flexibilización en el asunto de las tierras, se promulgó la “Ley de Promoción y Desarrollo Agrario” (DL No 2, del 25 de noviembre de 1980) que entre otras cosas marca un primer camino a la disolución y o liberalización del agro “colectivista” que dejaba la Reforma: las unidades asociativas contaban con la primera herramienta para iniciar el proceso de individualización de la tierra (la parcelación). Este proceso de parcelación se acelera en el gobierno de Alan García y en el caso de Catacaos concluye con la crisis agraria y la disolución de la banca fomento (en 1992 entra en crisis la unidad modelo, la Cooperativa Comunal Abraham Negri Ulloa).

En términos de legislación de Comunidades existe en los ochentas (1987) dos normas importantes en su contenido pero que en la práctica no transformaron ni garantizaron lo que establecía:

Ley General de Comunidades Campesinas (24656).
“Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas” (24657).

Según esta nueva ley de Comunidades (la anterior es de 1920), éstas “son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan hacia la realización plena de sus miembros y el país”(artículo 2).

Según la ley en las comunidades se debía de mantener la propiedad comunal y las posibilidades de acceso a la tierra de manera individual sólo se consigue por derecho de uso. En general, los principales cambios planteados por la ley son las exoneraciones tributarias de las que se benefician y una serie de beneficios financieros para las negociaciones con la Banca de Fomento Estatal (en estos años se fundan una buena cantidad de Comunidades en el país). La historia de la ley de deslinde no es diferente, aunque logra transparentar los procedimientos para la titulación de las comunidades, y entre otras cosas con costos asumidos desde el Estado, no se ejecutó en realidad.

a.Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario (1991)

Iniciado el proceso de ajuste los niveles de intervención en el sector rural consistió en la eliminación de la mayor parte de acciones del Estado, no más sistema de planificación y el total abandono de una serie de funciones reguladoras que ejecutaba desde hacía varias décadas (sistemas ambientales, operación y mantenimiento de la infraestructura de riego, etc.). En el tema de las tierras la promulgación de este Decreto Ley (653) buscaba otorgar garantías legales a la propiedad privada, eliminando cualquier estímulo y/o incentivo a los sistemas asociativos. “El Estado garantiza el derecho de propiedad privada de la tierra en armonía con lo establecido en la Constitución y con lo dispuesto en la presente ley” (artículo 10).

b.La Nueva Ley de Tierras (Ley 26505. Julio de 1995)

Luego del golpe de estado de Fujimori se elaboro una nueva constitución que le daba claridad a las reformas emprendidas hasta el momento, entre otras cosas se plantea la posibilidad de que las Comunidades parte de sus tierras (o todas) bajo un acuerdo de la mayoría de los socios se titulen. Pero, recién con la “Ley de Promoción de las Inversiones en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas” (Julio de 1995) es que hablamos del nuevo marco jurídico o las nuevas reglas de juego.

A continuación un resumen de los principales cambios:

- 1.- Elimina los límites al tamaño de la propiedad agraria.
- 2.- Elimina restricciones al cambio de uso de la tierra.
- 3.- Se promueve la privatización individualizada de las tierras de las Comunidades Campesinas de la costa.

La Ley de Titulación de Comunidades Campesinas de la Costa (1997)

Pasaron dos años y la Ley 26505 no había sido reglamentada para su aplicación, sin embargo el Congreso de la república aprobó una nueva norma para el panorama jurídico de la tierras en el Perú publicada 13 días después del reglamento a la ley de tierras, una ley específica para la titulación de las Comunidades de la Costa.

“Los comuneros poseedores de tierras comunales de las Comunidades Campesinas de la Costa, pueden acordar el régimen de propiedad de las tierras que ocupan” (art. 5)

La ley retira el derecho de los comuneros a decidir el futuro de su sistema de propiedad y lo reduce a la decisión de los comuneros “poseedores”, pasando por alto la estructura de la comunidad que tiene en su principal instancia a la Asamblea de Comuneros, nunca en la historia tuvimos asamblea de comuneros poseedores de tierras.

Esta flexibilización se amplía en el siguiente artículo cuando se estipula que la decisión de privatizar es aprobada por no menos del 50% de los comuneros poseedores y agrega: “Este acuerdo puede realizarse entre comuneros poseedores Ubicados en el mismo Anexo o Sector” (art 6).

“Adoptado el acuerdo de adjudicación, el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) del Ministerio de Agricultura, procederá a la elaboración de los planos catastrales de las memorias descriptivas correspondientes (art. 8).

Los siguientes siete artículos (de un total de 23) están orientados a legislar los procedimientos y criterios sobre la declaración en abandono de la superficie conducida por las Comunidades Campesinas de Costa. Está claro que la norma busca propiciar con agresividad dos cosas diferentes: por un lado la titulación individual de los predios agrícolas y por otro lado la expropiación de las tierras no agrícolas de las comunidades.

Estrategia del Estado

La política de tierras del Estado es parte de un conjunto de medidas implementadas a partir del ajuste estructural de los noventa, su objetivo es la asignación de derechos reales sobre cada unidad de tierra del país. El resultado esperado es que las tierras del país puedan ser recursos sobre los que se puede asignar claramente / eficientemente derechos, esto es lo que puede asegurar una inversión significativa en las parcelas y en el sector agrícola en general.

Una primera consideración esta referida a la forma general en que se implementa e programa de titulación, este es financiado por el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) y por tanto tiene que enmarcarse en las normas de los organismos multilaterales: se exigen una serie de indicadores de avance que no necesariamente coinciden con los objetivos iniciales (número de predios titulados y no la calidad de estos, por ejemplo tamaño o respeto a la condición jurídica); las formas y normas son rígidas y por tanto no existe flexibilidad para un país de condiciones geo-institucionales muy variada; este programa ha contado con un presupuesto interesante pero que no refuerza al organismo hasta ese momento encargado (la oficina de Catastro del Ministerio de Agricultura) y se

crea un programa con su propia administración que por su independencia genera muchas dificultades para la compatibilidad de políticas y esfuerzos.

Pasos para la titulación de predios agrícolas

El sistema de titulación, del PETT, ha contenido los siguientes pasos

Se realizan vuelos para fotografiar los terrenos de los valles agrícolas y se asigna en la foto un número catastral a cada parcela encontrada, unidad limitada por bordos (montículo de tierra usado como límite) o por caminos o por canales de riego.

Con los borradores de foto se realiza un empadronamiento, con cuadrillas del PETT que consultan sobre la propiedad y verifican con los vecinos la autenticidad del conductor/propietario. También se consulta sobre su opinión de titularse.

Con la información recogida se determina el sector a titular y los funcionarios del PETT (con el abogado) realizan una asamblea de sector. Al final de la asamblea se firma un acta (con formato ya establecido en el que se cita la Ley de Titulación de Comunidades de Costa), donde más de la mita de los comuneros manifiestan estar de acuerdo con la titulación individual.

El Acta de acuerdo es refrendada por el presidente de la Comunidad, que sede a los comuneros esas propiedades. En adelante el PETT elabora el expediente y el mismo se encarga de inscribirlo en Registros Públicos.

El trámite termina con una ceremonia, de la que era protagonista el ex presidente Fujimori, en el que se entrega una constancia de estar titulado.

En relación a la Comunidad: su estrategia ha sido el reducir los enfrentamientos a los menos posible y eso se ha conseguido debilitando a la Comunidad, esta es reconocida como una de las barreras más duras en el país. El PETT ha trabajado con las dos directivas paralelas de Catacaos, con la oficial se trabajo los esfuerzos de deslinde con otras comunidades y los temas de posibles formas alternativas de formalización; mientras que se realizan procesos de titulación con la otra directiva. Una política particular se ha desplegado en relación a las tierras eriazas, el objetivo ha sido inscribir a nombre del Estado la mayor parte de tierras posibles, al mismo tiempo se han utilizado estas tierras como “pago” a los favores atendidos, se han titulado 37,000 hectáreas de tierras eriazas que en su mayoría forman las Empresas Comunes de Catacaos (que sustentan la directiva paralela de Catacaos) y otras han pasado a manos de agentes privados de manera tan acelerada que cuestionan su transparencia.

En relación con los comuneros: titular a comuneros que lo único que tienen como documento es el certificado de posesión otorgado por la Comunidad, sin indicadores geo referenciados y en muchos casos con problemas de medición y otros. El objetivo asumido ha sido titular cada unidad de conducción y para esto la manera más sencilla a sido asignar a cada unidad de tierra limitada físicamente (por un bordo, canal o cualquier forma física) un código y sobre este tratar de recoger la mayor información posible sobre la legitimidad del propietario que se asigna el derecho. Los problemas han aparecido luego por la poca transparencia en las asignaciones, por la cantidad de parcelas por agricultor (aún parcelas vecinas) y por los errores cometidos en la asignación de derechos desde las cuadrillas que han tenido problemas en el mismo levantamiento catastral

IV. La Comunidad de Catacaos y la política de titulación. “Catacaos “autónomo e indestructible” no es una isla que escaparía a los efectos y a las amenazas del terrorismo, del neoliberalismo y de la descomposición del sistema político, partidos y Estado” (Revesz 1992)

Iniciada la década de los noventa la Comunidad, luego de más de dos décadas de protagonismo en el espacio político regional y nacional, inicia una etapa muy delicada que se refleja en que por primera vez se presentan tres listas y la directiva elegida, de la lista “verde” como de costumbre, no recibió un respaldo mayoritario de los comuneros de Catacaos. Entre 1972 y 1988 cada proceso electoral concluía con la elección en mayoría de la lista “verde”, de una línea clasista o de izquierda, sustentada en un sistema de elecciones primarias y otros mecanismos políticos que, sin violar los usos y costumbre, la hacían parecer como la lista de consenso, sin embargo se daba la presencia continua de otra lista, la “Roja”, integrada en los últimos años sobre todo por Apristas.

A fines de 1992 con el ajuste se clausura toda la banca de fomento incluido el Banco Agrario, con la crisis la Comunidad asumió una buena parte de los pasivos generados por la salida del Estado después de veinte años de la agricultura. La mayor parte de los fondos de insumos y una buena parte de los recursos destinados a intermediación comercial del algodón fueron desapareciendo, tanto de la Comunidad como de las empresas comunales las deudas comunales bordearon los 150,000 mil dólares.

En medio de esta crisis económica de la Comunidad, que de tanto en tanto perdía cada uno de sus activos, se realiza un proceso electoral en el que resulta elegida por primera vez la lista “blanca”. Para 1993 la crisis política de la izquierda, específicamente de Izquierda Unida en 1989, había dejado una lista “verde” dividida y deslegitimada socialmente. Por estos años empiezan los pedidos de los Comuneros, especialmente cooperativistas de títulos de propiedad que permitieran acudir al sistema financiero privado para obtener créditos, la lista elegida ofrece, informalmente en la campaña, la titulación individual de las tierras comunales.

Con la dirigencia de 1993/1994, de la lista blanca, se agudiza el problema de representatividad, la mayor parte de los antiguos presidentes se alejan de la Comunidad y en los sucesivos procesos electorales la participación de los comuneros continúa disminuyendo. Esta directiva, de Florentino Silva Zapata, es la primera en enfrentar a una dirigencia que se negaba a dejar el cargo bajo el argumento de vicios en el proceso electoral.

La siguientes dirigencia de 1995/1996, presidida por Manuel Lazo Zapata, enfrenta un conflicto más serio de legitimidad en el que por primera vez, luego de la desaparición de SINAMOS (reforma Agraria), participa directamente el Estado a través del Instituto Indigenista del Perú en la persona de Carmén Sánchez Huapaya. Terminado el periodo de dos años de la directiva no quedaba más duda en la existencia de dos directivas ubicadas cada uno en su propio local, una en el tradicional local de Cruz Verde a la cabecera del valle y la otra en el local de La Arena al final del valle de la Comunidad. Al mismo tiempo que sucede esto en Catacaos, se está promulgando la nueva Ley de Tierras.

Esta parte tiene por objeto aclarar el rol de la Comunidad, entendida como la organización y como tal como un agente dentro de este panorama de Inter.-relación sobre el tema específico de titulación, para lo que dividimos el trabajo en dos parte. Una primera parte trata de presentar de que proceso estamos hablando y de que dimensiones, en una segunda parte presentamos lo que ha sido la estrategia de la Comunidad en el proceso.

Los derechos de la Comunidad

La Comunidad Campesina “San Juan Bautista” de Catacaos tiene derechos históricos, sobre más de 300,000 hectáreas, sin embargo estos derechos “reconocidos” en términos globales no son tales al momento de incluirlos en documentos formales. Primero, existe una serie de conflictos con las comunidades vecinas respecto a los límites, tanto en el Sur-Este con la Comunidad de Sechura y la Comunidad de Olmos (el cambio de referencia sobre la ubicación del punto La Para, significa un poco más de 40,000 hectáreas) como en el Oeste con la Comunidad de San Lucas de Colan y la “nueva” Comunidad San Francisco de Paita. Al interior de estos límites, en la zona de valles específicamente existen unidades de producción con derechos de propiedad reales y en algunos casos inscritos en los Registros Públicos, el origen de estos derechos son las unidades declaradas no afectables por la Reforma Agraria (propiedades menores a 150 hectáreas) o propietarios cuya antigüedad de referencia es mayor a 1912.

En el caso de las tierras eriazas un problema adicional representa la presencia del Estado en dos modalidades, por un lado las posibilidades del Ministerio de Agricultura de tomar las tierras “abandonadas” y adjudicárselas por asumirse dueño de todas las tierras no declaradas o tituladas; y por otro lado los Institutos Armados que se encuentran protegidos por la ley para tomar parte del territorio como zona de entrenamiento y otros, en el caso de Catacaos se tienen por lo menos tres litigios en los cuales los derechos de los institutos armados son reconocidos como de mayor jerarquía.

La fuente principal de información oficial es el III Censo Nacional Agropecuario de 1994; según este en los cinco distritos que conforman la comunidad (consideramos sólo la mitad de La Unión) existe una superficie agropecuaria de 45,509 hectáreas, el diferencial respecto a lo considerado por la Comunidad están en tierras consideradas sin vocación agropecuaria por el Ministerio de Agricultura. En el siguiente gráfico se presenta la Condición jurídica de conducción asignada a esta superficie: Comunidad (33%), personas naturales (66%) y otros 1%.

Comunidad de Catacaos: distribución de las tierras por condición Jurídica (45,509 hectáreas)



Según el Censo las tierras de la Comunidad de Catacaos son sobre todo áreas de superficie no agrícola, casi treinta mil hectáreas de las cuarenta y dos mil censadas que representa más del 70%, sólo 12,266 hectáreas (29%) corresponden a superficie agrícola que en su mayor parte se dedica a la siembra de cultivos transitorios.

Comunidad de Catacaos: Perfil de sus Tierras, según distrito (45,509has)
Ver cuadro en el archivo doc

Según el Censo Agropecuario solo 36% de la superficie es considerada comunal y del 64% restantes solo el 11% de la superficie corresponde a unidades que no tienen título de propiedad ni realiza trámites. Es decir, según el censo el 53% de la superficie de Catacaos está titulada y de esta superficie casi el 70% cuenta con títulos inscritos en registros públicos.

Comunidad de Catacaos: saneamiento de la propiedad (45,501 has)
Ver gráfico en el archivo original

Sin embargo, como hemos mencionado la política de titulación implementada por el Estado, por intermedio del Proyecto Especial de Titulación de Tierra, tiene por objeto la formalización del régimen de tenencia de las tierras, agrícolas y no agrícolas, sin embargo para el caso de las Comunidades de Costa (donde se encuentra la mayor parte de tierras no agrícolas) el objetivo se bifurca: titular las tierras comunales agrícolas a nombre de sus conductores (con derechos sociales e históricos) y facilitar el ingreso de inversión privada a los eriazos (tierra no explotada). A continuación observaremos la estrategia de la Comunidad en ambos frentes.

Sobre las Tierras Agrícolas:

En los terrenos considerados de la Comunidad de Catacaos existen alrededor de 20,000 hectáreas bajo riego, según las Comisiones de Regantes vii existen 19,754 hectáreas

bajo riego, al mismo tiempo en los trabajos realizados para determinar el sistema de propiedad en Catacaos se llegan a 18,569 hectáreas bajo riego.

De esta superficie agrícola 9,021 hectáreas bajo riego corresponden a Ex Cooperativas Comunes de Trabajadores, es decir son tierras adjudicadas por la Reforma Agraria a los socios de las Cooperativas pero por intermedio de la Comunidad. Las tierras transferidas por Reforma Agraria, en su mayor parte cuentan con títulos saneados por la transferencia luego de las expropiaciones (lo que la directiva comunal denomina el libro Verde)^{viii} Estos terrenos pasaron a manos de las cooperativas y hoy, luego de la parcelación, están en manos de cada socio en varias parcelas por socios, pues la división se realizó en función a la calidad de los terrenos.

Comunidad Campesina de Catacaos: área agrícola y posecionaria 1989 -1990

Nombre del Predio	Predios	Sup.Agríc.	Bajo Riego
1 Viduque Ltda 006	2	1,496	1,140
2 Cumbikira	5	1,651	1,458
3 Abraham Negri ulloa	13	1,436	1,225
4 Campesino Independiente	9	882	538
5 Tupac Amaru	7	1,302	1,008
6 San Juan	6	602	522
7 Juan Velasco Gallo	5	1,466	800
8 Juan Velasco Avarado	12	1,478	1,100
9 San Miguel	4	1,611	900
10 La Bruja	1	150	90
11 Sinchao Grande	1	110	70
12 Sinchao Chico	1	125	90
Cooperativas Comunes de Trabajadores	12,309		9,021
Unidades de Valle		2,856	2,237
Unidades de Desierto		2,308	689
Unidades Comunes de Producción		5,164	2,926
Pequeños Posecionarios		6,622	6,622
Total Comunidad de Catacaos		24,095	18,569

Fuente: IFP 308 suplemento 84 de Junio de 1995

Los pequeños posecionarios jurídicamente son privados si es que cuentan con algún documento que sustente una conducción anterior a 1912. No hemos conseguido información de cuál es la dimensión de este sector (aunque sabemos que una buena parte no tiene documentos) y por eso los dejamos dentro de todo el sector de “pequeños agricultores históricos” que tendrán sobre todo certificados de posesión otorgados por la Comunidad.

En el caso específico de estos terrenos, sin considerar los que corresponden a las zonas colectivas (Colcas, ex casas hacienda, terrenos de maestranza, etc.), la Comunidad respeta el derecho de sus comuneros de ser propietarios. Y si bien es verdad que existen dos directivas en estos años sólo trabajaremos con las acciones realizadas desde Cruz Verde pues la excesiva participación del Estado en la otra directiva no permite diferenciar las actividades propias.

Estrategia de la Comunidad:

A continuación presentamos las principales líneas de acción adoptadas por la Comunidad a través de su directiva.

De 1997 al 2000:

Ø Desde los primeros años del PETT en Catacaos el espíritu de la directiva era de enfrentamiento, no se negaba el derecho de los comuneros a obtener títulos pero se planteaba que ese procedimiento no debería de realizarlo el Estado sino la propia Comunidad. Se consideraba que el ingreso del PETT era una violación a la autonomía comunal.

Ø Sobre la modalidad del certificado de derechos o título de propiedad, se plantea que dicho documento debe de tener todas las propiedades de un título simple pero con una restricción respecto al cambio de propiedad (sobre todo pensado en los casos de terrenos que se hipotecan y no se puede cumplir con el compromiso). La preocupación de la directiva giraba en relación a que la tierra no debería de ser más que para los propios comuneros de Catacaos.

Ø Se planteaba la necesidad de que los títulos no sean por individuos sino por sectores o predios de manera que se titularan unidades de producción en las que se ampliaran las ventajas (unidades más bancables) y al mismo tiempo se disipaba el riesgo individual respecto a la producción, si un comunero perdía en una campaña los otros podrían asumir ese pasivo y posiblemente también el activo (tierra).

Del 2001 en adelante:

Ø Las relaciones con el PETT se mantienen conflictivas, en mucho menor grado, por los desequilibrios que se tienen en relación a las herramientas. La directiva de la comunidad percibe que no cuenta con la información necesaria porque este organismo público no la quiere poner a disposición.

Ø No se cuestiona la asignación de títulos individuales, con todos los derechos que esto trae, pero mantiene unas preocupaciones sobre estos en relación a la dificultad que existe para insertarlos al sector financiero, cada comunero tiene entre cinco y seis títulos (0.3 hectáreas por documento) a un cálculo grueso de 2,000 dólares la hectárea estamos hablando de un activo no muy alto con el pasivo de estar fragmentado, a más fragmentación menos valor real tiene el activo por los costos de transacción tanto para inscribir las garantías como para ejecutarlas en los casos en que sea necesario.

Ø El tema de la fragmentación parcelaria, espacio en el que la dirigencia encuentra una línea de servicios para la que su perfil institucional es ideal por su proximidad a los comuneros, también esta acompañado de una serie de cuestionamientos a una asignación centralizada de derechos que puede tener en el fondo problemas de superposición de propiedades (el censo realizado con las fotos mantiene un margen de error que solo se corrige en el contraste con el conjunto) y la posibilidad que la persona censada y a la que se asigna el derecho no sea al que le corresponda, en vez del socio comunero un inquilino, un familiar o un tercero en general.

V.-Los Comuneros y la política de titulación de tierras agrícolas

El objetivo en esta parte es presentar a los comuneros, ya no hablamos del Estado o la Comunidad como instancia colectiva, que en la Comunidad de Catacaos son mucho y de características variadas. Al momento de plantear la investigación planteamos que solo trabajaríamos con los comuneros que tienen tierra agrícola bajo su control, estamos hablando de no más de 13,000 pequeños agricultores, que representan alrededor del 30% de los comuneros. Para poder recoger la información de los comuneros se realizó

un a encuesta a 91 comuneros con tierra, elegidos de una encuesta realizada en 1997 que contiene temáticas de titulación.

Esta parte del trabajo, por tanto, solo se refiere al sector de comuneros conductores de terrenos comunales. Trabajaremos en dos líneas, por un lado lo referido a opiniones y avances en los procesos de titulación, en una segunda parte trabajaremos en como se reconstruye su vínculo con la Comunidad y terminamos como en el caso del Capítulo de la Comunidad y Estado dibujando lo que a nuestro entender es su estrategia.

La muestra

Se tomaron dos Comisiones de Regantes representativas (de tamaño similar) de las nueve que existen en el territorio de la Comunidad y sobre ellas se eligió comuneros con parcelas ubicadas a diferente distancia de la toma de agua. Las Comisiones de Regantes seleccionadas fueron las de Cumbibira en la margen derecha del río Piura y la de La Bruja en la margen izquierda. Esta muestra, originalmente de 144 productores, se redujo a 133 que en 1997 afirmaron pertenecer a la comunidad.

Seleccionados los 133 agricultores que nuestro objetivo ha sido entrevistar a la mayor cantidad posible y por lo menos al 50% de comuneros de la muestra de cada Comisión de Regantes.

Número de encuestados, 1997 y 2001

	Encuestados	Encuestados 2001	
	1997	Número	Porcent
Cumbibira	65	52	80%
La Bruja	68	39	57%
Total	133	91	

Finalmente, de los 133 agricultores de los que contábamos con información correspondiente a la situación antes PETT (1997) encuestamos a 91, de estos solo 5 no son las misma persona porque el padre murió o por viaje indefinido. En total hemos encuestado el 68% de la muestra original y más del 50% de cada espacio, con una menor proporción de comuneros de la zona de La Bruja, aquí el río se desbordo en el Fenómeno El Niño de 1998 y esto a dificultado su ubicación.

Comuneros y titulación

En 1997, antes del ingreso del Proyecto Especial de Titulación de Tierras el 83% de comuneros manifestaron estar a favor de la titulación de las tierras y solo 14% planteaba su desacuerdo con la titulación sobre todo porque planteaba la posibilidad de perder su parcela (por no pagar un prestamos o por el regreso de los patrones, 67%). La principal razón para estar de acuerdo con la titulación, como esperábamos, era el crédito (74%) y el asegurar la propiedad / herencia (19%). Con el ingreso del PETT y todos los cambios después de cuatro años han modificado también la opinión de los comuneros, los comuneros en contra de la titulación casi desaparecieron, solo 2% se manifestó en contra; y en los motivos para estar a favor con la titulación el peso relativo del financiamiento ha disminuido considerablemente otorgándole mucha importancia a la seguridad sobre la propiedad de la tierra (en la encuesta pasamos del 19% al 41% de los que están a favor de titular).

Opinión sobre la titulación de las tierras agrícolas y motivos: 1997 y 2001

		1997		2001		
		Número	Porcent	Número	Porcent	Porcent
	En contra	18	14%	2	2%	
Decea seguir siendo comunero		4				22.2%
El proceso sería demasiado caro		1				5.6%
Faltar la tierra por practicarlos		7				38.9%
Regresaron a los pezones		5		2		27.8%
Y a veces escrituras para su parcela		1				5.6%
	A favor	111	83%	88	97%	
En garantía para crédito formal		82		49		56%
Segurar la propiedad /herencia		21		36		41%
Facilitar la transferencia - venta/alquiler		6		2		2%
Minimizar el pago anual de certificado de posesión		1		1		1%
No cree en la tierra comunal		1				0.9%
	No opina	4	3%	1	1%	
Total		133		91		

Ante la consulta de cual es el documento que lo acredita como propietarios de la tierra que conduce, a diferencia de 1997 en el que mayoritariamente fue el Certificado de Posesión otorgado por la Comunidad Campesina de Catacaos (92%), hoy cobra peso los títulos de propiedad (47%). Una particularidad es que un poco más del 15% de los que manifestaron haber titulado tierras no mencionaron este documento ix.

Documento que lo acredita como propietario

	1997	2001
Certificado de posesión	96.24%	42.86%
Título	0.00%	42.86%
Título y certificado de posesión	0.00%	4.40%
Documento Notarial	0.75%	4.40%
Escritura del Juez	1.50%	2.20%
Ningún documento	1.50%	3.30%
Muestra	133.00	68.42%

Tratando de encontrar algunos vínculos particulares de los comuneros sobre la tierra consultamos sobre las transacciones de tierras realizadas y en ningún caso encontramos una compra o venta realizada después de 1997, claro esta que ante la consulta de cómo obtuvieron la tierra que conducen la respuesta mayoritaria sigue siendo la parcelación de unidades asociativas (64%) y la herencia (25%).

	Opinión sobre el proceso de titulación		En	No	Total	%
	De acuerdo	Desacuerdo				
la Comunidad	6	26	7	1	40	44%
Comunidad más MINAG		5		1	6	7%
MINAG	1	21	2	1	25	28%
Gobierno		2			2	2%
EIPETT	1	4		1	6	7%
No opina	1	6	1	1	9	10%
Es propiedad privada		1		1	2	2%
Total	9	65	11	5	90	
%	10%	72%	12%	6%		

El 44% de los comuneros consideran que la institución que finalmente otorga los derechos de propiedad sobre la tierra es la Comunidad, si incluimos en este grupo a los que consideran que es la Comunidad junto con el Ministerio de agricultura se supera la mitad de comuneros (51%). Solo 37% considera que el encargado de otorgar los

derechos es el Estado, ya sea por intermedio del Ministerio de Agricultura (28%), el PETT(7%) o el gobierno central (2%).

Sabiendo que el proceso de titulación tiene avances considerables en la Comunidad de Catacaos consultamos sobre su opinión, 72% esta de acuerdo porque permite tener los títulos pero solo 27 comuneros de estos 65 considera que el Estado puede otorgar los derechos sobre la tierra. Un 10% de los comuneros considera que el proceso de titulación se debe realizar desde la Comunidad, de estos el 67% afirma el derecho de la Comunidad sobre las tierras. El 12% de comuneros esta en desacuerdo con el proceso de titulación y le otorgan en mayoría los derechos a la comunidad sobre la tierra.

Este indicio de contradicción se sobre dimensiona porque los comuneros que han titulado sus tierras, más del 50% en la comunidad, reconocen que han sido titulados por el Ministerio de Agricultura (94%) mientras que una buena parte (51% de los comuneros) considera que la Comunidad es la que finalmente otorga los derechos sobre la tierra.

Sobre las tierras eriazas de la Comunidad nueve de cada diez comuneros (90%) esta de acuerdo con su titulación, 45% plantea que de esa manera se podría utilizarlas y tener más tierras, 24% considera que es la forma de asegurar su propiedad y el 11% considera que eso otorgaría más fuentes de trabajo. Sobre la forma de titulación de los eriazos, 34% considera que deben de ser para comuneros sin tierra, 40% de forma individual y 16% comunal.

Relación con la Comunidad

Mientras que la estrategia del Estado respecto al proceso de titulación en la Comunidad de Catacaos puede ser considerada como exogena (sobre la que es difícil influir), la estrategia de la Comunidad es la configuración de una apuesta social en la que la participación de los comuneros con tierra es particularmente importantes, esto no quiere decir que la estrategia de la Comunidad es la suma de lo que piensan los comuneros pero puede llevarnos a encontrar el resultado de su interacción.

En esta parte trataremos la relación de los comuneros con su Comunidad en dos líneas, la primera referida a lo que es participación y representatividad y la segunda orientada a darnos indicios de cómo puede armonizarse los objetivos comunales con las decisiones y expectativas de los comuneros.

Relacionando participación y representatividad encontramos que esta Comunidad, o la percepción de los comuneros sobre su participación en la Comunidad es muy alta, el 23% de los comuneros en algún momento han desempeñado un cargo en la Comunidad (4% directivo en la Comunidad y 17% delegado de Anexo). Además, el 96% mantiene en su poder un documento físico (carné, certificado o libreta) que lo acredita como comunero, en general este documento es utilizado en los procesos electorales; al momento de relacionar las variables de desempeñar cargos y acreditación, como forma de medir aproximación, encontramos que no existen amplias diferencias entre los que han desempeñado algún cargo y los que nunca lo han hecho.

	Desempeño cargo en la comunidad				
	SI	NO	Total	Porcentaje	Acumulado
Camé de comunero	13	48	61	67%	67%
Camé y certificado	3	5	8	9%	76%
Camé y título	1	1	2	2%	78%
Certificado de posesión	3	10	13	14%	92%
Libreta de comunero		3	3	3%	96%
Inscripción en el padrón	1		1	1%	97%
Nada / no responde		3	3	3%	100%
Total	21	70	91		
Porcentaje	23%	77%			

En general los comuneros de Catacaos participan en la elección de su Junta Directiva, que se realiza cada dos años, y conocen a su Presidente. El 65% de los comuneros manifestaron haber participado en las últimas elecciones de la Junta Directiva y reconocen al Sr, Cesar Villegas Garary como su presidente; un 7% de los comuneros no participaron en las últimas elecciones pero reconocen a Villegas como presidente.

	Participó en última elección			
	Si	No	Total	Porcentaje
Es Cesar Villegas	48	5	53	58%
Si, no recuerda nombre	11	2	13	14%
Menciona otro nombre	11	2	13	14%
No conoce	10	2	12	13%
Total	80	11	91	
Porcentaje	88%	12%		

Estos datos son muy importantes porque en este momento continua el litigio entre la Junta Directiva de Cruza Verde y la directiva paralela de La Arena, el presidente de esta directiva paralela es Eugenio Pasache quien lidero todo el proceso de titulación y luego de las elecciones de Villegas a conseguido una impugnación Judicial contra el proceso electoral sobre la base de no haber sido convocado de manera regular. Solo 14% de los comuneros no reconocen como presidente a Cesar Villegas, 6% reconoce al antiguo presidente (Cesar Zapata Alzamora), 4% a Eugenio Pasache y 1% manifiesta que existen dos presidentes (Alzamora y Pasache).

	Primera razón por la que pertenece a la Comunidad				
	Organizarse / sonde siempre	Las tierras son de la Comunidad	Proteger nuestros derechos/ayuda	Total	Porcenta
impuestos y créditos	11	4		15	16%
servicios de salud	1	2		3	3%
certificados de posesión	3	3		6	7%
servicios / Defensa	1	1		2	2%
acceso a la tierra	2	2	1	5	5%
participación / Participación	2	1	1	4	4%
resolver conflictos		1		1	1%
orden	29	23	3	55	60%
Total	49	37	5	91	
Porcentaje	54%	41%	5%		

En relación a las expectativas de los comuneros sobre su Comunidad realizados dos preguntas una al inicio de la encuesta (sobre los servicios que le brinda la Comunidad) y al final (las razones por las que pertenece a la comunidad). En el cuadro anterior se encuentra el primer servicio que identifican los comuneros y su primera razón, lo primero a resaltar es la importancia del servicio de crédito (16%) que es fruto de lo que realizaba la Comunidad con el Estado en los tiempos de la Banca de Fomento, solo 5% plantea el derecho a la tierra y un 60% no identifica ningún servicio; por el lado de las razones de pertenencia resalta que ningún comunero dejó de manifestar alguna razón.

Para sorpresa de nosotros el 41% de los Comuneros pertenece a la Comunidad, como primera razón, por el hecho de que las tierras son comunales, sin embargo 6 de cada diez de los que plantean esta razón no identifican algún servicio de la Comunidad. El conjunto de comuneros más importante se encuentra en los que pertenecen a la comunidad por inquietud a la organización y por naturalidad pero no reconocen ningún un servicio (32%) y los que tienen la misma razón y el servicio que identifican es el crédito (11%).

En relación al futuro de la Comunidad, el 56% considera que desaparecerá el día que se hayan privatizado todas la tierra comunal, 19% no permitirán que la Comunidad se quede sin tierras, 8% piensa que nada cambiara y el 4% piensa que su función será defender las tierras que se individualizan. Entre los comuneros que han titulado sus tierras y los que no las diferencias no están en el peso relativo al pesimismo, para el caso de no titulados existe una preocupación particular por la desorganización de la Comunidad; sin embargo lo que es sorprendente es que 15% de comuneros han titulado sus parcelas pero no permitirán que la Comunidad se quedas sin tierras, 8% de comuneros han titulado y piensan que no cambiara la Comunidad cundo se titulen las tierras y 3% de los comuneros han titulado y piensan que el futuro de la Comunidad sin tierras es continuar defendiendo las tierras comunales.

		Usted tituló parcelas		Total	Porcentaje
		SI	NO		
Futuro de la Comunidad sin tierras	Desaparece	29%	27%	51	56%
	Funcionaría mejor		2%	2	2%
	Desorganización		4%	4	4%
	Defender la tierra	3%	1%	4	4%
	Dar insueto (otra función)	1%		1	1%
	Sigue igual	8%		7	8%
	No lo permitirán	15%	3%	17	19%
	No responde	2%	3%	5	5%
	Totales	53	38	91	
Porcentaje	58%	42%			

Esta visión de la Comunidad como protectora de los derechos asignados sobre la tierra se incrementa ante la consulta de que harían los comuneros si fueran directivos, 14% creen que su función principal sería proteger la tierra de los cuales la mayor parte piensa que la comunidad desaparecería si no tiene más tierras. El 34% de los comuneros buscarían créditos y en este sector se encuentra el grueso de personas que no permitirán la privatización de todas las tierras comunales, el 20% de los comuneros apoyarían la organización y un 11% se orientarían a defender a los comuneros.

Futuro de la Comunidad Campesina San Juan Bautista de Catacaos sin tierras

		Desaparece	Funcionaría mejor	Des-organización	Defender la tierra	Dar insumos (otra función)	Sigue igual	No lo permitirían	No responde	Total	%
Si usted fuera director que haría	Proteger las tierras	10	1		1			1		13	14%
	Apoyar la organización	13		2		1	1	1		18	20%
	Buscar créditos (ins/maq)	16		1	1		1	11	1	31	34%
	Titular	1	1						1	4	4%
	Defender a los comuneros	5			2		2	1		10	11%
	Apoyo técnico	1		1			1			3	3%
	No responde	5					1	3	3	12	13%
	Total	51	2	4	4	1	7	17	5	91	
Porcentaje	56%	2%	4%	4%	1%	8%	19%	5%			

A manera de conclusión: Los resultados del Juego

El avance del proceso de formalización de las tierras agrícolas de la Comunidad de Catacaos es significativo, 58% de los comuneros; sin embargo se los derechos asignados convalecen de legitimidad social que llega a los propios comuneros de Catacaos. Es el resultado de un proceso acelerado de titulación que solo tenía el objetivo de otorgar el mayor número de documentos, sin realizar esfuerzos en las condiciones en que quedan dichos derechos, claridad en la asignación de la propiedad, vicios legales que sustentaron el procedimiento en una directiva sin legitimidad, unidades de tierra menores a las comercialmente representativas (3,000 metros cuadrados en promedio por parcela).

El Estado ha manejado el proceso de asignación de derechos individuales sobre la tierra comunal sin cooperar con la organización comunal, asumiendo que esta objetaría y limitaría sus acciones. En realidad lo que hemos tenido es un gobierno que realiza este proceso en medio de un proceso electoral y eso genera una serie de vicios especialmente en un gobierno como el que ha tenido el Estado peruano entre 1990 y el 2000. El Estado debe de considerar que las posibilidades de coordinar / cooperar con la institución comunal, por definición la representante de los intereses colectivos de los comuneros, no solo incrementará la legitimidad del proceso sino que podría disminuir los costos del proceso, por el incremento en la participación de los beneficiarios como la disminución de las imperfecciones de un proceso de esta magnitud.

La Comunidad Campesina “San Juan Bautista” de Catacaos tiene su principal debilidad en los límites para acceder a la información, sobre todo por los límites que tiene con la tecnología (hoy el Catastro está informatizado) y las capacidades de su personal técnico. Aunque existe el temor de ser responsables del destino de sus comuneros se es consciente de la solicitud de estos de contar con derechos reales sobre la tierra. La Comunidad ha iniciado una serie de acciones para lograr otorgar a sus comuneros un servicio de reconcentración parcelaria (unir los más posibles las parcelas dispersas de los socios de un mismo predio) estas acciones pueden permitir aproximar a sus socios a la tecnología del catastro y al mismo tiempo permitirles darle mayor valor a sus propiedades. La Comunidad debe entender que este servicio, como la posibilidad de responder a la demanda de sus socios de derechos reales sobre las tierras, no lo pueden hacer solos y requieren de la participación de sus propios socios y del Estado.

El proceso de titulación no ha eliminado a la Comunidad, por el contrario, el conjunto de problemas existentes demuestran que la Comunidad Campesina “San Juan Bautista” de Catacaos tienen un rol en el proceso de formalización de la propiedades agrícolas de sus socios como luego de esto, la Comunidad tiene un futuro mucho más lejano que los documentos de propiedad de sus socios.

BIBLIOGRAFIA:

ABLER, D.G.; LARSON, J.M.; SMITH, S.M.; TRIVELLI, C.- “Titulación de tierras en el Perú: ¿Se está cumpliendo la promesa?. En Debate Agrario.- Lima,(32): Feb.2001.

ABLER, David; TRIVELLI, Carolina.- “El impacto de la desregulación en el mercado de tierras en el Perú”. En SEPIA .- Cajamarca, tomo VI: Oct.1995.

AXELROD, Robert.- La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos. Madrid Alianza Editorial 1984

BARRANTES, Roxana; TRIVELLI, Carolina.-“ Tenencia de tierras y liberalización de mercados: Un estudio de caso del valle de Cañete”. En SEPIA .- Lima, tomo V: Jul.1994

BOUCHER, Steve.- Información Asymmetries, Risk, and Non-Price Rationing: An exploration of Rural Credits Markets in Northern Peru. University of Wisconsin 2000.

CALDERON, Julio.- “Mercado de tierras en áreas agrícolas periurbanas de Lima”. En Debate Agrario.- Lima,(28):Dic.1998

CHAQUILLA, Oscar.- “El mercado de tierras agrícolas”. En Debate agrario.- Lima, (8):Ene.-Mar.1990

DIEZ, Alejandro.- “Diversidades, alternativas y ambigüedades: Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural”. En SEPIA .- Lima, tomo VII: Ago.1999

DEL CASTILLO, Laureano.- “Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal”. En Debate agrario.- Lima,(26): Jul.1997

DEL CASTILLO, Laureano.- “La ley de tierras y los límites al derecho de propiedad”. En Debate agrario.- Lima,(23): Dic.1995

ESCOBAL, Javier.- “Mercado de tierra, rentabilidad y desarrollo agrario”.En: La Nueva Ley Agraria en Debate. CBC Cuzco 1992

FIGALLO; Guillermo.- “Registro de predios rurales, mercado libre de tierras e hipoteca popular”. En: Debate Agrario.- Lima,(10): Ene.-Mar.1991

GONZALES DE OLARTE, Efraín.- “ Comunidad campesina y economía comunal”. En las fronteras del mercado. Economía política del campesinado en el Perú.- Lima, IEP, 1994.- pp.19-22; 175-246.

GONZALES DE OLARTE, Efraín.- El neoliberalismo a la peruana.- Lima, IEP,1998

LARSON, J.M. et al. “Titulación de tierras en el Perú: ¿se está cumpliendo la promesa” . En: Debate Agrario.- Lima, (32): Febrero 2001

LOPEZ, Carlos; VALERO, Juan.- “Uso y tenencia de la tierra en Puno: Titulación y registro de la propiedad rural”. En: Debate Agrario.- Lima, (27): Marzo 1998

MONGE, Carlos.- “La comunidad: Tierra, institucionalidad e identidad en el Perú rural”. En Comunidades: Tierra, instituciones, identidad.- Lima, Mar.1998

NORTH, Douglas.- Instituciones, cambio institucional y desempeño económico México, Fondo de Cultura Económica, 1993

OLSON, Mancour.- La lógica de la acción colectiva; bienes públicos y la teoría de grupos. Mexico Grupo Noriega 1992

PEREZ, Jorge.- “Comunidades de parceleros”. En Debate Agrario.- Lima, (15): Oct.- Dic.1992

REVESZ, Bruno.- “Catacaos: Una comunidad en la modernidad”. En: Debate Agrario.- Lima, (14):Jun.-Set.1992

ZEGARRA; Eduardo.- “Mercado de tierras y exclusión social en el agro costeño”. En Debate Agrario.- Lima,(25): Dic.1996

ZEGARRA; Eduardo.- “El mercado de tierras rurales en el Perú” Vol I y II. En Series desarrollo productivo - CEPAL, Santiago de Chile, (63): Nov. 1999

Notas

i Incluye la Irrigación de San Lorenzo

ii La actual directiva a logrado recuperar una buena parte de estos documentos, generalmente referencias oficiales a documentos inscritos en una Notaria Pública.

iii Tomado de Bruno Revez Debate Agrario N 14

iv Revesz, Bruno, Catacaos una comunidad en la modernidad, ob. cit. Pag. 95

v Efraín pag. 29

vi Mayor información del Tema es desarrollado por Del Castillo, Laureano (1997), Debate Agrario 26

vii En el territorio de la Comunidad son 9 Comisiones de Regantes, Puyuntala, La Bruja, Palo Parado, Cumbibira, Shaz, Sinchao, Chato, Seminario y Casarana.

viii Poder acceder a este documento ha resultado muy complicado, en este por agradecimiento se esta escaneando cada uno de los título.

ix El PETT manifiesta tener una serie de títulos no recabados.