



Food and Agriculture Organization  
of the United Nations

2-13 DICIEMBRE 2013

DISCUSIÓN EN LÍNEA | SÍNTESIS

# La titulación de tierras en el Perú: ¿cuál es el futuro de la tenencia de tierras segura para las mujeres?



## INTRODUCCIÓN

Lanzada en 2010, la base de datos [Género y Derecho a la Tierra](#) fue desarrollada por la FAO en consulta con organizaciones de la sociedad civil, autoridades nacionales de estadística, académicos y otras fuentes con el fin de poner de relieve los principales factores políticos, jurídicos y culturales que influyen en la realización de los derechos a la tierra de las mujeres en todo el mundo. La base de datos es una herramienta práctica para los responsables de política y los defensores de los derechos de las mujeres, que aporta argumentos e información relevantes para apoyar los procesos que fomentan una tenencia de la tierra más equitativa.

En junio de 2013, en colaboración con el Portal de la Tierra, la base de datos ha probado un nuevo método para la recopilación de información destinada a mejorar la calidad y la disponibilidad de la información suministrada a los usuarios. El Portal de la Tierra es una plataforma en línea bien establecida, dirigida a la agregación de información sobre la tierra y a la construcción de una comunidad especializada de expertos en la tierra a través del diálogo y el intercambio de información en línea.

Sobre la base de los resultados de esta primera discusión en línea, la base de datos organizó una segunda discusión en línea en el Portal de la Tierra, en estrecha colaboración con el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. Al reflexionar sobre el gran reto de la incorporación de grupos de interés con acceso limitado a la información y la tecnología, el equipo del Portal de la Tierra, con el apoyo del CEPES, organizó una reunión presencial de reflexión en Lima, entre los miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y líderes rurales que se ocupan de las cuestiones de género y la gobernanza de la tierra.

## 1. ANTECEDENTES

En 1992, el Decreto Legislativo No. 667 sobre el Registro de los Predios Rurales creó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) como un proyecto especializado del Ministerio de Agricultura (MINAG).

El proyecto tenía por objeto formalizar los derechos de propiedad privada a través de la titulación, fomentar el desarrollo de un mercado de tierras rurales eficientes y transparentes y promover la inversión en la agricultura. Estos objetivos debían alcanzarse a través de dos estrategias principales:

1. La elaboración de normas y directrices para los relevamientos catastrales, y
2. El seguimiento, evaluación y propuesta de normas para organizar el registro de predios rurales.

Los Beneficiarios específicos del programa eran “agricultores que acrediten posesión y explotación económica en forma directa, continua, pacífica, pública por un plazo mayor de 1 ó 5 años, según se trate de terrenos de propiedad del Estado o de particulares” (MINAG, 2013). El PETT se desarrolló en dos fases: La primera fase (PETT 1) se desarrolló entre 1993-2000 y la segunda fase (PETT 2) entre 2000-2006. Una tercera fase se inició en 2007 cuando el PETT se fusionó con la Organización de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), añadiendo a ésta la responsabilidad de tratar con las áreas rurales además de las áreas urbanas. La discusión ha aportado mayor claridad sobre la situación actual de la titulación y determinó una serie de medidas clave para desarrollos posteriores.

PETT 1 no tenía una política de género ni había adoptado las disposiciones legales que promueven la igualdad de género. La adjudicación de tierras se basaba en valores patriarcales que tendían a excluir a las mujeres. El registro se llevaba a cabo normalmente en nombre del jefe de familia (por lo general un hombre) y los que podían demostrar la posesión y la explotación económica de las tierras. Además, las parcelas se adjudicaban sobre la base de la situación jurídica del actor, lo que significa que una persona sin documentos de identidad no

podía ser considerada. Las mujeres rurales, con mayores niveles de analfabetismo e indocumentación que sus pares varones tenían, por lo tanto, menores posibilidades de ver formalizados sus derechos. Esto dio lugar a diversos esfuerzos de la sociedad civil para impulsar la implementación del proyecto con atención al género más débil en PETT 2 (Glavin, 2011). PETT 2 se efectuó con resultados positivos. Más de 1,5 millones de parcelas fueron titulados en menos de una década (Ministerio de Finanzas y el Banco Interamericano de Desarrollo, 2005) y el programa ayudó a aumentar las oportunidades de inversión para los beneficiarios al tiempo que reduce los costos de transacción a nivel regional (Fort, 2008).

En materia 3 de resultados relacionados al género, el proyecto tuvo un considerable efecto de empoderamiento (Wiig, 2013) y las mujeres con títulos de tierra tenía una mayor probabilidad de obtener crédito. Sin embargo, los resultados de la titulación conjunta en el empoderamiento económico de las mujeres, así como el aumento de su poder de negociación, son más difíciles de rastrear.

En esta discusión, se pidió a los participantes a aportar su visión sobre la situación actual de la titulación en el Perú, en el valor añadido de un título de propiedad para las mujeres productoras y reflexionar sobre las opciones para asegurar el acceso de las mujeres a la tierra en el país.

## 2. SITUACIÓN Y LOS PROBLEMAS ACTUALES EN JUEGO

### a) Factores que influyen desigualdades por géneros en los derechos a la tierra

La discusión puso de relieve una serie de barreras fundamentales que impiden a las mujeres formalizar sus derechos a la tierra. El modo de pensar “machista” es un factor cultural que está en el origen del problema. El hecho de que las mujeres están a la sombra de los hombres conlleva a menos esfuerzos que inviertan en su educación, así como contribuye a la noción de que son menos capaces que su contraparte masculina. En muchos casos, la existencia de la mujer no está oficializada mediante un documento de identificación. El PETT1 no pudo dar a las

mujeres más seguridad en la tenencia de la tierra en gran parte porque las mujeres no podían proporcionar un DNI válido para los títulos expedidos.

Las **uniones de hecho** (convivencia) son un tema importante en el Perú. El código civil de 1984 reconoció las uniones de hecho y amplió la presunción de una sociedad de bienes que se sujeta al régimen de sociedad de gananciales siempre que dicha unión haya durado por lo menos dos años continuos<sup>1</sup>. Sin embargo, es muy difícil determinar cuando el tiempo empieza a correr ya que no hay documento oficial que acredite la fecha exacta.

Además, **la falta de datos desglosados por sexo** hace que sea difícil visualizar el efecto que PETT tuvo sobre la seguridad de tenencia de las mujeres. La mayoría de las actividades de titulación realizadas en el marco del PETT se llevaron a cabo durante el período que va desde 1992 hasta 2005. Han pasado casi diez años y no ha habido ninguna actualización del catastro en los cambios de propietarios que resulten de la muerte o la transferencia del título de propiedad.

#### **b) Marco institucional para la titulación y registro de tierras**

Aparte de estos problemas subyacentes, los participantes señalaron que los cambios en la responsabilidad sobre la competencia de la titulación de tierras crearon incertidumbre y trajeron las actividades de titulación de tierras a un punto muerto. 4 Con el Decreto Supremo No 005-2007-VIVIENDA del 22 de febrero del 2007, el PETT se fusionó con la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), pasando la rectoría del Ministerio de Agricultura al Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento. Por el momento, el Ministerio de Agricultura (MINAG) es la autoridad responsable total de la titulación, pero no tiene la capacidad institucional para operar.

Los gobiernos locales tienen la tarea de la responsabilidad de su aplicación, pero que carecen de los recursos humanos y financieros para hacerlo. Los funcionarios locales también tienen un interés limitado en las actividades de titulación. Como resultado, el país no ha capitalizado los buenos resultados del PETT para traer tanto a los productores masculinos y femeninos más seguridad en la tenencia.

### **c) Las discrepancias entre el derecho positivo y las prácticas comunes de titulación**

Los participantes discutieron un otro problema que es la falta de sensibilidad de género en la legislación y su aplicación. Aunque la legislación es neutra en materia de género, la prevalencia cultural del hombre sobre la mujer han provocado que la aplicación hasta ahora ha favorecido sólo a los hombres. El Código Civil de 1984 suprimió la noción de jefe de familia para establecer que el marido y la mujer tienen en el hogar autoridad, consideraciones, derechos, deberes y responsabilidades iguales<sup>2</sup>. A pesar de este cambio histórico en la legislación, los funcionarios de titulación han mantenido el concepto cultural que el marido es la persona con la autoridad para tomar decisiones sobre cuestiones familiares.

En las zonas rurales y remotas, la falta de información sobre la legislación limita aún más las capacidades de las mujeres para que reclamen sus derechos. La nueva legislación está publicada en el Peruano – el diario oficial – y está disponible en Internet, pero pocos productores tienen acceso a estas fuentes.

### **d) Doble sistema de tenencia de la tierra: la propiedad individual vs propiedad comunal**

Los participantes explicaron que las comunidades reconocidas tienen personalidad jurídica de la que los miembros obtienen su derecho a usar la tierra. Las decisiones relativas a la asignación de derechos a la tierra y el agua se hacen en la asamblea general de la comunidad basadas en las normas de la comunidad. Los últimos años han impuesto una presión creciente por parte del Estado para transformar estos derechos de usuario a derechos de propiedad, promoviendo así la propiedad individual sobre la propiedad comunal. Este impulso ha traído nuevos problemas de duplicación de títulos de propiedad.

## **3. Valor añadido de un título de propiedad para las mujeres productoras**

Después PETT 1, grupos de la sociedad civil abogaron por una intervención más sensible al género por parte del PETT, a través de la titulación conjunta en particular. La discusión puso 5

de relieve el efecto de empoderamiento que tiene un título de propiedad sobre las mujeres productoras:

- La discusión puso de relieve el efecto empoderador que tiene un título de propiedad para las mujeres productoras. Cuando las mujeres tienen la seguridad jurídica de que pueden utilizar, administrar y disponer de sus tierras, aumentando su autoestima y concediéndoles un estatus más alto dentro del hogar y en la comunidad.
- Mujeres empoderadas tienden a dedicar más ingresos para el bienestar de la familia y al desarrollo de los niños.
- Existe un vínculo muy estrecho entre la seguridad de la tenencia y la seguridad alimentaria. Una productora con un título seguro de propiedad puede recurrir a su parcela para alimentarse a sí misma y a sus dependientes, incluso en el caso de separación o muerte de la pareja.
- Los derechos de propiedad seguros abren la puerta a otros derechos, como los derechos de agua, el acceso al crédito, la inversión, entre otros.

#### 4. Pasos esenciales a seguir

Sobre la base de estas observaciones, los participantes discutieron un camino a seguir y se identificaron perspectivas y orientaciones posibles:

1. Una **alianza** entre la sociedad civil con abogados y políticos es esencial para tener un amplio conocimiento de las reformas que se necesitan y presentar propuestas legislativas claras que tengan el potencial de generar un cambio positivo para las mujeres y los pequeños agricultores.
2. Basarse en los datos de **CENAGRO 2012** para proporcionar evidencia estadística de la contribución significativa de las mujeres en el sector agrícola. Sin embargo, estas cifras deben manejarse con cautela, ya que las encuestas se llevaron a cabo sin la verificación de los títulos de propiedad.

Los datos del censo de 2012 <sup>3</sup>muestran que:

- Las mujeres productoras constituyen 691.921 o 31 por ciento de los 2.246.702 productores en el Perú. Sin embargo, es importante señalar que CENAGRO 2012 define el "productor agrícola" persona natural o jurídica que tiene a su cargo la conducción técnica y económica de una Unidad Agropecuaria. De acuerdo a estudios anteriores, se calcula que casi el 98 por ciento son personas naturales, en su gran mayoría varones (75 por ciento) y que se ubican principalmente en la sierra (55 por ciento)<sup>4</sup>. Estos datos deben leerse con precaución, ya que una mujer puede pensar que su marido es el responsable de la unidad agrícola a pesar de que ella ofrece una importante contribución a la explotación de la tierra.
- Fuera de 2.128.087 unidades agropecuarias:
  - 1,455,699 se mantienen en propiedad (incluyendo tituladas y registradas y tituladas pero no registradas)
  - 249 774 se mantienen en propiedad comunal
  - 87 174 se mantienen en posesión

3. Hay una falta de compromiso del Estado hacia las mujeres productoras que deben ser abordados a través de una serie de acciones urgentes:

- En primer lugar, existe la necesidad de un reconocimiento oficial de la importante contribución de las mujeres a la economía del país. Un cambio en el lenguaje también contribuiría a cambiar el modo de pensar cultural: en lugar de utilizar el término "productores agrícolas" que se entiende en gran medida como "productores agrícolas masculinos" el Estado debe adquirir el hábito de referirse a "las mujeres y hombres productores".
- El estado tiene un gran papel que desempeñar en la difusión y la promoción de la legislación, en particular el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Como se mencionó anteriormente, la mayoría de la gente en las zonas rurales no tienen acceso a fuentes de información, como Internet o un diario oficial. MIMP debería

participar más en la promoción de la igualdad de género en la agricultura, no sólo en la salud y el acceso a la educación. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) podría incluir la titulación en uno de sus programas relacionados con la familia y promover el derecho a la tierra de las mujeres, así como los de los hombres.

- La **adopción de una legislación sensible al género**, que contiene medidas de carácter temporal para el adelanto de la mujer enviaría un fuerte mensaje a favor de la equidad de género en la tenencia de la tierra. Estas medidas deberían dar una respuesta adecuada y específica a los factores que contribuyen a la inseguridad de la tenencia de la mujer.

## 5. Las opciones para asegurar el acceso de las mujeres a la tierra

Los participantes estuvieron de acuerdo en que la mejor manera de poner en práctica estas medidas clave sería a través de la elaboración de una política nacional de género que apoyaría enormemente la inclusión de las mujeres en el sector agrícola. Según los participantes, la política de género debe contener los siguientes puntos:

- Una sección sobre las **responsabilidades** debe aclarar los papeles, funciones y responsabilidades del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. También se debe señalar la necesidad de colaboración entre todos los ministerios para promover la igualdad de género y asegurar que el género se incorpore en todos los sectores.
- Debe contener una serie de **declaraciones políticas** que indican la necesidad de:
  - La transversalidad del género (es decir, la integración de las cuestiones de género en las políticas, planes, programas y legislaciones)
  - Un análisis socio-económico en el sector para dar mayor realce a la contribución cuantitativa y cualitativa de las mujeres a la economía del país y para el sector agrícola en particular.
  - Datos desglosados por sexo para apoyar el desarrollo de políticas sensibles al género.

- Un mejor conocimiento de la población y la estructura de la familia en todas las regiones del Perú
- La adopción de legislaciones sensibles al género
- Una mejor comprensión de cómo los derechos a la tierra influyen en la realización de otros derechos (acceso al agua, semillas, crédito, etc.)
- Promover el acceso de las mujeres a la formación técnica y la asistencia técnica para aumentar su nivel de productividad
- Una protección mejor y más homogénea de los derechos de las mujeres en las comunidades
- Un fuerte enfoque en la agricultura familiar y el papel importante de las mujeres como productoras
- Campañas de sensibilización sobre :
  - La existencia de los derechos de tenencia de la mujer
  - Los beneficios económicos y sociales de los derechos sobre la tierra
  - La importancia de los documentos de identificación
- Los programas específicos de género (por ejemplo sobre la obtención de DNI y la titulación)
- Sensibilización de los funcionarios y técnicos de titulación sobre sus responsabilidades, sobre todo en lo que respecta a la aplicación de la legislación. Esto haría que su trabajo sea más proactivo.
- Proporcionar **definiciones** y declaraciones claras sobre los estados de esposo, esposa y unión de hecho.

### **Addendum – Finalización del proceso de titulación y registración**

La discusión concluyó en la urgencia de finalizar la titulación y el proceso de registro en el Perú a través de un PETT III. Para este fin, un proyecto financiado por el BID se encuentra en preparación para establecer un "Proyecto Especial de Titulación y Registro de Tierra (PETT) III".<sup>5</sup> El proyecto todavía está pendiente de aprobación, pero su aplicación podría comenzar en 2014.

De acuerdo con el documento del proyecto, PETT III se basa en cuatro componentes:

1. Fortalecimiento institucional y creación de capacidad para llevar a cabo actividades de la tierra - la titulación en las zonas rurales.
2. La formalización de la propiedad a través de la titulación y registro de tierras agrícolas, así como la actualización del catastro en las áreas que fueron formalizadas con anterioridad.
3. Actividades para asegurar el mantenimiento del catastro rural en las oficinas regionales de COFOPRI / PETT
4. El uso de los derechos de propiedad para promover actividades económicas y sociales que fomenten el uso sostenible de la tierra.

El Anexo 1 del documento de proyecto identifica como impacto positivo la consolidación de derechos de propiedad de la mujer en cumplimiento del Decreto Legislativo No. 667 que dispone, que al emitirse un título de propiedad, la mujer debe aparecer en el documento como parte integrante de la sociedad conyugal. Si bien este es un paso positivo hacia adelante, el actual documento de proyecto carece de un enfoque de género adecuado para su aplicación.

Cabe legítimamente esperar que PETT III aproveche y fortalezca las buenas prácticas aprendidas del PETT II. El género se podría haber incorporado fácilmente a través de tres de los cuatro componentes con un enfoque particular en los componentes 2 y 4:

- **En el componente 1:** la creación de capacidad podría incluir una actividad para crear conciencia sobre la legislación, en la posición de la mujer en la pareja y la necesidad de una implementación de las leyes y programas sensible al género.
- **En el componente 2:** incorporar y aprovechar las buenas prácticas desarrolladas en el marco PETT II para reafirmarlas y establecerlas como prácticas estándar :
  - Invitar a los hombres y las mujeres a participar en las entrevistas durante el proceso de titulación
  - Preguntar consistentemente a los beneficiarios sobre su estado civil
- Informar acerca de los beneficios económicos y sociales de los derechos de propiedad seguros, tanto para hombres y mujeres.

- En el componente 4: Los derechos de tenencia seguros para las mujeres son fundamentales para el desarrollo económico y social sostenible del país. Este vínculo entre el empoderamiento y desarrollo de la mujer podría ser más evidente.

## CONCLUSIÓN

Gracias a la fuerte movilización de nuestros socios, la base de datos fue capaz de reunir información de primera mano para alimentar el perfil del Perú. La discusión en línea también proporciona una oportunidad para que las partes interesadas se reúnan y generen ideas sobre cómo influir mejor en el proceso.

Perú es conocido en América Latina por ser unos de los países donde la participación de la sociedad civil como forma de resolver los problemas políticos goza de una importante tradición. Esta fuerte movilización tiene que centrarse en el próximo proyecto PETT III financiado por el BID para asegurar que las buenas prácticas identificadas en PETT II están integradas en la fase III y continúa a lograr resultados positivos para la seguridad de la tenencia de la mujer.

Las OSC deben coordinar sus acciones para impulsar el cambio en los tres niveles de gobierno, difundir información, y apoyar las mujeres para que tomen conciencia de sus derechos, de su valor para la sociedad, no sólo como miembros de un hogar sino también como productores agrícolas.

**Nos gustaría agradecerles a todos los participantes para su valiosa contribución en la discusión, incluyendo:**

- Laureano Del Castillo, Director Ejecutivo del CEPES;
- Dalila Morales Quintana de la Federación de Rondas Campesinas Femeninas del Norte del Perú (Cajamarca) (FEROCAFENOP);
- Lucila Quintana Acuña, Presidenta de la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO);

- María Tempora Arévalo de ADIMTA de la Asociación Distrital de Mujeres de Tambogrande Piura;
- Elena Villanueva del Programa de Desarrollo Rural del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán;
- Lourdes Huanca, Presidenta de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP).

## FUENTES

**Fort, Ricardo.** 2008. *Assessing the impact of rural land titling in Peru: The case of the PETT program*, Group of Analysis for Development-GRADE, Lima-Peru

**Glavin, Guro.** 2011. *The impact of women's mobilization: A study of the impact of civil society organizations on the implementation of the Special Land Titling and Cadastre Project (PETT) in Peru*, Representralen, University of Oslo

**Wiig, Henrik.** 2013. *Joint Titling in Rural Peru: Impact on Women's Participation in Household Decision-Making*, Norwegian Institute of Urban and Regional Research, Oslo, Norway

**Wiig, Henrik.** 2011. *Gender experiments in Peru*, The World Bank, Washington D.C, USA

**World Bank.** 2007. *An Opportunity for a Different Peru*, Washington D.C, USA

**Página web del:** Ministerio de Agricultura y Riego Peruano: <http://www.minag.gob.pe/portal/marco-legal/normas-legales66/directiva-de-organo/70-titulacion-agraria-en-el-peru/414-el-pett>

Para ver el contenido completo de la discusión en línea y los videos de las discusiones, haga clic [aquí](#). Para obtener más información sobre [la base de datos Género y Derecho a la Tierra](#), por favor visite el [sitio web](#) o envíenos un correo electrónico a [Naomi.Kenney@fao.org](mailto:Naomi.Kenney@fao.org) o [AnaPaula.DelaOCampos@fao.org](mailto:AnaPaula.DelaOCampos@fao.org)

## CON LA COLABORACIÓN DE:

LAND PORTAL

INTERNATIONAL LAND COALITION

LANDESA

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

---

<sup>1</sup> Código Civil, 1984, Articuló 326

<sup>2</sup> *Ibid*, Articuló 234

<sup>3</sup> Censo Nacional Agropecuario 2012. Disponible en:  
<http://proyectos.inei.gob.pe/cenagro/tabulados/?id=CensosNacionales>

<sup>4</sup> CENAGRO 2012. Definiciones. Disponible en: <http://proyectos.inei.gob.pe/CenagroWeb/?id=DERECHA>

<sup>5</sup> IDB.2007. Perfil de Proyecto PE-L1026: Programa de Titulación y Registro de Tierra III. Disponible en:  
<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=PE%2DL1026>