



Límites a la propiedad de la Tierra

Antecedentes Legales

Pedro
Castillo
Castañeda



Límites a la propiedad de la tierra: antecedentes /
Pedro José Castañeda. -- Lima: CEPES, 2010.

Una publicación del Centro
Peruano de Estudios Sociales (CEPES)
Av. Salaverry n.º 818, Lima 11, Perú
Teléfono: (51-1) 433-6610
Fax: (51-1) 433-1744
Correo electrónico: legal@cepes.org.pe
URL: <http://www.cepes.org.pe>



LICENCIA CREATIVE COMMONS
Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra

Limites a la propiedad de la Tierra: Antecedentes Legales.

Pedro Castillo Castañeda.

El tema de los límites a la propiedad, o más precisamente del establecimiento a través de la ley de límites máximos a la propiedad de la tierra agrícola ha retomado actualidad en los últimos meses en el Perú. A la fecha se han presentado hasta tres propuestas legislativas al respecto, no obstante creemos necesario revisar algunos antecedentes antes de pasar a las propuestas mismas.

Haciendo un breve repaso de las tres últimas Constituciones, podemos observar que el tema no es ajeno a la realidad legislativa nacional. Hasta la Constitución de 1979, se entendió que los problemas de concentración de tierras en pocas manos generaría lo que conocemos como latifundio por ello proclamaron la necesidad de promover la pequeña y mediana propiedad. Así en la Constitución Política de 1933 en su artículo 34 señalaba expresamente que “La ley fijará los límites y modalidades del derecho de propiedad”. Inclusive en el artículo 47 (versión original) se explicitaba la preferencia del constituyente de 1933 por la pequeña y la mediana propiedad, en tácita proscripción de la gran propiedad, sobre todo de la gran propiedad improductiva¹. Este mismo artículo luego fue modificado mediante la Ley 15242, siendo aún más específico respecto a los límites a la propiedad.

“Constitución de 1933, artículo 47.- El Estado favorecerá la conservación y difusión de la pequeña y mediana propiedad rural. La ley fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño una sola persona natural o jurídica, según el tipo de explotación a que a tierra se dedique y tomando en cuenta las peculiaridades demográficas, sociales y geográficas de cada zona o región, así como las condiciones naturales y técnicas de producción.

El Estado dará el apoyo económico y técnico necesario para desarrollar la propiedad rural y los sistemas cooperativo y comunitario de explotación y comercialización.”

Por su parte, la Constitución Política de 1979, señaló en su artículo 124: “La ley señala las formas, obligaciones, limitaciones y garantías del derecho de propiedad.” Por ello, no sorprende que en el artículo 159 dicha Constitución se refiriera a la reforma agraria como “el instrumento de transformación de la estructura rural y de promoción integral del hombre del campo”, agregando que dicho instrumento “se dirige hacia un sistema justo de propiedad tenencia y trabajo de la tierra, para el desarrollo económico y social de la Nación”. Pero de manera aún más precisa se mencionaba en los dos primeros incisos de ese artículo que con ese fin, el Estado:

1.- Prohíbe el latifundio y, gradualmente, elimina el minifundio mediante planes de concentración parcelaria.

¹ Constitución de 1933, artículo 47.- El Estado favorecerá la conservación y difusión de la mediana y la pequeña propiedad rural; y podrá, mediante una ley, y previa indemnización, expropiar tierras de dominio privado, especialmente las no explotadas, para subdividir las o para enajenarlas en las condiciones que fije la ley.

2.- Difunde, consolida y protege la pequeña y mediana propiedad rural privada. La ley fija sus límites según las peculiaridades de cada zona.

Lo dicho hasta ahora permite afirmar que a lo largo de buena parte del siglo XX el Estado estaba no solo facultado para poner límites a la propiedad agraria sino incluso para llevar adelante acciones, como la expropiación, encaminadas a eliminar el latifundio, promoviendo la formación de unidades agrarias pequeñas y medianas.

De hecho, durante el proceso de aplicación de la Ley de Reforma Agraria, en virtud del Decreto Ley 17716, se aplicó límites a la propiedad agraria. Así, en el artículo 11 del Texto Único Concordado de la Ley de Reforma Agraria se podía leer lo siguiente:

Cualquier persona natural o jurídica que adquiriera uno o más predios a partir de la promulgación del presente Decreto Ley sólo podrá mantener bajo su dominio, incluyendo el predio o predios que anteriormente pudiere tener, una extensión en la Costa, Sierra o Ceja de Selva que no supere el límite inafectable señalado para cada caso...”

Esos límites fueron fijados en 150 hectáreas de tierras de cultivo bajo riego en la costa, siempre que estuvieran directamente conducidas. Esa extensión podría ampliarse hasta 200 ha si se cumplían algunas condiciones estipuladas en el mismo artículo 28 de la Ley. Para el caso de las tierras de cultivo bajo riego, directamente conducidas, en las regiones de sierra y ceja de selva, el artículo 30 de la Ley de Reforma Agraria contemplaba límites de inafectabilidad que iban de 15 a 55 ha, dependiendo de las provincias de que se tratara; ese límite podría incrementarse hasta el doble si se cumplían algunas de las condiciones adicionales contempladas en el artículo 31.

Tras cerca de 11 años de aplicación de la Ley de Reforma Agraria, en 1980 al acceder por segunda vez al gobierno, el Presidente Belaunde aprobó un Decreto Legislativo, conocido como Ley de Promoción y Desarrollo Agrario. Así, el gobierno del presidente Belaunde puso fin a los procesos de adjudicación por reforma agraria y modificó las normas sobre afectación de tierras, tierras eriazas, de selva y sobre empresas asociativas (cooperativas agrarias y sociedades agrícolas de interés social, entre otras).

Si la Reforma Agraria fortalecía a las denominadas empresas asociativas, durante el período 1980-1985 se fomentó su parcelación, usando dos mecanismos: el cambio de modalidad empresarial y la reestructuración, lo que dio inicio del proceso de parcelación de estas cooperativas agrarias. En la práctica no se derogó la Ley de Reforma Agraria, pieza central de una legislación que se distanciaba fuertemente del tratamiento liberal a la propiedad y la posesión, que habían regulado las relaciones jurídicas sobre la tierra hasta el año 1969. Igualmente, durante este gobierno se mantuvo en funcionamiento el Fuero Agrario, creado en la Ley de Reforma Agraria para facilitar la aplicación de las normas de la reforma agraria.

En el primer gobierno del presidente García se continuó el impulso a los Proyectos Privados de Desarrollo Integral (PRIDI), creados durante el gobierno de Belaunde, orientados a la adjudicación de tierras eriazas, y se aumentaron los límites máximos de la propiedad agraria, permitiendo la presencia de sociedades mercantiles pero sólo en tierras eriazas de la costa o en la selva. Asimismo, se convalidó el proceso de parcelación de las cooperativas de la costa y se procedió a la reestructuración y

adjudicación de tierras de empresas asociativas en la zona sur del país (principalmente en los departamentos de Cusco y Puno), beneficiando sobre todo a las “nuevas” comunidades campesinas ubicadas en el departamento de Puno.

De igual manera, se creó el Programa Nacional de Drenaje y Recuperación de Tierras, mediante el decreto supremo 019-88-AG del 3 de marzo de 1988. Con el objeto de incrementar la producción de alimentos en el corto plazo, y de mejorar la utilización de las tierras agrícolas mediante su recuperación y optimización a través de obras de drenaje y mejoramiento de riego.

Sin embargo, la norma más significativa del primer periodo de García, fue el decreto supremo 029-88-AG, del 20 de marzo de 1988, que creó el Proyecto Especial "Desarrollo Agrario, Cooperativo y Comunal", más conocido como Plan Costa; con el objetivo de garantizar la reactivación económica de la actividad agraria mediante la promoción de la inversión privada en tierras erizas en la costa.

La adjudicación de tierras erizadas podría efectuarse, tanto para la ejecución de proyectos agropecuarios, cuanto para otros usos agrarios o agroindustriales, mediante las modalidades de concesión, venta o arrendamiento. Tratándose de concesión o arrendamiento, su duración no podía exceder los treinta (30) años.

No obstante, el objetivo de la norma se permitía que cualquier tipo de sociedad mercantil se hiciese de tierras erizadas de la costa, selva o ceja de selva hasta un máximo de 450 hectáreas, triplicando el límite impuesto (150 hectáreas) y que aún estuviera vigente por la reforma agraria.

Durante el gobierno de Fujimori se produjo el mayor cambio en la política respecto de la tierra. Ello significó, el mayor giro respecto de las políticas que versaban sobre ella. Se dejaba atrás la reforma agraria y se iniciaba el proceso de liberalización de ellas, facilitando su adquisición.

Originariamente este proceso se inició con el Decreto Supremo 011-91-AG, del 31 de marzo de 1991, que aprobó medidas para alentar la producción de alimentos, garantizando la propiedad del agro y, sobre todo, facultando la transferencia libre de la propiedad de la tierra. La intención fue bastante clara pues se afirmaba que era necesario dictar medidas extraordinarias (en tanto se expidiese la ley sobre la materia) para que los productores agrarios superasen la difícil situación económica que atravesaban y que ocasionaba que las escasas tierras de cultivo del país estuvieran “inexploradas o deficientemente explotadas”. La solución para salir de esta crisis consistía en promover la inversión de capitales, para lo que era necesario otorgar seguridad a la propiedad agraria y posibilitar su libre disposición.

En efecto, esta norma permitió que sociedades anónimas, o de cualquier otra forma asociativa puedan ser propietarias de tierras; se dispuso que la propiedad agraria, cualquiera fuere su origen (comunal o pequeños propietarios), pudiese ser libremente transferida a terceros con la posibilidad de otorgarlas en arrendamiento o, eventualmente hipotecarlas. Finalmente, se permitía tener propiedades de hasta mil hectáreas de tierras erizadas (la reforma agraria señaló el límite en 150 hectáreas, y García la elevó a 450 hectáreas).

En este periodo se dejó de lado el principio de conducción directa de la tierra (principio fundamental de la Reforma Agraria de 1969, donde se reconocía como propietario al que trabajaba directamente la tierra, sin mediar intermediario alguno) al permitirse el arrendamiento de tierras y la libre venta de las mismas.

Las críticas al mencionado Decreto Supremo hicieron que ese mismo año se promulgara una segunda norma, el Decreto Legislativo 653. Esta norma derogó formalmente la Ley de Reforma Agraria de 1969 y estableció en su reemplazo que la propiedad agraria se regularía por el Código Civil, norma que regula las relaciones privadas entre particulares, y por este propio decreto legislativo. Ello permitió la presencia abierta de sociedades mercantiles como dueñas de tierras, levantó las trabas para el arrendamiento de ellas y aumentó los límites máximos de propiedad de las tierras. Señaló igualmente que la actividad agraria se sujetaba a las condiciones de una economía social de mercado.

A continuación de la crisis política de abril de 1992, se instaló el Congreso Constituyente Democrático (CCD), el cual aprobó en 1993 la vigente Constitución. En esta nueva carta constitucional el régimen agrario fue significativamente recortado y la protección a las tierras de las comunidades campesinas y nativas fue reducida a su mínima expresión.

Continúa luego la Constitución vigente que establece en su artículo 88:

“El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.

Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.”

De esta forma, la Constitución de 1993 respecto del tema que nos ocupa en estas páginas, establece una fórmula bastante laxa, por la cual es facultad del Estado, a través de la ley, fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.

Con esta nueva Carta Política se abrieron las puertas y se incentivó la participación de grandes agentes económicos en el campo. Para ello era necesario otorgarles las garantías correspondientes a través de la dación de normas que diesen estabilidad y seguridad jurídica a sus inversiones. Con ese fin se promulgó la Ley de Promoción de la Inversión en las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Ley 26505; más conocida como Ley de Tierras, en julio de 1995.

El objetivo era contar con un dispositivo legal que desarrollara el marco ya trazado desde 1991 y lo previsto en la Constitución de 1993, respecto del derecho de propiedad de la tierra, señalando sus principios básicos y fundamentales sobre qué garantías deberían ser otorgadas a la actividad agraria para su aprovechamiento. Uno de los principales cambios introducidos por esta norma fue en relación con los predios rústicos y su regulación: se permitió que cualquier persona, sea natural o jurídica, nacional o

extranjera sea propietaria de tierras, y en lo que a esta revisión compete, se eliminó todo límite a la propiedad de la tierra, sea éste límite máximo como límite mínimo, al señalarse en el primer párrafo del artículo 3 lo siguiente:

Las garantías previstas en los Artículos 70° y 88° de la Constitución Política significa que por ningún motivo se podrá imponer limitaciones o restricciones a la propiedad de las tierras distintas a las establecidas en el texto de la presente Ley.

La revisión del debate parlamentario muestra que en el brevísimo tiempo en que el Congreso Constituyente Democrático debatió esta importante ley primaron sobre todo argumentos ideológicos, orientados a liberalizar la propiedad agraria y a oponerse a los límites, precisamente porque en el proyecto de ley original (2768/95) establecía como límites de extensión máxima para ejercer el derecho de propiedad de tierras, expresadas en términos de hectáreas netas bajo riego que una persona puede tener bajo su dominio en la costa: 250 hectáreas, en la sierra: 60 hectáreas o su equivalente en tierras de secano, en la selva y ceja de selva: 350 hectáreas (tierras con aptitud para la agricultura) y 1500 hectáreas (tierras con aptitud para la ganadería).

Al respecto la fundamentación sobre este punto señalaba que:

“en lo concerniente a los límites máximos de la propiedad rural, se ha armonizado la norma constitucional que hace referencia a su fijación potestativa, con la necesidad de constituir unidades agrarias altamente tecnificadas que desarrollen actividad agrícola a escala destinada a la exportación.

No se pretende normar el límite inferior por las experiencias recogidas a lo largo de más de 24 años que se norma sobre esta particularidad y jamás se respetó el mínimo establecido por la Ley”.

No obstante, la defensa cerrada a la no fijación de límites de algunos constituyentes de la época da pie a señalar que ésta fue más una defensa política que técnica. Fernando Eguren lo describe así:

“La argumentación que sustentó el proyecto de esta ley en el Congreso fue básicamente de naturaleza ideológica. Se mezcló la afirmación de que en una sociedad libre no podía ponerse límites a la propiedad con confusas razones supuestamente ‘técnicas’ sobre la superioridad de la gran explotación agraria sobre la mediana y pequeña (llamada esta última invariablemente ‘minifundio’ para sugerir su absoluta inviabilidad).”²

No obstante, la Ley de Tierras debía enfrentar el riesgo de concentración de la tierra, en esa medida se incluyó en el artículo 13 una discutible norma que aludía a la creación de un impuesto para desincentivar la formación de grandes propiedades:

Facúltese al Poder Ejecutivo para que mediante Decreto Legislativo reglamente un impuesto sobre la propiedad de la tierra que exceda del límite de tres mil

² EGUREN, Fernando, “Las políticas agrarias en la última década: Una evaluación”, op. Cit., pág. 46. Puede verse más sobre esta Ley en DEL CASTILLO, Laureano, “La Ley de Tierras y los Límites al Derecho de Propiedad”, en *Debate Agrario* N° 23, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, 1995.

hectáreas. Quedan fuera del ámbito de dicho tributo las comunidades campesinas y nativas, así las extensiones de tierras objeto de propiedad no estatal a la fecha de vigencia de la presente Ley

Más allá de las observaciones de tipo formal (la Ley no creó el referido impuesto sino solo encargó al Ejecutivo su establecimiento, lo que no puede “reglamentarse” por Decreto Legislativo y menos aún crearse por esa vía), lo cierto es que el aludido impuesto que nunca fue establecido, por lo que esa norma no se aplicó. Más aún, el Reglamento de la Ley de Tierras, aprobado por el Decreto Supremo N° 011-97-AG, en su Disposición Transitoria incluyó una norma totalmente gaseosa “El Ministerio de Economía y Finanzas propondrá la regulación del impuesto a que se refiere el Artículo 13° de la Ley”.

De esta forma, los supuestos o reales intentos por frenar la reconcentración de tierras agrícolas quedaron desvirtuados por la forma tan vaga como se reguló. En la práctica, entonces, con dicha Ley no se establecieron limitaciones a las extensiones máximas de la propiedad rural. Lo del límite de las 3,000 ha quedaron como una mera referencia, casi anecdótica.

La coyuntura actual del país (conflictos sociales por el aprovechamiento de los recursos naturales incluidos la tierra) pone otra vez sobre el tapete la discusión sobre los límites sobre la tierra. En efecto, en abril de 2009 se presentó al Congreso un proyecto de Ley que proponía establecer límites máximos a las propiedades agrícolas, pero solo en la región de la costa. El congresista oficialista Alfredo Cenzano fue quien presentó el proyecto de ley N° 3194, el cual proponía, en dos breves artículos, fijar en 40 mil hectáreas el límite de extensión de la propiedad agrícola en la costa.

De la misma forma, Tomás Zamudio Briceño, del Grupo Nacionalista, presentó el 9 de junio la propuesta legislativa N° 4075 y de manera casi idéntica a la propuesta de Cenzano señala que para las tierras agrícolas para la costa el límite de la propiedad agraria debe ser, no de 40,000 has, sino 25, 000.

Tras seguir su trámite y recoger los comentarios de diferentes entidades, tanto públicas como privadas, el 5 de mayo de 2010 la Comisión Agraria aprobó el Dictamen del proyecto primer proyecto (proyecto de ley N° 3194). El texto aprobado es el siguiente:

“Artículo 1°.- Límite máximo de propiedad agraria

Establézcase como límite máximo del derecho de propiedad agraria la extensión de cuarenta mil (40,000) hectáreas de tierra agrícola en las zonas ubicadas en la costa, cualquiera sea el área de cultivo.

Este límite incluye a la propiedad de personas naturales o jurídicas, individual o en grupos económicos, de naturaleza directa o indirecta, según la definición de la Resolución N° 090-2005-EF-94.10 aprobado por la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV).

Artículo 2°.- Excepciones

Exceptuase del límite máximo establecido en el artículo precedente a las tierras de propiedad del Estado en sus tres niveles, a las de proyectos especiales a cargo del ex INADE y a las de propiedad de las comunidades campesinas y nativas.

Artículo 3°.- Zonificación Agraria

La Presidencia del Consejo de Ministros en coordinación intersectorial, aprueba mediante decreto supremo la zonificación agraria para efectos de la presente Ley.

Disposición Final

Las personas naturales o jurídicas que a la fecha de vigencia de la presente Ley supera el límite máximo de extensión a que se refiere el artículo 1° de esta Ley, no podrán adquirir área o tierra agrícola adicional.”

La lectura del Dictamen nos permite hacer algunos comentarios, Al respecto, cabe hacer varias preguntas. ¿Por qué el límite máximo sólo es para la región costeña? ¿Por qué 40.000 o 25,000 hectáreas? ¿Se considera dentro de ese límite las tierras eriazas adquiridas y aún no puestas en producción o solo las ya en producción? Por último, si una persona o empresa supera las 40.000 o 25,000 ha al momento de aprobarse cualquiera de estas propuestas ¿qué consecuencias pueden haber?

El comentario que se desprende en torno a las preguntas formuladas es si resultan convenientes las propuestas legislativas en trámite. No puede sino considerarse poco trascendente, inoportuna y hasta contraproducente, por que permitirían la consolidación legal de nuevos latifundios, teniendo en mente que hasta antes de la reforma agraria de 1969 existían en la costa latifundios que no excedían las 30,000 has.

Como mencionamos, el propio Dictamen aprobado da cuenta de distintos comentarios. Uno de ellos era el del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –INDECOPI- que entre algunos argumentos para oponerse al proyecto incluye estos dos:

- No se justifica técnicamente la delimitación de la propiedad a 40 mil hectáreas y que esta delimitación coadyuve a asegurar la existencia de la pequeña y mediana propiedad.
- No se toma en cuenta el impacto que podría generar la norma a los propietarios con más de 40 hectáreas (sic), ni los posibles perjuicios económico (sic) que podría ocasionar a los agentes económicos que se dediquen a la actividad agrícola que podrían verse afectados su permanencia en el mercado (sic).³

El Dictamen de la Comisión Agraria recoge además las opiniones de la Gerencia de Estudios Económicos de INDECOPI, la cual incluye entre sus comentarios:

“Es limitado el número de países que imponen límites a la propiedad agrícola: Ecuador, Bolivia, México y El Salvador, en los que dicha limitación no es absoluta sino que varía de acuerdo a las características particulares de la actividad agrícola o de sus propietarios (México y El Salvador).”

Asimismo, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal –COFOPRI- comenta respecto del proyecto de Ley “el proyecto no especifica el criterio técnico ni

³ Dictamen de la Comisión Agraria del Congreso, recaído en el Proyecto de Ley N° 3194/2008-CR, página 2.

expone razones que justifiquen este límite y si es adecuado para evitar el latifundio. Además, hace diferencia de trato respecto a tierras de la sierra”.

Igualmente algunos Gobiernos Regionales opinaron respecto del proyecto de ley. Aunque no todos coinciden en sus opiniones, algunos de ellos, como los Gobiernos Regionales de Tacna y La Libertad expresaron cuestionamientos a dicha propuesta. Transcribimos los comentarios de este último: “la Dirección Regional de Agricultura señala que en tanto la pequeña y mediana propiedad tienen especial importancia para la seguridad alimentaria porque permite desarrollar una agricultura intensiva orientada principalmente a productos de pan llevar de consumo popular, limitar la extensión de la propiedad es beneficiosa para los auténticos campesinos y del país en general”.

Resulta comprensible que no solo distintas dependencias públicas opinaran en contra del proyecto de ley por considerarlo como un freno a la inversión sino que las organizaciones empresariales se pronunciaran en contra del mismo. Así, la Sociedad Nacional de Industrias –SIN-, en sus comentarios menciona que la propuesta “no se sustenta con estudios estadísticos o índices sobre una posible concentración de tierra agrícola en la zona costera” y agrega que “Hay otras medidas alternativas para incentivar la propiedad agrícola, como incentivos tributarios o planes de capacitación”. De manera similar, la Asociación de Exportadores –ADEX- expresó su disconformidad con la iniciativa legislativa, proponiendo su archivamiento por no existir fuente de información actualizada sobre este tema, “ya que el último censo se realizó en 1994” y además porque “Limitar la propiedad es contraproducente para el acceso al financiamiento, estandarización, mayor desarrollo del sector agrario que en muchos cultivos requiere grandes extensiones para lograr economías de escala, eficiencia y competitividad”.

Siguiendo la línea de varios de los comentarios críticos al proyecto de ley que hemos citado, interesa contrastarlo con la realidad de la estructura de la propiedad agraria en el Perú. ¿Cuál era la situación del agro cuando este proyecto de ley se discutía? En *La Revista Agraria*⁴ se da cuenta de distintos mecanismos por los cuales se había venido produciendo un paulatino pero definido proceso de reconcentración de tierras. Uno de esos mecanismos fue la adquisición de tierras eriazas en proyectos financiados por el Estado. En el caso de Chavimochic, uno de los más importantes de dichos proyectos se tenía, según información proporcionada por la Gerencia de Promoción de la Inversión Privada (GEPPIV) del Proyecto Especial CHAVIMOCHIC el siguiente resultado:

**Ampliación frontera agrícola Proyecto Chavimochic
(1994-2006)**

Empresa	Área bruta (ha)	%
Camposol S.A.	9179.52	20.9
Compañía Minera San Simón S.A.	6185.02	14.1
El Rocío S.A.	4901.17	11.2
Empresa Agroindustrial Laredo	3789.69	8.6
Rego Corporation	3778.36	8.6
Green Peru S.A.	1659.61	3.8
Danper Trujillo S.A.	1640.04	3.7
Morava S.A.	1622.07	3.7

⁴ La Revista Agraria, N° 107, 2009, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES.

Sociedad Agrícola Virú S.A.	1502.89	3.4
Ugás de la Torre Ugarte Manuel	1347.38	3.1
Cefer Agrícola Chavimochic	1304.23	3.0
Subtotal	36909.98	84.1
TOTAL área del proyecto	43870.28	100.0

Paralelamente, como resultado del proceso de conversión de las cooperativas agrarias azucareras creadas durante el proceso de reforma agraria, se ha dado un importante proceso de concentración de propiedad de tierras agrícolas en pocas manos, en este caso de poderosos grupos empresariales, tanto nacionales como extranjeros. Reproducimos a continuación otro cuadro elaborado por CEPES en base a distintas fuentes, tanto públicas (Ministerio de Agricultura) como privadas):⁵

Empresas azucareras agroindustriales

Empresas	Ubicación y año adquisición	Accionista principal	Hectáreas
1. Empresa Agroindustrial Tumán	Lambayeque 2007	Grupo Oviedo	11.800
2. Empresa Agroindustrial Pomalca	Lambayeque 2004	Grupo Oviedo	10.000
3. Industrial Pucalá	Lambayeque 2008	Grupo Huancaruna	6.500
4. Complejo Agroindustrial Cartavio	La Libertad (Ascope) 2007	Grupo Gloria	11.000
5. Empresa Agroindustrial Casa Grande	La Libertad (Ascope) 2006	Grupo Gloria	29.383
6. Empresa Agroindustrial Chiquitoy	La Libertad 2006	Grupo Gloria	3.200
7. Empresa Agroindustrial Sintuco	La Libertad 2007	Grupo Gloria	1.414
8. Empresa Agroindustrial Laredo	La Libertad (Virú) 1999	Grupo Manuelita (colombiano)	9.100
9. Agroindustrias San Jacinto	Ancash (valle del Santa) 1996	Grupo Picasso	16.000
10. Agroindustrial Paramonga	Lima (Barranca) 1997	Grupo Wong	10.000
11. Industrial Andahuasi	Lima (Huacho)	Cooperativa Andahuasi / Grupo Wong	7.200
12. Central Azucarera Chucarapi Pampa Blanca	Arequipa (valle Tambo)	Grupo Michell (43.48%)	1.200
Total			116.797

De acuerdo al cuadro que acabamos de reproducir, el Grupo Oviedo sería propietario de 22.800 hectáreas de tierras dedicadas a la producción de azúcar, mientras que el Grupo Wong controlaría otras 17.200 ha. En el caso del Grupo Gloria, la suma de sus propiedades en cuatro empresas agroindustriales arroja un total de 44.997 ha; sin

⁵ El siguiente cuadro fue publicado en el N° 107 de *La Revista Agraria* y fue reproducido en el Dictamen del Proyecto de Ley N° 3194/2008-CR.

embargo, informaciones periodísticas recientes dan cuenta de que dicho grupo empresarial tendría bajo su control ya más de 55.000 hectáreas.⁶

Todo ello, cuando la estructura de propiedad, conforme al último Censo Nacional Agropecuario, realizado en 1994, nos daba cuenta de una agricultura marcada fuertemente por la presencia de la pequeña propiedad y el minifundio. Ese dato es recogido, sin merecer ningún comentario, en la sustentación del Dictamen de ley comentado: el 56% de las unidades agrícolas tiene menos de 3 ha; 15% de unidades agrícolas tiene entre 3 y 5 ha; 22% de las unidades agrícolas es de 5 a 20 ha; 5% tiene entre 20 y 50 ha; 2% tiene más de 50 ha. Conforme a esas cifras, obtenidas el III Censo Nacional Agropecuario, el 93% de las unidades agropecuarias tenía menos de 20 hectáreas de tierra.

Casi un mes después del Dictamen del proyecto que establecía el límite máximo de propiedad agraria hasta por 40,000 has. La congresista Susana Vilca, Grupo Nacionalista, presentó el proyecto de Ley 4062 (3 de junio de 2010), “proyecto de ley que propone promover la pequeña y mediana propiedad de tierras para asegurar la inclusión social, la soberanía alimentaria y la protección al medio ambiente”. A diferencia de las dos propuestas anteriores, el objeto de esta propuesta es promover la pequeña y mediana propiedad de tierras generadas por proyectos de irrigación para que sean adjudicadas prioritariamente a los agricultores que residan en las regiones donde se sitúen dichos proyectos.

Esta propuesta está sustentada en el modelo de tenencia de la tierra que se generó a raíz de la implementación del proyecto de irrigación que se dio en el valle de San Lorenzo de Piura, y que justamente favoreció a pequeños y medianos agricultores de la zona y que hasta la fecha es el modelo de mayor éxito en el país.

En ese sentido, se plantea la mayor participación de personas de todos los niveles económicos, que sustenten su producción en el marco de la pequeña y mediana propiedad de tierras y que esté dirigida a abastecer el mercado interno, a diferencia de lo que sucede actualmente con las grandes propiedades de tierras que destinan su producción a mercados externos.

En la propuesta se señala que el límite máximo de propiedad ya sea persona natural o jurídica es por una extensión que no sobrepase la 1,000 has en un valle y de 5,000 has. si se trata de toda una Región, pero en función de estudios socios económicos que señalaran el porcentaje y dimensión de tierra a entregar que sea la más adecuada para cada región donde se encuentre el proyecto de irrigación.

Si bien el proyecto presenta puntos favorables, al igual que las dos propuestas anteriores, no señala con claridad por qué el límite debe ser hasta 1,000 o 5,000. Por lo que las inquietudes que presentábamos respecto a las dos propuestas anteriores son también válidas para este proyecto.

No obstante, es de resaltar el hecho que existan tres propuestas que pretendan regular la propiedad de la tierra, sobre todo en un país donde la tierra no abunda y es más bien un bien escaso. Sin embargo, es necesario arribar a mayores consensos, sobre todo en

⁶ Véase la columna del economista Humberto Campodónico en el diario *La República* del 28 de abril de 2010.

temas particularmente delicados como éste, antes de impulsar iniciativas legislativas. Lamentablemente, como la experiencia de los últimos años muestra, la producción legislativa adolece de este defecto. Antes que mirar la realidad, para desde allí intentar propuestas legislativas que permitan romper los nudos que bloquean el desarrollo rural, la mayor parte de las normas emanadas del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo parecen mirar a otras realidades, pretendiendo que esquemas válidos para otras realidades pueden ser aplicados mecánicamente a nuestra compleja realidad del mundo rural.