



GRADE



MINAG

El esquivo desarrollo social en las localidades mineras

La ausencia del Estado no puede llenarse con políticas corporativas privadas

Gerardo Damonte

A principios de la década de 1990 se inició un nuevo ciclo de expansión minera en el Perú. Así, el valor de las exportaciones mineras se ha incrementado en más de 1.000%, mientras que la participación de la actividad minera en el PBI ha pasado de 4,6% a 11,8% entre 1993 y el 2006. Este crecimiento en la industria se ha traducido en un incremento de la inversión social pública y privada en las localidades mineras. Por ejemplo, en el 2006 se distribuyeron 1.746 millones de nuevos soles por concepto de canon minero, y 10% de este monto fue transferido a los distritos donde se realiza la explotación;¹ mientras tanto, las grandes corporaciones han destinado millones de nuevos soles a sus programas de relaciones y desarrollo comunitarios. Sin embargo, este crecimiento económico e inversión social no se han reflejado en mejoras sustantivas de los estándares de vida en las localidades donde se desarrolla la actividad extractiva. En ellas, como lo

(Sigue en la página 2)

1 Véase *Canon minero: ¿Qué es el canon?* Documento de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo. Disponible en <www.snmpe.org.pe/pdfs/Canon%20En%20Cifras/Canon%20Minero.pdf>. Para el marco legal, véanse la Ley 28077 (2003) y la Ley 28322 (2004).

¿Tiene algún efecto la titulación de tierras en la inversión agrícola?

Evidencias del Programa Especial de Titulación de Tierras

Ricardo Fort¹

Tanto el marco legal sobre tierras como las políticas económicas orientadas al sector agropecuario han sufrido drásticos cambios en las últimas tres décadas en el Perú. El país ha pasado de una aproximación intervencionista y de fuerte regulación estatal a una orientación liberal, basada fundamentalmente en la apertura comercial y el libre funcionamiento de los mercados. Luego de la reforma agraria de la década de 1970 y del proceso de parcelación de tierras en la década de 1980, el sector rural se enfrentó a las profundas reformas de liberalización de mercados de la década de 1990, en un contexto de extrema fragmentación de la propiedad rural, bajos niveles de productividad y ausencia de documentos formales de propiedad para la gran mayoría de productores nacionales.

(Sigue en la página 6)

1 En esta nota se presentan algunos resultados encontrados en su tesis doctoral «Property Rights after Market Liberalization Reforms: Land Titling and Investments in Rural Peru», publicada por Wageningen Academic Publishers en el año 2007.



(Viene de la página 1)

muestran varios estudios,² no se aprecia una mejora sustantiva de los niveles de pobreza en el ámbito distrital.

El presente artículo tiene como objetivo hacer un análisis de los factores sociales e institucionales que dificultan lograr el desarrollo sostenible en las comunidades donde se llevan a cabo grandes proyectos mineros.³ Nos enfocaremos en dos temas que consideramos centrales para explicar el fenómeno: el desenvolvimiento de las relaciones entre empresa y comunidad en el marco de la aplicación de políticas sociales corporativas y el desempeño institucional en el uso de los fondos provenientes del desarrollo extractivo. A partir de este análisis concluiremos con algunas recomendaciones generales. La principal fuente de información primaria para el presente artículo proviene de un conjunto de estudios sociales realizados por investigadores de GRADE en los últimos años.⁴ Algunas de las interrogantes de investigación planteadas en dichos estudios han sido desarrolladas en publicaciones recientes.⁵

En el Perú, la mayoría de los yacimientos mineros se encuentran ubicados en zonas altoandinas pobres con ocupación campesina y/o indígena⁶ donde la inversión pública y privada ha sido históricamente escasa, por lo que el arribo de grandes proyectos mineros genera, además de temores de contaminación, expectativas de mejora económica y social en la población local. En este contexto, la política pública minera vigente, orientada a conseguir la licencia social local para nuevos proyectos mineros,⁷ promueve las relaciones y acuerdos directos entre empresa y población sin mayor mediación estatal. Así, es a partir de políticas sociales corporativas, en constante negociación con grupos de interés locales, que se define la agenda de inversión privada local, la cual se vincula a la aceptación del desarrollo minero. Estas agendas «desarrollistas», sin embargo, no han dado aún los frutos esperados en algo más de una década de implementación. Las localidades mineras no han logrado salir de la pobreza, mientras que, en muchos casos, las relaciones

2 Roxana Barrantes. «Minería, desarrollo y pobreza en el Perú, o de cómo todo depende del cristal con que se mire». En Roxana Barrantes, Patricia Zárate Ardela y Anahí Durand (eds.). «Te quiero pero no». *Minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos-Oxfam América, 2005, pp. 17-80. José de Echave C. *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*. Lima: CooperAcción-Acción Solidaria para el Desarrollo, 2005. Eduardo Zegarra, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes. *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto*. Documento de Trabajo 51. Lima, GRADE, 2007.

3 Es necesario aclarar que el análisis se centra en las comunidades que componen el área de influencia directa de los proyectos mineros, que no abarcan la totalidad de los distritos mineros.

4 Estos estudios fueron dirigidos por los investigadores de GRADE Manuel Glave y Gerardo Damonte. Entre los más importantes podemos señalar la evaluación del proceso de reubicación involuntaria llevado a cabo por la Compañía Minera Antamina y la línea de base social del megaproyecto minero La Granja.

5 Gerardo Damonte. *The Constitution of Political Actors: Mining, Social Movements and Protests in the Andes*. Berlín: DMV (en prensa). Gerardo Damonte. «Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos. El caso de la gran minería en el Perú». En Gerardo Damonte, Rosario Gómez y Bernardo Fulcrand (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA XII*. Lima: SEPIA (en prensa). Manuel Glave y Gerardo Damonte. *Gran minería y reubicación: el caso peruano*. Cuaderno de Trabajo. Lima: GRADE (en preparación).

6 Actualmente existe un debate sobre el carácter indígena de las poblaciones andinas quechuahablantes. Este debate tiene implicancias políticas, puesto que las poblaciones reconocidas como indígenas por los Estados generalmente obtienen mayor autonomía legal para el control de los recursos de los territorios que ocupan. Sin embargo, este tema excede los objetivos del presente artículo, por lo que usaremos el término *campesino*, al ser el más difundido.

7 La necesidad de una licencia social local para el desarrollo de proyectos mineros es una práctica común en la industria minera en el ámbito internacional y un requerimiento de las políticas promovidas por organismos como el Banco Mundial.

entre empresas y comunidades locales se han deteriorado, lo que ha dado pie a la multiplicación de conflictos sociales y ambientales en los últimos años. A continuación exponemos algunas de las razones que pueden explicar el poco éxito de la política social minera, pública y privada, en lo que respecta a la implementación de proyectos de desarrollo local.

Los límites de la política social corporativa

Uno de los rasgos observados en las zonas mineras es que no se han establecido agendas claras, consensuadas e integradas de desarrollo con la población local. Por un lado, las compañías mineras tienen dificultades para convertirse en ejes de planificación y gestión del desarrollo. Una revisión de las acciones emprendidas por las empresas muestra que la prioridad siempre está puesta en el óptimo desempeño del proyecto extractivo, y se espera que este promueva un desarrollo local sostenible, meta deseable pero finalmente no prioritaria. Por ejemplo, si bien los trazos de las rutas de acceso a proyectos mineros toman en cuenta variables socioeconómicas, están determinados por los estudios de factibilidad técnico-económica ligados a la maximización de los beneficios. Por otra parte, las poblaciones rurales enfrentan serias dificultades para establecer, desde sus organizaciones municipales y de base, criterios, líneas y programas específicos de desarrollo social. La fragmentación social y política común en el ámbito rural peruano se ve reflejada en la agudización de conflictos entre facciones locales. En este contexto, los programas corporativos terminan buscando responder a una multiplicidad de intereses con el fin de evitar conflictos que puedan afectar la operación extractiva, mientras que la población local se enfrasca en una competencia por conseguir beneficios de corto plazo.

En segundo lugar, la ausencia de un agente mediador legítimo que ordene las relaciones entre empresa y comunidad ha traído consigo que los espacios diseñados para la planificación de acciones conjuntas de desarrollo se conviertan en instancias de reclamo, en los que se pugna por obtener el máximo de beneficios de corto plazo, principalmente monetarios. Dado que la población local rápidamente comprende que la implementación de iniciativas de desarrollo está supeditada a la operación extractiva, cualquier posible iniciativa social corporativa es considerada por ella como una compensación por actuales o posibles impactos socioambientales. Como consecuencia de esto, las oportunidades de desarrollo local concertado que acompañan a las políticas sociales corporativas terminan reduciéndose drásticamente.

En este contexto, la inversión social corporativa tiende a enfocarse en acuerdos coyunturales que buscan la conciliación de múltiples intereses. Dos procesos recurrentes que muestran

esta problemática son, por una parte, la paulatina monetización y particularización de los acuerdos y, por otra, la creciente fragmentación en la representación política de la población local ante la empresa. Cuando la negociación fragmentada se institucionaliza, puede constatarse cómo se dispersa la inversión corporativa, desligándose de cualquier plan preconcebido. En este escenario, los que más reciben son los que mejor negocian.

Dado que las negociaciones no se enmarcan dentro de alguna normatividad pública o consuetudinaria legitimada localmente, tienden a ser percibidas como ilegítimas por los grupos que no reciben beneficios, lo que erosiona las bases de la organización y la representación política local. Asimismo, los beneficios sociales tienden a ser acaparados por los grupos más «exitosos» al momento de negociar, en detrimento de la población más vulnerable, que no logra una representación efectiva.

Así, las negociaciones bilaterales entre empresa y comunidades se traducen en mayor presión política, transformación y, en los casos más críticos, descomposición de la institucionalidad local. A pesar de esta problemática, el desarrollo de la gran minería pone a disposición de individuos, colectividades e instituciones locales una considerable cantidad de recursos.

Desempeño institucional en el manejo de fondos

Con respecto a los fondos provenientes de la actividad minera, podemos diferenciar dos grandes grupos: los fondos otorgados por la empresa directamente a familias o comunidades por concepto de pago por recursos o compensaciones por impactos y los fondos asignados por el Estado a las municipalidades por concepto de canon minero. El gasto de los primeros no está sujeto a reglamentación alguna, más allá de posibles marcos corporativos directamente negociados con la población involucrada. Por el contrario, los fondos del canon solamente pueden utilizarse para financiar o cofinanciar proyectos u obras de impacto regional y local, de acuerdo con la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).⁸ El manejo de ambos tipos de fondos constituye nuestro siguiente tema de análisis.

En el plano familiar, se aprecia que las familias incrementan su consumo, mientras que las inversiones se concentran en transporte (compra de vehículos para alquilar a la empresa o para servicio público), educación, principalmente fuera de la comunidad, y bienes inmuebles en la ciudad intermedia más cercana o en Lima. Así, es interesante constatar que la inversión familiar en actividades agropecuarias, que generalmente son las principales fuentes de ingreso, es mínima, mientras que la inversión en inmuebles y educación no necesariamente revierte a favor de la localidad, dado que parte de las familias migra a las ciudades ocupando los

⁸ Véanse la Ley 27293 y el Decreto Ley 1005 (2008), que la modifica.

inmuebles comprados, y los hijos educados raramente vuelven a sus lugares de origen para residir de manera permanente.

En el plano comunal, se privilegia claramente el gasto en infraestructura de ornato y servicios básicos. Más allá de la discusión sobre la calidad de esta inversión,⁹ el manejo de grandes sumas de dinero por parte de colectivos comunales enfrenta un problema más grave: falta de transparencia. Es muy frecuente que las juntas directivas involucradas en negociaciones con empresas mineras terminen desprestigiadas y soportando un cúmulo de denuncias por malversación de fondos. Este hecho afecta gravemente la legitimidad de los dirigentes y la capacidad de liderazgo de las comunidades campesinas.

En el plano municipal, existen dos problemas principales asociados al uso efectivo de los fondos provenientes del canon minero: la falta de transparencia y la poca preparación para elaborar propuestas participativas que cumplan con los requisitos técnicos establecidos por el Estado. Por una parte, los estudios de campo constatan que la gran mayoría de la población en distritos mineros no conoce los montos asignados a su distrito por canon y menos aún su manejo, incluso en distritos con asignaciones millonarias como es el caso de San Marcos, en Áncash, cuyo canon ascendió a más de 211 millones de nuevos soles en el 2007.¹⁰ Por otra parte, las autoridades locales se quejan reiteradamente de las trabas burocráticas impuestas por el Estado para aprobar proyectos. En muchos casos, las municipalidades contratan «expertos» con la esperanza de mejorar sus expedientes técnicos. Con este sistema, en los casos más exitosos, las municipalidades han logrado implementar una serie de pequeños proyectos que, sin embargo, raramente se ejecutan de manera articulada, siguiendo un plan de desarrollo. Dado que los filtros técnicos y burocráticos no evalúan planes sino proyectos, la probabilidad de que se puedan ejecutar proyectos relacionados de manera integrada es baja. Lo más común es encontrarse con un conjunto de proyectos micro que no guardan relación entre sí.

Conclusiones

Podemos afirmar que el marco institucional en el que se desenvuelven las relaciones y las transferencias de fondos entre empresas mineras, Estado y poblaciones locales no ha favorecido la elaboración y ejecución de planes concertados que impulsen un

desarrollo local sostenible. Esto se ve reflejado en dos fenómenos sociales relacionados, comunes a las localidades mineras: una visible crisis institucional y una evidente dificultad para encontrar caminos de desarrollo consensuados a partir de la oportunidad que brindan los grandes proyectos mineros.

Las instituciones locales se ven desbordadas al tener que asumir nuevas responsabilidades para las que no necesariamente están preparadas. Por una parte, organizaciones campesinas tan diversas como las comunidades o rondas, cuya estructura y legitimidad son el resultado de largos y específicos procesos organizativos, difícilmente pueden asumir todas las funciones de representación y negociación ante corporaciones multinacionales. Por otra parte, las municipalidades distritales experimentan dificultades para manejar fondos millonarios de manera adecuada y transparente, lo que socava su legitimidad política. Así, la ausencia de un interlocutor público con el mandato, la capacidad y la legitimidad para representar a la población local ante la empresa minera pone en evidencia los límites de instituciones campesinas y públicas creadas para otros fines, lo que exacerba la fragmentación y la crisis de representatividad existentes en el ámbito rural peruano.

Esta crisis institucional desencadena una crisis de confianza entre las familias que componen dichas instituciones, lo que afecta las formas campesinas de producción. Los sistemas andinos de producción se basan en la formación y mantenimiento de redes sociales asentadas en acuerdos recíprocos de confianza.¹¹ Es a través de estas redes, por ejemplo, que el acceso de las familias campesinas a mano de obra y mercados se ve facilitado. Así, es probable que en los contextos mineros actuales, el modo de vida campesino tradicional basado en la producción agropecuaria entre en crisis.

Asimismo, el capital destinado al desarrollo local, que finalmente llega a familias, comunidades y municipios, no se invierte siguiendo una lógica común de desarrollo. Por desconfianza, las familias prefieren invertir sin asesoría externa, mientras que las inversiones institucionales no siguen un plan consensuado de desarrollo de mediano o largo plazo. Así, el punto central no es la magnitud de los montos que se asignan al desarrollo local sino el marco institucional que posibilite el uso efectivo de dichos recursos. La información recopilada en los estudios realizados,

9 En otro texto he argumentado que la inversión en ornato puede tener una lógica económica. Cuanto más urbanizada es una localidad, tiene más posibilidad de atraer población y finalmente conseguir convertirse en distrito; es decir, una unidad política con derecho a recibir rentas públicas como el canon. Gerardo Damonte. «Llegaron al pueblo: apuntes sociales sobre minería en los Andes». Manuscrito. Lima, 2000.

10 Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas, <<http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/default.asp>>.

11 Existe una amplia literatura sobre la relación entre redes sociales y sistemas productivos. Véase, por ejemplo, para el caso andino, Enrique Mayer. *Casa, chacra y dinero: economías domésticas y ecología en los Andes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2004. En relación con cultura y desarrollo, véase Evers Hans-Dieter, «The Global Context of Development Anthropology». En Yasushi Kikuchi (ed.). *Development Anthropology*. Quezon City: New Day Publishers, 2004, pp. 204-218.

principalmente aquellos sobre reubicación involuntaria,¹² muestra que las familias campesinas y las instituciones locales tienen serias dificultades para aprovechar las oportunidades de desarrollo que traen los grandes proyectos mineros en un marco definido a partir de políticas corporativas privadas.

Recomendaciones finales

Planteamos como hipótesis que los problemas descritos en los párrafos anteriores tienen como una de sus principales causas la falta de una presencia pública efectiva, con la autoridad y legitimidad suficientes para enmarcar, conducir y fiscalizar las iniciativas participativas de desarrollo. Las políticas de las corporaciones mineras más comprometidas con un mandato de responsabilidad social han avanzado de manera considerable en los últimos años, generando oportunidades de desarrollo. Sin embargo, el vacío de gobernanza pública por la ausencia del Estado no puede ser llenado con políticas corporativas privadas, como hemos intentado mostrar a lo largo del presente artículo.¹³ A este respecto, se proponen algunas recomendaciones para la política pública minera.

- a) Establecer de manera clara los derechos sobre los recursos y procesos de exploración y extracción; es decir, definir los sujetos y las formas de compensación y participación. De acuerdo con la legislación vigente, el Estado es el propietario de los recursos del subsuelo; sin embargo, su explotación implica un conjunto de impactos sociales y ambientales. Las concesiones definen los derechos de explotación y responsabilidades ambientales para el Estado. Sin embargo, las responsabilidades sociales y ambientales locales que asume la empresa o se reserva el Estado no están claramente especificadas, lo que es fuente constante de conflictos.
- b) Elaborar planes de desarrollo participativo antes de iniciar los procesos de concesión de los yacimientos mineros. Esto implicaría que el Estado asuma la responsabilidad de preparar diagnósticos socioeconómicos tendientes a establecer ordenamientos territoriales en coordinación con las organizaciones locales. En este contexto, la entrada de la minería (y sus fondos sociales) puede ser vista como una oportunidad para la ejecución de planes de desarrollo

definidos con anterioridad. Así, la promoción de la inversión debe ser un trabajo público previo a la entrada de la corporación.

- c) Desarrollar capacidades técnicas y administrativas para el manejo de fondos provenientes de la minería. Esta capacitación debería hacerse con anterioridad a la concesión, cuando la posibilidad de un desarrollo minero haya sido consensuada en el marco de un proceso de ordenamiento territorial. Asimismo, el sistema estatal de evaluación técnica para la asignación de fondos del canon minero a iniciativas de inversión, que ahora se traduce en el SNIP, debería reestructurarse con el fin de evaluar y aprobar proyectos solamente en el marco de planes integrales y no de manera aislada.
- d) Establecer parámetros que guíen tanto las políticas sociales corporativas como las negociaciones entre las empresas y las organizaciones sociales en localidades mineras. Si bien existieron algunos esfuerzos por normalizar la relación entre Estado y empresa,¹⁴ nunca se plantearon normas de cumplimiento obligatorio como en el caso del manejo ambiental. Esta normatividad debiera enmarcar no solamente las transacciones sino también el destino de los fondos privados para el desarrollo local.
- e) Establecer oficinas públicas de fiscalización en las localidades mineras y crear espacios para el efectivo gobierno civil. Es necesario preparar procedimientos e instrumentos de fiscalización y monitoreo de los acuerdos entre las empresas y las comunidades. Dichos instrumentos de política deben ser apropiados por organizaciones civiles con el auspicio público. Esto implica fortalecer los organismos estatales autónomos vinculados a la inversión y al desarrollo minero.

En conclusión, creemos que el desarrollo de políticas sociales corporativas sin participación pública efectiva y eficaz, más allá de las capacidades técnicas, presupuestos y altos estándares sociales de varias empresas, no es suficiente para alcanzar mejores niveles de vida en las localidades mineras. Las recomendaciones planteadas solo serían efectivas en el marco de una reestructuración y mayor legitimación del Estado y sus instituciones en las zonas rurales mineras.

12 Manuel Glave y Gerardo Damonte. *Gran minería y reubicación: el caso peruano*. Cuaderno de Trabajo. Lima: GRADE (en preparación).

13 Para el análisis del rol y la responsabilidad pública en el contexto de los procesos actuales de globalización, véase Susan Strange. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Nueva York: Cambridge University Press, 1996.

14 Existe una guía de relaciones comunitarias elaborada por Camilo León Castro, sociólogo especialista en temas mineros, y publicada en 1998 por el Ministerio de Energía y Minas. Sin embargo, la aplicación de esta guía nunca fue obligatoria y terminó perdiéndose como referencia.

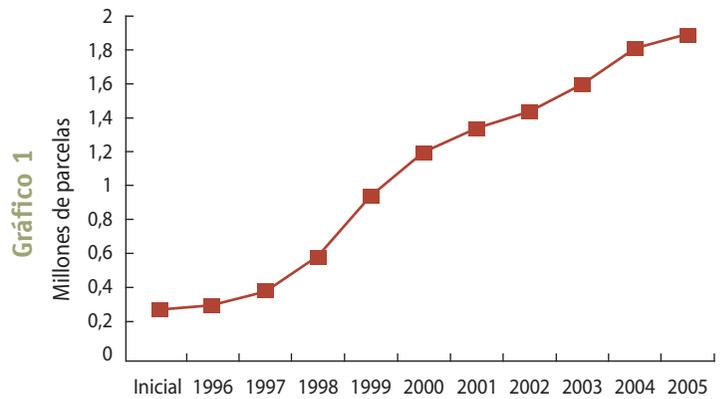
(Viene de la página 1)

¿Tiene algún efecto la titulación de tierras en la inversión agrícola?

Desde la lógica de las nuevas reformas, el Estado podía encaminar la agricultura peruana hacia una mayor eficiencia si orientaba sus esfuerzos a la definición, asignación y claro registro público de los derechos de propiedad en el campo. Los defensores de este tipo de intervención o de enérgicas políticas de titulación y registro de predios rurales afirman que el contar con una clara definición de los derechos de propiedad privada sobre la tierra (y un sistema organizado de registro de estos derechos) constituye una condición esencial para generar en los mercados de tierras una dinámica que permita una distribución más eficiente de este recurso. Al mismo tiempo, los hogares rurales titulados podrán usar sus tierras como garantía para préstamos y presentarán una mayor disposición a invertir en sus parcelas debido a la mayor seguridad de tenencia obtenida con el título formal de propiedad. De esta forma, tanto la competitividad en el mercado como el valor de las propiedades de los agricultores más eficientes se verían incrementados como un efecto de la intervención.

En 1991, el gobierno de entonces aprobó los decretos legislativos 653 y 657, que promovían políticas de catastro y titulación de predios rurales, al mismo tiempo que levantaban restricciones anteriores respecto a la venta, alquiler e hipoteca de tierras. Un año después, se creó el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), con la finalidad de hacer efectivos estos mandatos y formalizar la situación de tenencia de los productores agrícolas. El programa, financiado en parte con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a partir de 1996, empezó su trabajo en las zonas costeras afectadas por la reforma agraria, pero luego amplió sus objetivos hacia todos los predios individuales de la costa y, más recientemente, hacia la sierra del país. Al terminar el año 2005, fin de la segunda etapa del programa, el PETT había logrado titular y registrar más de 1,5 millones de parcelas, que equivalían a más de 50% del número total de predios agrícolas en el país de acuerdo con estimados del programa (gráfico 1).² El presupuesto ejecutado hasta la fecha por el programa supera los 100 millones de dólares, monto que lo hace uno de los programas de formalización de la propiedad rural más amplios en países en desarrollo.

A pesar de la importancia atribuida a este tipo de programas tanto en el Perú como en muchos otros países en vías de desarrollo, la



evidencia empírica sobre sus resultados económicos no ha sido muy alentadora. La presencia de múltiples fallas de mercado en economías rurales recientemente liberalizadas, así como la subsistencia de derechos de propiedad informales o consuetudinarios, parecen determinar en la práctica la aparición de estos efectos, su importancia relativa e incluso sus consecuencias en términos de eficiencia y equidad. Esta nota analiza los efectos del PETT en la generación de nuevas inversiones agrícolas, utilizando una muestra de más de 2.000 hogares rurales de la costa y la sierra del Perú. La información fue recogida durante el año 2004, e incluyó a un grupo de productores rurales que había recibido títulos de propiedad del programa, y a otro grupo que se encontraba en la primera fase del mismo (aún no había recibido títulos) y, por lo tanto, servía para la comparación con los beneficiarios.

Titulación y seguridad de tenencia: ¿dos caras de la misma moneda?

Existe en el campo una diversa gama de documentos informales utilizados por los agricultores para probar derechos de posesión o propiedad sobre sus parcelas. El proceso de titulación del PETT los reconoce y divide las parcelas por titular en dos clases de acuerdo con la naturaleza de dichos documentos: parcelas con documentos que pueden servir de prueba de propiedad (escritura notarial, antiguos títulos del Ministerio de Agricultura, etcétera) y parcelas con documentos que únicamente prueban la posesión del predio (certificado de posesión de la agencia agraria, certificado de denuncia de tierras, etcétera) y, por tanto, deben ser «validados» primero por la comunidad antes de entrar al proceso de formalización y registro por parte del PETT y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP).³

Nuestro estudio utiliza información retrospectiva para comparar los niveles de seguridad de tenencia anteriores a la aparición del PETT,

2 El Censo Nacional Agropecuario de 1994 (CENAGRO '94) arroja un estimado de más de 5,5 millones de predios agrícolas en el país. La cifra manejada por el PETT se basa en un ajuste del estimado del CENAGRO a partir de información de sus oficinas provinciales y de las direcciones regionales agrarias del Ministerio de Agricultura.

3 Incluso ante la ausencia de cualquier tipo de documento, el productor puede utilizar una declaración firmada por todos sus colindantes para iniciar el trámite de titulación ante el PETT.

medidos por la realización de inversiones fijas en las parcelas, entre productores que contaban con parcelas con documentos probatorios de propiedad y productores con documentos probatorios de posesión,⁴ y encuentra que son los primeros los que mayores niveles de inversión han presentado en los últimos años. Si estos documentos son suficientes para darle al productor la seguridad necesaria para invertir, ¿por qué no promoverlos en vez de desplegar una política probablemente más costosa de titulación formal y registro para todos? En primer lugar, porque un análisis de las características de los productores que cuentan con estos documentos revela un sesgo hacia hogares con mayor riqueza, mayores niveles de educación y más cercanos a los mercados. En segundo término, porque una vez recibido el título de propiedad del PETT, ambos tipos de productores incrementan los niveles de inversión en sus parcelas en comparación con los productores de su misma clase que no recibieron el título. Más aún, el aumento de inversión es mucho mayor dentro del grupo de productores que anteriormente contaban solamente con documentos de posesión. Una política de titulación y registro como la del PETT parece estar ayudando, entonces, a los productores de menores recursos a incrementar sus niveles de inversión por medio de la mayor seguridad de tenencia adquirida.

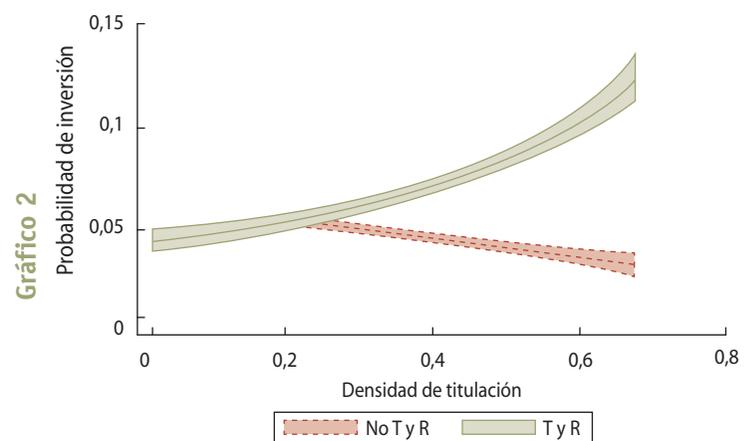
La densidad de titulación y sus externalidades

Un aspecto hasta ahora poco estudiado de las políticas de titulación tiene que ver con posibles externalidades generadas al incrementar los niveles de formalización de la propiedad en determinados espacios geográficos. La «densidad de titulación» —el porcentaje de predios formalizados en un determinado espacio— puede ser un elemento importante para reducir costos de transacción en los mercados de tierras y crédito en zonas rurales y, de esta manera, podría modificar los incentivos a la inversión por medio de dos canales. En primer lugar, si los mercados de tierras se dinamizan a partir de un incremento de la seguridad de tenencia en la región, la tierra se volvería un activo más «líquido» (más fácil de transar sin mayores pérdidas de valor) y, de esta forma, cualquier mejora o inversión realizada en ella sería más fácil de recuperar en caso de una transacción. En segundo lugar, es posible que la banca formal esté más dispuesta a abrir nuevas oficinas de crédito en áreas con altos porcentajes de parcelas tituladas debido a la mayor facilidad con que allí se podrían ejecutar garantías en forma de terrenos agrícolas en caso de incumplimiento del préstamo. Cuando el acceso al crédito es necesario para realizar inversiones en las parcelas y una de las mayores limitaciones que los

productores enfrentan para acceder a financiamiento viene por el lado de la oferta crediticia, un incremento en la densidad de titulación en un área geográfica determinada podría aumentar los niveles de inversión agrícola.

Si bien cierta evidencia recogida durante nuestra investigación indica que la relación entre mayores niveles de densidad de titulación y la apertura de nuevas oficinas de instituciones crediticias parece estar produciendo en el caso peruano,⁵ diversos estudios anteriores, así como los resultados del nuestro, indican que el bajo nivel de acceso a estas fuentes por parte de los pequeños productores rurales se debe más a limitantes que afectan su demanda por este tipo de financiamiento.⁶ Por ejemplo, pese a que más de 50% de los entrevistados en nuestro estudio quisieran obtener un crédito de estas fuentes, la gran mayoría se abstiene de solicitarlo debido a la falta de colateral suficiente para dar en garantía, así como por el miedo de perder esta garantía en caso de no poder pagar el crédito. En este contexto, el efecto externalidad de la densidad de titulación en las inversiones agrícolas se manifestaría por el canal de la mayor dinámica generada en los mercados de tierras.

Los resultados de nuestro estudio revelan que si bien la titulación y el registro individual de predios pueden incrementar la seguridad de tenencia de los productores agrícolas y, de esta forma, contribuir al aumento de inversiones fijas en sus parcelas, esta relación está fuertemente ligada a la densidad de titulación del área donde se ubican las parcelas. El gráfico 2 muestra que la probabilidad de invertir en infraestructura en las parcelas se incrementa con el nivel de densidad de titulación del distrito donde estas se ubican, pero solamente para aquellas parcelas que cuentan con un título de propiedad otorgado por el PETT.



Nota: T y R = título y registro.

4 Las comparaciones se realizan mediante el método de regresión para controlar por otras características de los productores aparte de los documentos poseídos por ellos.

5 Usando información proporcionada por la Superintendencia de Banca y Seguros, encontramos una relación positiva entre la densidad de titulación de un distrito y el número de oficinas de instituciones crediticias formales ubicadas recientemente en la zona. Además, el tiempo requerido para llegar de la capital de un distrito a la oficina crediticia más cercana se reduce considerablemente conforme aumenta la densidad de titulación de dicho distrito.

6 S. Boucher, B. Barham y M. R. Carter (2004). «The Impacts of “Market-friendly” Reforms on Credit and Land Markets in Honduras and Nicaragua». *World Development* 33(1), pp. 107-128; C. Guirking y S. Boucher (2006). *Credit Constraints and Productivity in Peruvian Agriculture*. *Agricultural and Resources Economics*. University of California, Davis.

Además de su efecto en las inversiones, tanto la titulación individual como el nivel de densidad de titulación presentan un impacto positivo sobre la valorización subjetiva de las parcelas. Una parcela con título de propiedad otorgado por el PETT es, en promedio, 30% más valiosa que una con similares características pero sin un documento formal de propiedad. De manera similar, un incremento de 1% en la densidad de titulación del distrito donde las parcelas están ubicadas aumentará su valor promedio en un porcentaje similar.

Reflexiones finales

A la luz de los resultados presentados en esta nota, es posible afirmar que la política de titulación y registro de predios rurales en el Perú está generando mayores oportunidades e incentivos para la inversión agrícola. Tanto la particular implementación del programa, basada en el reconocimiento de derechos de propiedad adquiridos informalmente y el aval de los miembros de la comunidad, como su efecto en la reducción de los costos de transacción a nivel regional surgen como dos características importantes que pueden servir de lección para la aplicación de esta política en otros contextos. Un sistema basado en unidades ejecutoras descentralizadas y con suficiente autonomía puede entender y evaluar de mejor manera

las condiciones locales, así como concentrar su trabajo en los productores más pobres de la zona, los cuales enfrentan mayores restricciones para adquirir seguridad de tenencia de otras maneras. Una metodología de focalización puede aplicarse también a nivel regional, identificando áreas menos desarrolladas que puedan beneficiarse de las externalidades generadas por el incremento de la densidad de titulación.

Sin embargo, la existencia de otras limitaciones que restringen la participación de los pequeños productores en los mercados crediticios formales y la imposibilidad de que la política de titulación las resuelva por sí sola dejan en claro la insuficiencia de esta intervención para mejorar los niveles de vida de los productores más pobres. Más aún, la ausencia de créditos de largo plazo para este sector, a pesar de la titulación, puede afectar su competitividad en los mercados de tierras, reducir las posibilidades de incrementar su escala de operaciones e incluso forzarlos a retirarse del sector agrícola. En consecuencia, resulta fundamental poner en práctica una serie de políticas complementarias a la titulación que permitan a los pequeños agricultores incrementar el tamaño de sus operaciones (bancos de tierra, promoción de asociaciones), así como la posibilidad de adquirir algún tipo de seguro contra eventos adversos.



Grupo de Análisis para el Desarrollo

El Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) es un centro de investigación privado sin fines de lucro fundado en 1980 en Lima, Perú, dedicado al estudio de temas económicos, ambientales y sociales, con el fin de contribuir al desarrollo nacional y latinoamericano. Los estudios que realiza GRADE tienen como objetivo brindar aportes para un mayor conocimiento de la realidad peruana y para el análisis y debate de propuestas orientadas a aumentar el bienestar de la población.

Análisis & Propuestas es una serie periódica dedicada a explorar diversos temas de la realidad peruana. Los artículos que se presentan son el resultado de análisis realizados en proyectos de investigación de GRADE y pretenden plantear y analizar propuestas de políticas públicas. Los textos pueden ser reproducidos si se cita la fuente. El contenido de los artículos no refleja necesariamente una posición institucional de GRADE.

En www.grade.org.pe se pueden encontrar resúmenes de los proyectos de GRADE de los últimos dos años, así como enlaces y archivos descargables en formato PDF o Word de la serie Documentos de Trabajo de GRADE y trabajos diversos realizados por investigadores de GRADE y

publicados por otras instituciones. La versión electrónica de este boletín se encuentra también en el sitio web.

Libros

INVESTIGACIÓN, POLÍTICAS Y DESARROLLO EN EL PERÚ. Patricia Arregui, Eduardo Zegarra, Verónica Minaya, Javier Escobal, Carmen Ponce, Juana Kuramoto, Manuel Glave, Lorena Alcázar, Miguel Jaramillo, Hugo Ñopo, Juan José Díaz, Nancy Birdsall, Rachel Menendez, Máximo Torero, José Deustua, Manuel Hernández, Santiago Cueto, Martín Benavides, Ernesto Pollit, Juan León, Martín Valdivia, Néstor Valdivia (2007)

LA EDUCACIÓN PERUANA SIGUE ENFRENTANDO DESAFÍOS. INFORME DE PROGRESO EDUCATIVO. PREAL, GRADE. Martín Benavides, ed. (2006)

LOS DESAFÍOS DE LA ESCOLARIDAD EN EL PERÚ. Martín Benavides, ed. (2006)

THE ROLE OF PUBLIC INFRASTRUCTURE IN MARKET DEVELOPMENT IN RURAL PERU. Javier Escobal (2005)

EDUCACIÓN, PROCESOS PEDAGÓGICOS Y EQUIDAD: CUATRO INFORMES DE INVESTIGACIÓN. Martín Benavides, ed. (2004)

Serie Documentos de Trabajo

No. 52 TRANSPARENCIA DE LOS INGRESOS Y PAGOS EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS. Juana Kuramoto (2007)

No. 51 MINERÍA Y ECONOMÍA DE LOS HOGARES EN LA SIERRA PERUANA: IMPACTOS Y ESPACIOS DE CONFLICTO. Eduardo Zegarra, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes (2007)

No. 50 ¿CÓMO SE AJUSTA EL MERCADO DE TRABAJO ANTE CAMBIOS EN EL SALARIO MÍNIMO EN EL PERÚ? UNA EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LA ÚLTIMA DÉCADA. Miguel Jaramillo, Kristian López (2006)

No. 49 DESARROLLANDO MERCADOS RURALES: EL ROL DE LA INCERTIDUMBRE Y LA RESTRICCIÓN CREDITICIA. Javier Escobal (2006)

No. 48 EL CLUSTER PESQUERO DE CHIMBOTE: ACCIÓN CONJUNTA LIMITADA Y LA TRAGEDIA DE LOS RECURSOS COLECTIVOS. Juana Kuramoto (2005)

GRADE
Av. del Ejército 1870, San Isidro, Lima, Perú.
TEL. 2641780, FAX 2641882.