Los derechos de propiedad sobre la tierra en las comunidades campesinas

Fernando Eguren, Laureano del Castillo y Zulema Burneo – Cepes*

El número de comunidades campesinas en el Perú superó los seis mil en los últimos meses. De esa cifra, la mayor parte se encuentra en la sierra. Se estima, sobre la base de información no actualizada, que de los 7,5 millones de pobladores rurales, alrededor de 3 millones forman parte de estas comunidades. Las tierras que ocupan representan aproximadamente el 40% de las tierras agropecuarias del país, la mayoría de ellas con pastos naturales. La importancia de estas cifras permite afirmar que los hacedores de políticas, sobre todo de base urbana, están muy lejos de darle la importancia debida, aun ante lo que parece ser una acrecentada conciencia del problema de la marginación y de la pobreza en la sierra.

Promover el desarrollo de la sierra requiere, además de voluntad política y recursos, ampliar los conocimientos sobre esta región y, dentro de ellos, sobre la institución comunal. Uno de los importantes vacíos de conocimiento es saber cómo se distribuyen las tierras al interior de las comunidades campesinas. Las tierras que se encuentran dentro de sus límites son formalmente de su propiedad, según lo reconoce la legislación estatal. Se sabe que en la mayoría de estas instituciones existen áreas conducidas por la comunidad como tal, mientras que otras áreas son conducidas por las familias comuneras. Sin embargo, se conoce bastante menos cuáles son los criterios y los procesos que definen, en la práctica, la distribución intracomunal de las tierras.

De este modo, se plantea como objetivo de investigación conocer los procesos, condiciones y mecanismos según los cuales al interior de las comunidades campesinas se distribuyen y ejercen los derechos de propiedad sobre el recurso tierra, desde la perspectiva del pluralismo jurídico. De igual modo, la investigación debe contribuir a que las políticas públicas orientadas a las comunidades campesinas, incluyendo aquellas de registro y de titulación de tierras, así como las prácticas e instrumentos utilizados para tal fin, estén mejor adecuadas a la situación y a las dinámicas reales de las comunidades y, así, apoyen sus procesos de desarrollo.

El estudio, de corte cualitativo, se centró en tres comunidades campesinas del departamento de Huancavelica: Marcopata, en la provincia de Tayacaja,

Foto CIES

El estudio se centró en tres comunidades campesinas del departamento de Huancavelica: Marcopata, Acobamba y Lircay.

Choclococha-Yanacocha-Chilcapite, en Acobamba, y Huayllay Chico, en Lircay. En la selección se consideró criterios que contribuyeran a establecer comparaciones entre los casos, como la posesión de distintos tipos de tierras (secano, riego, pastos), la creación anterior a la Reforma Agraria, los diferentes niveles de integración al mercado y los diferentes niveles de vinculación con instituciones del Estado.

Sobre el pluralismo jurídico y los paquetes de derechos

Las aproximaciones usuales al análisis de los derechos de propiedad, basados en códigos y en normas emanados de los poderes del Estado y de aplicaciones teóricamente universales, no son adecuadas cuando se trata de analizar colectividades en las que rigen usos, costumbres y tradiciones que, finalmente, componen sistemas normativos diferentes. En el análisis de la legislación nacional se encontró que esa inadecuación se expresa incluso en su incapacidad para definir con claridad el tipo de derechos que tienen los comuneros sobre la tierra, aun moviéndose estrictamente dentro

* Artículo basado en el estudio "Los derechos de propiedad sobre la tierra en las comunidades campesinas: una perspectiva dinámica" desarrollado en el marco del Concurso de Investigaciones CIES ACDI-IDRC 2006.

Foto Vivero Azul-Oxapampa

En este estudio se utilizan los atributos de uso, disfrute y disposición para agrupar los diversos derechos que se tienen sobre la tierra.

del marco del derecho civil. Por estas razones, se adoptó la perspectiva del pluralismo jurídico, que parte de la consideración de que en el mundo real son múltiples las fuentes de normas sobre derechos, múltiples también las instituciones encargadas de supervisar su cumplimiento y de sancionar su incumplimiento, y que estos "sistemas de normas" establecen entre sí relaciones de diverso grado de intensidad, de complementariedad y de competencia.

En el esquema del centralismo jurídico, se piensa que el derecho civil brinda las mejores posibilidades de regular las relaciones de propiedad, cuando la propiedad no es un concepto universal, sino que se explica a través de las relaciones sociales que ocurren en un momento y un contexto determinados. Para De Trazegnies, la propiedad es una de "las tantas formas históricas de regulación social (…), un sistema de derechos y obligaciones que varía con el tiempo, que adquiere diferentes significaciones concretas"[1]. De este modo, si se quiere desligarse de la idea de una propiedad "metafísica o ahistórica", como diría De Trazegnies, se debe revisar en concreto, en cada sociedad, la forma en que se organizan las distintas relaciones sociales que se llaman propiedad.

Un concepto particularmente útil en el enfoque del pluralismo jurídico es el de *paquetes de derechos*, que ilustra la existencia de múltiples derechos que se conjugan sobre un mismo espacio o recurso. De esta forma, cada persona o grupo puede tener distintos paquetes de derechos, siendo algunos más completos o dominantes que otros en las demandas o reclamos específicos sobre la tierra[2]. Este concepto permite pensar en los distintos derechos que puede tener cada actor de la comunidad y conduce a la idea de derechos diferenciados según características o factores muy distintos, tales como el género, la actividad practicada, la inversión realizada, etc., lo que se aprecia efectivamente en las tres comunidades estudiadas.

Aun si se reconoce que el derecho de propiedad romana se encuentra estirado al límite, algunos de sus elementos, como el derecho de disfrutar (el *jus utendi* y el *jus fruendi*) y el derecho de disposición (el *jus abutendi*), resultan sin duda funcionales, incluso para la antropología jurídica y, por supuesto, para el pluralismo jurídico. En este estudio se utilizan los atributos de *uso*, *disfrute* y *disposición* para agrupar los diversos derechos que se tienen sobre la tierra.

Una comunidad, muchas tierras

Los dos criterios usualmente abordados en los estudios sobre la propiedad comunal son las zonas de producción[3] y los tipos de usufructo (individual o unifamiliar, grupos de familias o la comunidad). Ambos criterios están estrechamente vinculados entre sí: las tierras bajo riego y de secano se corresponden casi enteramente a las de uso familiar[4] y definen una gran amplitud de derechos para los comuneros (alto nivel de apropiación), mientras que las tierras de pastos se corresponden con el uso colectivo, en el que las familias tienen derechos limitados de uso, de disfrute y de disposición (bajo nivel de apropiación).

Estos dos modos de clasificar las tierras de la comunidad establecen una base importante para comprender la forma de tenencia en comunidades campesinas y, lo que es más importante, dejan notar que existen derechos diferenciados en su interior en función de las zonas de producción. El esquema, sin embargo, resulta insuficiente para explicar la complejidad del sistema de tenencia en las comunidades y para identificar los *paquetes de derechos* familiares o individuales sobre la tierra. De este modo, a los cri-

1/ De Trazegnies, Fernando. "La transformación del derecho de propiedad". En: *Derecho*, Nº 33. Lima: Facultad de Derecho PUCP, 1978.

2/ Meizen-Dick, Rundolph y Rajendra Pradhan. "Pluralismo político y derechos dinámicos de propiedad". En: *Debate Agrario: análisis y alternativas,* Nº 39/40. Lima: Cepes, 2005.

3/ Como zona de producción se entiende a los espacios de creación comunal, claramente delimitados en el territorio, en los que los comuneros manejan una serie de productos a través de prácticas agrícolas determinadas.

4/ Una pequeña porción de las tierras agrícolas (normalmente de secano) es de usufructo comunal. En estas tierras –cuyas ganancias son utilizadas exclusivamente para los gastos de la directiva comunal– el nivel de apropiación de las familias es nulo y la relación entre ellas y los comuneros se encuentra más bien a nivel de deberes (asistencia a faenas colectivas, por ejemplo).

terios anteriores es importante adicionar dos más que tienen relación con el origen de la tierra.

Uno de ellos es si se trata de tierras que fueron tomadas durante la conformación de las comunidades o si fueron posteriormente distribuidas por una organización comunal ya establecida. A las primeras se les reconoce como tierras *antiguas* o tomadas por los *antiguos* y, a pesar de los años, se trata de una condición que los comuneros reconocen y sobre la que recaen derechos y deberes distintos. Sobre estas, las familias comuneras tienen plena libertad de uso, de disfrute e importantes márgenes de disposición. Pueden ser heredadas sin restricciones y pueden incluso ser vendidas al interior de la comunidad sin necesidad de ningún acuerdo previo con su organización. Las distribuidas por la comunidad, en cambio, generan un complejo sistema de tenencia con normas que regulan la utilización de las parcelas restringiendo elementos como las extensiones o períodos de uso y, especialmente, la venta de parcelas y algunas formas de herencia.

El segundo criterio, vinculado también al origen de la propiedad, es el que las divide en zonas antiguas y zonas nuevas. Esto es, zonas que tradicionalmente han pertenecido a la comunidad y zonas que han sido incorporadas a ella posteriormente, ya sea por la cesión o venta de tierras de las haciendas vecinas o por adjudicación durante el proceso de reforma y reestructuración agraria. Aun cuando esta situación no ha sido común a todas las comunidades del país, sí ha sido bastante frecuente. Las tres comunidades del estudio tenían como parte de su propiedad porciones importantes adjudicadas durante el proceso de Reforma Agraria. Estos sectores son claramente identificados por los comuneros y definen derechos diferenciados sobre la tierra. Aunque en los tres estudios se encontró situaciones diferentes, es importante señalar que, a diferencia de lo sugerido por algunos estudiosos y políticos, las tierras adjudicadas por Reforma Agraria no siempre originan en las comunidades la individualización y desarticulación de la tenencia de la tierra. En dos de los casos de estudio las tierras adjudicadas más bien fortalecieron la organización y generaron espacios con formas importantes de regulación comunal.

Foto CIES

Según la legislación peruana vigente, la propiedad de la tierra en las comunidades campesinas es formalmente colectiva.

«…no todos poseen en las comunidades estudiadas los mismos derechos para acceder a la tierra. Estos dependen de varios factores, entre ellos la relación comunero-comunidad y el género de los comuneros»

Derechos diversificados para el acceso a la tierra

Según la legislación peruana vigente, la propiedad de la tierra en las comunidades campesinas es formalmente colectiva. En tanto tal, sería esperable que cada familia comunera tuviera acceso a la tierra y que dicho acceso, además, fuera relativamente uniforme. La realidad es diferente.

En la tenencia familiar de las tierras existen importantes diferencias. En una misma comunidad (caso Huayllay) se puede poseer dos o 18 parcelas, lo que se expresa en siete hectáreas y un décimo de hectárea. A estas diferencias hay que añadir que existen también pobladores que no poseen tierras y que trabajan ofreciendo su fuerza de trabajo en chacras de otros comuneros. Resulta evidente, entonces, que no todos poseen en las comunidades estudiadas los mismos derechos para acceder a la tierra. Estos dependen de varios factores, entre ellos la relación comunero-comunidad y el género de los comuneros.

La distribución de parcelas por parte de la organización comunal a los comuneros es uno de los mecanismos más importantes de acceso a la tierra. Para poder beneficiarse de estas parcelas los pobladores tienen que tener la categoría de comunero activo. Para ello, deben estar inscritos en el padrón comunal, ser mayores de edad (o por lo menos haber conformado una familia) y, sobre todo, haber logrado un reconocimiento por parte de la comunidad, un estatus que les otorga el derecho de acceder a las tierras comunales. En Marcopata, por ejemplo, al inscribirse en el padrón se contrae obligaciones con la comunidad y –tal como otros autores lo han

Foto CIES

Existen además de la distribución de parcelas, otros mecanismos de acceso a la tierra que no dependen de la comunidad.

llamado– se inicia el *récord personal*[5] del comunero, en función de sus niveles de cumplimiento, de las responsabilidades asumidas en la comunidad, pero también de su comportamiento en general. Los comuneros se refieren a todo ello como "*servir a la comunidad*". En efecto, la relación del comunero con la organización comunal es percibida como la de una prestación de servicios, y el cumplimiento de sus obligaciones es considerado como un aporte que se debe realizar para el beneficio propio y colectivo.

Existen dentro de la comunidad otras categorías de comunero, como la de *honorario*, *yerno*, *residente*, *profesional* o *jubilado,* que otorgan distintos deberes y derechos para el acceso a la tierra y que generan diferencias internas. Así, por ejemplo, mientras que el *honorario* (aquel que recién se inscribe en la comunidad) debe *servir* a la comunidad sin recibir nada a cambio, el *jubilado* puede mantener sus tierras sin siquiera asistir a las asambleas de la comunidad. La relación comunero-comunidad guarda importante relación con la edad del comunero, de tal forma que los más jóvenes poseen menos derechos de acceso a la tierra que los adultos de la comunidad.

Las diferencias entre jóvenes y adultos desalienta a los primeros a mantener sus vínculos con la comunidad, ya que en su percepción la relación "costo-beneficio" de pertenecer a la comunidad es demasiado baja: las responsabilidades hacia la comunidad, como son la participación en faenas o asumir cargos, no están en relación con los beneficios que pueden tener, en particular la obtención de una parcela. Surge de esta situación una desafección de los jóvenes respecto a su comunidad. En último caso, no se inscriben como comuneros. Así, viven en el territorio comunal pero al margen de su organización. Esta situación se convierte ocasionalmente en un círculo vicioso, dado que los jóvenes no acumulan méritos para acceder a tierras, pero la incertidumbre de acceder a tierras –o hacerlo en cantidad suficiente– los inhibe de asumir responsabilidades comunales. Tal desequilibrio podría estar minando las relaciones entre los jóvenes comuneros y la comunidad, lo que resulta en su paulatino debilitamiento y plantea un serio problema de carácter estratégico, pues se encuentra en juego las posibilidades de reproducción de la propia comunidad.

Pero en una situación más compleja se encuentran las mujeres de la comunidad, quienes tienen una posición de inferioridad frente a los varones, siendo las madres solteras las que sufren la mayor marginación. Según las normas internas, la mujer no puede recibir parcelas de la organización comunal ni acceder a la categoría de comunero o de comunero activo (según el caso). De esta forma, son usualmente dependientes de un hombre, ya sea de su padre o de su pareja.

Existen, sin embargo, además de la distribución de parcelas, otros mecanismos de acceso a la tierra que no dependen de la comunidad que, en principio, no marginan a las mujeres y a los jóvenes: la compra-venta, el alquiler y el trabajo al partir. No obstante, la compra-venta y el alquiler tienden, a su vez, a excluir a los más pobres. El trabajo al partir termina siendo la forma más importante de acceso a la tierra de este sector, los jóvenes y las mujeres.

Tal como se ha señalado anteriormente, una de las propuestas conceptuales pertinentes para el análisis de los derechos sobre la tierra es la de *paquetes de derechos,* pues permite pensar en las diversas combinaciones de

«Según las normas internas, la mujer no puede recibir parcelas de la organización comunal ni acceder a la categoría de comunero o de comunero activo (según el caso). De esta forma, son usualmente dependientes de un hombre, ya sea de su padre o de su pareja»

5/ Nuijten, Monique y David Lorenzo. "Moving Borders and Invisible Boundaries: A Force Field Approach to Property Relations in the Commons of a Mexican Ejido". En: Franz von Benda-Beckman. *Changing Properties of Property*. New York: Oxford, 2006.

Cuadro 1

Paquete de derechos de un comunero activo (caso Marcopata)

		Tipos de tierras				
		Secano/Riego– Familiares				
		Zona antigua		Zona nueva	Pastos – Colectivos	Secano – Comunales
	Derecho sobre la tierra	Tomadas		Distribuidas		
Acceso	Nº ilimitado de parcelas.	√	x	x	–	–
	Nº ilimitado de hectáreas.	√	x	x	x	x
	Por herencia.	√	√	√	x	x
	Por compra.	√	x	x	x	x
	Por entrega/cesión comunal.	x	√	√	√	√
	Por alquilar/al partir.	√	√	√	x	√
	Por préstamo.	√	√	√	x	x
	Posibilidad de perdida de parcela.	x	√	√	–	–
Uso	Uso agrícola: decisiones de siembra, cosecha, etc. (¿Qué? ¿Cuándo? ¿Dónde?).	√	√	√	x	x
	Uso de técnicas e insumos no tradicionales.	√	√	√	x	x
	Siembra de pastos.	√	√	√	x	x
	Cerco de terrenos.	√	√	√	x	x
	Construcciones.	√	√	√	x	x
Disfrute	Aprovechar los frutos de las cosecha, de los productos ganaderas, etc.	√	√	√	√	x
	Cobro por pastear a foráneos.	–	–	–	x	x
Disposición	Herencia.	√	√	√	x	x
	Venta interna.	√	x	x	x	√
	Alquiler/ Trabajo a partir.	√	√	√	x	x
	Entrega a comuneros.	x	x	x	x	x

Nota: √ = sí; X = no; – = no aplica.

derechos existentes. En efecto, cada poblador de una comunidad puede poseer un paquete de derechos distinto sobre los también diversos tipos de tierras. En el cuadro 1, a modo de ejercicio, se muestra el *paquete de derechos* de un comunero *activo*, en función de los distintos tipos de tierras encontrados[6].

Como se muestra en el cuadro, el comunero activo no posee los mismos derechos sobre las distintas tierras de la comunidad, pudiendo incluso existir importantes diferencias entre las parcelas que trabaja de forma individual. El enfoque de paquetes de derechos contribuye, pues, a la comprensión de un aspecto que no siempre resulta evidente: los derechos sobre la tierra no son uniformes.

Derechos sobre la tierra, poder e historia comunal

El análisis se ha centrado en normas y derechos producidos por la comunidad en función de ciertas variables internas (género, condición del comunero, origen de la tierra, etc.). Estas normas y derechos suelen ser conocidos y aplicados de forma más o menos regular para establecer la relación entre los

6/ Este mismo ejercicio se puede realizar comparando los paquetes de derechos que poseen distintos tipos de actores sobre un mismo tipo de tierra, con lo que se observan los paquetes de derechos diferenciados de cada actor.

comuneros y la tierra. Se trata de normas que se podrían catalogar como *explícitas* pues es posible encontrarlas fácilmente en el discurso público y porque son aceptadas por el colectivo. No obstante, existe un discurso alterno entre las familias que trata sobre las diferencias internas, que se maneja cuidadosamente y que suele ser fuente de conflictos y de tensiones. Este discurso responde a lo que se llamará aquí las normas y derechos *no explícitos*.

Estas normas y derechos no explícitos contribuyen a una mejor comprensión de las diferencias que es posible encontrar en la comunidad en términos de número y de extensión de parcelas entre comuneros que, en apariencia, se encuentran bajo la misma condición. Por ejemplo, en Marcopata, en donde existen normas explícitas y definidas acerca del número de parcelas que entrega la comunidad a cada comunero activo, se encuentra que algunos recibieron cuatro parcelas, mientras que otros recibieron siete. Para explicar estas diferencias fue necesario indagar en la historia de cada comunidad identificando períodos distintos en cuanto a las relaciones internas y al vínculo con la propiedad comunal. Se encuentra que de estos momentos surgen una serie de actores que al interior de la comunidad juegan papeles diferentes, que configuran relaciones de poder y que se posicionan de forma distinta para el acceso a los recursos.

En las comunidades de estudio se identifica claramente dos grandes momentos: la formación de las comunidades –que, a su vez, es una historia de lucha

Foto CIES

Existen una serie de derechos sobre la tierra que están vinculados al poder relativo de un individuo o grupo de individuos frente a los otros comuneros de su comunidad.

7/ Nuijten, Monique y David Lorenzo. "Moving Borders and Invisible Boundaries: A Force Field Approach to Property Relations in the Commons of a Mexican Ejido". En: Franz von Benda-Beckman. Changing Properties of Property. New York: Oxford, 2006.

«…las tierras comunales son prácticamente intransferibles a terceros (no comuneros), no por prohibición legal (levantada por la Constitución de 1993), sino porque son consideradas como parte de un territorio, criterio este muy ligado a la existencia misma de la comunidad»

y de defensa de la tierra– y las luchas por la adjudicación de tierras durante el proceso de Reforma Agraria. En el primer caso, a pesar del transcurrir de los años, lo descendientes de los *antiguos* continúan conservando un liderazgo importante y poseyendo amplios derechos de apropiación y mayores extensiones de tierra que el común de los habitantes. En el segundo caso, luego de la Reforma Agraria se dejaron notar diferencias que pueden resumirse del siguiente modo: a mayor participación en la defensa de las tierras, mayores derechos sobre las mismas.

Los episodios atravesados por estas tres comunidades demuestran que existen una serie de derechos sobre la tierra que están vinculados al poder relativo de un individuo –o grupo de individuos– frente a los otros comuneros de su comunidad. Estos derechos pueden contar con distintos grados de aceptación en función de cada contexto, pero pueden eventualmente ser puestos en cuestión y generar fricciones al interior de la comunidad. De otro lado, estos derechos son más difíciles de categorizar e inscribir en esquemas de paquetes de derechos, ya que son producto de situaciones particulares o de negociaciones que no suelen determinar derechos regulares. No obstante, suelen interferir en los derechos explícitos haciendo que las fronteras que delimitan los paquetes de derechos de uno u otro individuo puedan tornarse borrosas o tomar formas distintas en una u otra circunstancia. De este modo, se puede decir que los derechos sobre la tierra no son rígidos ni constantes sino permeables y variables. En ello radica su dinamismo y, a la vez, su complejidad.

El enfoque de *campo de fuerzas* es particularmente útil para explicar esta situación. Como se ha visto, los campos de fuerza son los espacios de lucha entre actores por determinados recursos, en los que se desarrollan reglas de juego que no llegan a ser ni formales ni fijas[7]. Este campo de fuerzas se ubica en el seno de la comunidad, en donde interactúan la organización comunal, las familias con sus distintos

grados de poder, los individuos diferenciados por edad y por género, todos alrededor del acceso y del usufructo del recurso tierra. Este campo de fuerzas tiene su propia lógica, en la que es posible encontrar algunas regularidades que devienen en reglas explícitas y aceptadas por el colectivo.

Mercado y derechos sobre la tierra

La investigación se propuso indagar acerca de la relación entre los derechos de propiedad sobre la tierra y el grado de integración al mercado de las comunidades de estudio. No obstante, no fue posible llegar a conclusiones firmes; para hacerlo, hubiese sido necesario realizar estudios más detallados y durante un período mayor, dado que estos cambios pueden ocurrir en procesos largos y no son obvios. Ya determinar el grado de "involucramiento" de la economía comunal y de las familias comuneras con el mercado puede ser una tarea compleja. Simplificando, este involucramiento puede ser en el mercado de factores: tierras, trabajo y capital, y en el mercado de productos.

En cuanto al mercado de tierras, hay que señalar que las tierras comunales son prácticamente intransferibles a terceros (no comuneros), no por prohibición legal (levantada por la Constitución de 1993), sino porque son consideradas como parte de un territorio, criterio este muy ligado a la existencia misma de la comunidad. Este es el límite más importante que tienen los derechos de las familias sobre sus tierras. Están, pues, fuera del mercado de tierras. Este no influye, al menos directamente, sobre los derechos de propiedad de los comuneros[8].

Los mercados financieros rurales tampoco influyen en los derechos de propiedad de las familias comuneras dado que estas no participan en ellos. La hipoteca es una institución inexistente. Además, una larga tradición legal, hoy interrumpida, prohibía el embargo de tierras comunales; por lo demás, existe una total desconexión cultural de las comunidades con la institución de la hipoteca.

La incorporación a los mercados de trabajo ciertamente tiene influencia en los derechos sobre la tierra, tanto en el acceso como en otros atributos de la propiedad. El estudio constató que en las comunidades existe un importante y permanente movimiento emigratorio de la población comunera, particularmente, pero no exclusivamente en edad laboral. Los efectos son: (1) la transmisión de parcelas por herencia se ve comprometida por la renuencia de los jóvenes de aceptarlas dada la adversa relación costo-beneficio

Foto CIES

Los mercados financieros rurales no influyen en los derechos de propiedad de las familias comuneras dado que estas no participan en ellos.

de formalizar su condición de comunero y asumir las responsabilidades consiguientes (condición para recibir la tierra); (2) el desarrollo de la producción al partir –y en menor medida– del arrendamiento de tierras, en el caso de los comuneros "residentes", fenómeno constatado en las tres comunidades; (3) la posibilidad de los comuneros de comprar tierras en la comunidad con los ingresos adicionales logrados por participar en los mercados laborales con ingresos superiores a los que se puede lograr en la comunidad; (4) la posibilidad de las familias comuneras que reciben remesas de parientes emigrantes de adquirir tierras de la comunidad con estas remesas.

Por otro lado, la articulación con los mercados de bienes a través de la compra y de la venta de productos agrícolas y ganaderos no ha desencadenado dinámicas de concentración de los derechos sobre mayores áreas de tierras, quizá, entre otras razones, porque esa relación es modesta y no genera ventajas económicas suficientes que incentiven el interés por ampliar las parcelas en posesión. El tipo de intercambio encontrado en las comunidades de estudio correspondería más al tipo m – d – m, relación que no genera acumulación, sino acceso a dinero como medio de cambio universal. Esto no descarta que familias comuneras sí acumulen, pero que la realización de esta acumulación se realice fuera de la comunidad.

8/ No existen restricciones para que los comuneros compren o arrienden tierras que no son de la comunidad. Este acceso al mercado de tierras eventualmente podría influir en las estrategias de los comuneros para acceder o ceder internamente tierras que poseen en la comunidad. Sería un caso de influencia indirecta del mercado de tierras, externo a la comunidad, sobre las transferencias intracomunales de tierras.

Instituciones externas y derechos sobre la tierra

El estudio indagó también sobre la influencia de entes externos a la comunidad en el cuerpo de normas comunales sobre la tierra. Algunos de estos, como el Estado en sus diferentes niveles, son generadores de normas "formales" y obligatorias para personas e instituciones que se encuentran bajo su jurisdicción. Otros, como las ONG o las iglesias, también generan normas, pero limitadas a regular su propio funcionamiento y las relaciones con las personas o instituciones con las que establecen vínculos.

Tradicionalmente, las tierras comunales han sido objeto de una legislación protectora hasta mediados de la década de 1990. La legislación liberal posterior, que permite la transferencia de tierras comunales a terceros, no parece haber generado cambios en las comunidades, y cuando ello ha ocurrido se ha debido más a la incidencia de la acción estatal, particularmente a través del PETT. La relativa autonomía de las comunidades para producir normas propias y la inaplicabilidad de muchas de las normas del Estado a la realidad comunal, complicaron la puesta en marcha de los objetivos trazados por el gobierno.

Los municipios distritales, por su lado, no han emitido normas que afecten las reglas de posesión de las tierras comunales. Sin embargo, existen muchas comunidades que pretenden convertirse en municipalidades de centro poblado –como es el caso de las comunidades de este estudio–, las que podrían cobrar mayor importancia si se asumen ciertas funciones de la organización comunal. De otro lado, varios de los "notables" ya han ocupado o, al menos, postulado a cargos públicos como regidores de la municipalidad distrital. Se observa en el presente

Foto CIES

Tradicionalmente, las tierras comunales han sido objeto de una legislación protectora hasta mediados de la década de 1990.

«Las variaciones en las formas de tenencia de la tierra son importantes, por lo que las normas aplicables a las comunidades campesinas deberían ser generales, para luego dejarle a estas la suficiente autonomía para que definan sus propias normas internas»

estudio que aunque los liderazgos tradicionales se mantienen vigentes, comienzan a abrirse nuevos espacios y criterios para determinar el poder, lo que podría configurar nuevas relaciones entre los actores de la comunidad y nuevas formas de reclamar los derechos de propiedad.

Otras entidades externas que tienen presencia –aunque temporal– en las comunidades son las ONG. Estas tienen sus propias reglas, que supuestamente combinan criterios de eficiencia con lo que las ONG perciben que son costumbres e instituciones comunales, como el trabajo colectivo. Es así que promueven la formación de grupos o asociaciones familiares que conforman nuevos espacios de organización y nuevos liderazgos. No obstante, estos operan al margen de la organización comunal, lo que puede conducir al debilitamiento de la comunidad como reguladora de la vida productiva del conjunto.

Finalmente, en cuanto a la presencia de la Iglesia –a pesar de existir dos diferentes en las tres comunidades de estudio–, no se puede decir que estas ejercen influencia en lo que a la tenencia de la tierra se refiere. Más allá de la devoción que cada individuo profese por una u otra religión, en el caso de la Iglesia Católica su importancia e influencia sobre la comunidad quedan restringidas esencialmente al ámbito tradicional y festivo; en el caso de la Iglesia Evangélica, algún impacto sobre los comportamientos individuales frente a la comunidad es posible –en cuanto a su participación o no en ciertas actividades colectivas–, pero ello resulta todavía marginal frente a una mayoría de familias católicas.

Conclusiones y alcances para políticas públicas

El análisis de los derechos de propiedad en las comunidades requiere una perspectiva de pluralismo

jurídico. En la legislación oficial y en la tradición sobre la que se basa –el derecho romano y el código napoleónico–, existe una evidente inadecuación con la realidad comunal. Las leyes y reglamentos estatales no son conocidas por las comunidades y, en la práctica, se aplican normas que poco tienen que ver con las normas legales. Se requiere, por tanto, hacer una revisión y actualización completa de la legislación relacionada con las comunidades campesinas, en especial lo relativo al uso y al aprovechamiento de las tierras comunales, contando con los aportes del pluralismo jurídico.

Este estudio constata que las comunidades son heterogéneas, aun cuando sean físicamente cercanas. Las variaciones en las formas de tenencia de la tierra son importantes, por lo que las normas aplicables a las comunidades campesinas deberían ser generales, para luego dejarle a estas la suficiente autonomía para que definan sus propias normas internas. Este es precisamente uno de los aspectos donde es más factible que el Estado, rompiendo con una tradición centralista en lo jurídico, dé un paso adelante y ponga en práctica el reconocimiento de la autonomía comunal y el respeto a la diversidad cultural.

A pesar de las diferencias entre comunidades, una constante es que las familias poseen parcelas que son trabajadas durante largos períodos de tiempo o heredadas de generación en generación, que ocupan buena parte de las tierras de uso agrícola de la comunidad y sobre las que tienen vastos derechos de uso, de disfrute y de disposición. Por ello, resulta importante otorgar sobre dichas tierras mayores seguridades a las familias. La intervención del Estado reconociendo la legitimidad y legalidad de los documentos comunales que reconocen la titularidad de las tierras sería un avance al respecto.

Ahora bien, el diseño o modificación de la normatividad de comunidades debe considerar que no todas las tierras de la comunidad –incluso las parcelas agrícolas de un mismo comunero– pueden ser tratadas del mismo modo, pues la comunidad, las familias comuneras y sus miembros tienen derechos que varían según las características de las tierras, especialmente en función de su origen.

«La comunidad es relativamente autónoma en la producción de sus normas y la legislación estatal –usualmente inaplicable a la realidad comunal– solo interactúa con estas si otorga alguna facilidad o utilidad para los intereses comunales»

Foto CIES

A pesar de las diferencias entre comunidades, una constante es que las familias poseen parcelas que son trabajadas durante largos períodos de tiempo o heredadas de generación en generación.

A las diferencias basadas en el tipo de tierra, se suman las diferencias en función de las características de las familias y de sus integrantes. Así, al interior de la comunidad distintas personas tienen diferentes derechos y estos están desigualmente distribuidos. En ese sentido, se encuentra que los derechos de las mujeres y jóvenes sobre las tierras son inferiores a los derechos que tienen los varones adultos. Para los jóvenes, la emigración ha sido y continúa siendo una respuesta frecuente, lo que resulta una real descapitalización para la comunidad, dado que son más educados que los padres y, en principio, más abiertos a las innovaciones.

En el plano legislativo, se requiere propuestas que tiendan a igualar los derechos de mujeres y jóvenes con los de comuneros adultos. Por ejemplo, dada la importancia que tiene la distribución de parcelas como mecanismo de acceso a la tierra, se requiere una regulación que incorpore consideraciones para la eliminación de diferencias, estableciendo una suerte de discriminación positiva a favor de mujeres y jóvenes. Igualmente podrían incorporarse mecanismos de preferencia para el caso del arrendamiento de tierras.

El concepto de *paquetes de derechos,* así como el enfoque de *campo de fuerzas,* han sido de gran utilidad como herramientas para identificar la diversidad de derechos existentes y para comprender el modo en el que estos interactúan en la comunidad.

Ambas herramientas teóricas provienen de la crítica la concepción tradicional de los derechos de propiedad que los define como unitarios y rígidos, cuando, tal como se prueba en este estudio, son diversos y cambiantes, tanto por factores internos como de influencia externa.

El mercado no aparece como un factor determinante en la definición de derechos sobre la tierra, quizá por su escasa vinculación con los mercados de bienes y capitales. No obstante, el mercado laboral es una excepción: la emigración, estacionaria o permanente, deriva en un considerable número de parcelas libres que pueden ser aprovechadas por otros o regresar al seno de la comunidad.

Foto CIES

No existe mayor influencia de la legislación estatal sobre la normatividad comunal, a pesar de los cambios legislativos de la década de 1990.

En cuanto a la relación de instituciones externas en los derechos sobre la tierra, el estudio identificó que no existe mayor influencia de la legislación estatal sobre la normatividad comunal, a pesar de los cambios legislativos de la década de 1990. La comunidad es relativamente autónoma en la producción de sus normas y la legislación estatal –usualmente inaplicable a la realidad comunal– solo interactúa con estas si otorga alguna facilidad o utilidad para los intereses comunales.

La intervención directa del PETT, en cambio, sí ha tenido impactos tanto para la titulación del territorio comunal como para la titulación de predios a título personal, esto último no sin generar conflictos internos y acrecentar las diferencias al interior de la comunidad. Finalmente, la presencia de nuevas municipalidades y de ONG también resulta importante para la dinámica comunal y para la definición de derechos sobre la tierra. En ambos casos, se abren nuevos espacios de organización y, con ellos, nuevos liderazgos comunales y espacios de poder.