

## Propietarios de su destino

### *Análisis económico de los derechos de propiedad en las comunidades campesinas de la Sierra\**

Enrique DELGADO FLORES

## Introducción

En el verano de 1989, Francis FUKUYAMA publicó un artículo titulado «¿El fin de la historia?», en el que afirma la marcha incontenible hacia el liberalismo que en la época contemporánea tiene el mundo, evolución que empieza «primero con un triunfo en el mundo de las ideas o del conocimiento»<sup>1</sup>, y que en el ámbito material se expresa hoy en lo que denominamos una economía de mercado. El objeto de este trabajo no es ciertamente definir si el liberalismo es o no la última fase de la evolución ideológica de la humanidad, pero no podemos sustraernos al hecho de que el actual régimen económico de nuestro país viene inspirado en gran medida por esta corriente de pensamiento, muestra de lo cual es el artículo 58 de nuestra Constitución Política, que señala que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado. Para nuestros fines dejaremos de lado los sutiles matices que diferencian los conceptos de economía social de mercado y economía de mercado, y trabajaremos más bien con los supuestos de similitud que entre ellos existen.

Los supuestos para la existencia de una economía de mercado son tres: libertad, competencia y propiedad. «La única libertad que merece este nombre es la de buscar nuestro propio bien a nuestra propia manera, en tanto que no intentamos privar de sus bienes a otros o frenar sus esfuerzos para obtenerla.»<sup>2</sup>. El hombre será libre en una economía de

---

\* Trabajo que ocupó el primer puesto en la categoría «B» del I Concurso de Investigación sobre Derecho y Realidad convocado en setiembre de 1995 por nuestra facultad.

<sup>1</sup> FUKUYAMA, 1990.

<sup>2</sup> STUART MILL, 1980, p. 33.

mercado «toda vez que la intervención estatal no cercene su autonomía más allá de lo que ya estaría en virtud de insoslayables leyes praxeológicas»<sup>3</sup>. Existe competencia cuando lo que la gente tenga dependa más de su actividad o de circunstancias imprevisibles, que de la decisión arbitraria de alguien:

«Es significativo que una de las objeciones más comunes en contra del sistema de la competencia consiste en decir que es “ciega”. No es inoportuno recordar que para los antiguos la ceguera era un atributo de su diosa de la Justicia. Aunque la competencia y la justicia tengan poco más en común, es un mérito, tanto de la competencia como de la justicia, que no hacen acepción de personas.»<sup>4</sup>.

Finalmente, al hablar de propiedad nos referimos al doble contenido de este derecho; por un lado es necesario tener claramente establecidos cuáles son sus límites, y en segundo lugar es necesaria la existencia de un sistema institucional de garantías.

La clave del desarrollo económico en este sistema está guiada principalmente por un criterio de eficiencia, es decir, se busca una organización económica eficaz, lo que implica:

«el establecimiento de un marco institucional y de una estructura de la propiedad capaces de canalizar los esfuerzos económicos individuales hacia actividades que supongan una aproximación de la tasa privada de beneficios respecto a la tasa social de beneficios»<sup>5</sup>.

En este trabajo nos centramos en un aspecto de la propiedad: la propiedad de las tierras de las comunidades campesinas, con la finalidad de analizar la utilidad (o no utilidad) de la incorporación de las tierras de las comunidades campesinas, y por ende, de las economías de dichas comunidades, al mercado; vale decir, conferir a sus propietarios la facultad de transferir libremente sus tierras, utilizarlas como instrumento para la obtención de créditos, permitiendo incluso su embargabilidad, y las demás atribuciones que nuestro ordenamiento legal suele conferir a los propietarios.

---

<sup>3</sup> MISES, 1986, p. 406.

<sup>4</sup> HAYEK, 1978, p. 136.

<sup>5</sup> NORTH y THOMAS, 1976, p. 1.

# I

## 1.1 Análisis de la función económica del derecho de propiedad

Dentro de las diversas escuelas ortodoxas del pensamiento liberal contemporáneo, la de los derechos de propiedad, integrada entre otros por Roger Le Roy Miller y los Premios Nóbel George Stigler, Ronald Coase, y Douglas North, es sin duda la que ha alcanzado mayor vigor intelectual; razón por la cual manejaremos algunos de sus planteamientos como esquema para describir el rol que les compete a los *property rights* en un sistema económico racional guiado por criterios de eficiencia.

Para este análisis es preciso tomar en cuenta lo señalado por Santos PASTOR<sup>6</sup> respecto al problema de falta de equivalencia entre nuestro derecho de propiedad y los *property rights*, que abarcan una más amplia gama de derechos sobre las cosas, como el uso o el disfrute, razón por la cual resulta más apropiado llamarlos *derechos de apropiación*.

La premisa que sirve como punto de partida a este análisis es que en un mundo donde los recursos por definición son escasos, el objetivo es alcanzar la asignación más eficiente de éstos, vale decir, que los recursos se encuentren en las manos de los individuos que les den una mayor valoración económica, y donde los *property rights* funcionen como «incentivos para que los individuos dediquen sus esfuerzos a las actividades que llevan al crecimiento económico»<sup>7</sup>. Se señala que la vía para lograrlo es otorgar derechos de apropiación, mediante la asignación de estos recursos a los individuos, o grupos de derechos para usar una determinada parte de lo que es común y poder excluir de su uso a los demás<sup>8</sup>.

Estos planteamientos están ligados a la idea de que los individuos actúan guiados por un deseo de maximización de sus beneficios; así, en un sistema en que no exista propiedad privada (ya sea que no existan derechos de propiedad, o se trate de una propiedad comunal), todos actuaran de un modo tal que su búsqueda por aprovechar al máximo los recursos existentes los lleve a tomar decisiones que no tomen en cuenta ni la posibilidad de extinción de estos recursos, ni los costes que suponen para los demás (externalidades).

Lo que se busca, por tanto, es crear un sistema en que cada individuo tome en cuenta no sólo los beneficios que obtendrá, sino también todos los costes que ello produce a la sociedad.

---

<sup>6</sup> Santos PASTOR, 1984, p. 165.

<sup>7</sup> NORTH y THOMAS, 1976, p. 5.

<sup>8</sup> TORRES LÓPEZ, 1987, p. 48.

Pongamos un ejemplo real: el desarrollo de los derechos de propiedad privada sobre la tierra entre los indios norteamericanos<sup>9</sup>. Hasta los siglos XVII y XVIII, antes de que surgiera el comercio de pieles, la caza era una actividad primaria, desarrollada para proporcionar alimento y las escasas pieles que necesitaba la familia del cazador. Si bien es cierto aparecían ya los efectos externos de esta actividad, éstos eran de tan escaso significado que no merecía la pena tomarlos en cuenta. Sin embargo, la aparición del comercio de pieles trajo dos consecuencias inmediatas: el aumento del valor de las pieles para los indios y el consecuente aumento de la actividad de la caza<sup>10</sup>. Como es lógico, a partir de este momento los efectos externos incrementaron su importancia, pues si los recursos habían de agotarse en algún momento, cada grupo de cazadores intentaría cazar el máximo número de presas posible. Esto se explica porque para los cazadores cada animal tiene valor sólo después de haber sido capturado; por tanto, el escoger un nivel de actividad subóptimo (por ejemplo, dejar algunos animales para que se reproduzcan) no acarrea ningún beneficio, porque cualquier animal que quede con vida será cazado por otro grupo<sup>11</sup>.

La respuesta racional de estos grupos «fue la parcelación puramente temporal de tales territorios [...]. Según su costumbre [...] (sic) se apropiaban de parcelas de unas dos leguas cuadradas, donde cada grupo cazaba en exclusiva»<sup>12</sup>. La ventaja que obtenían de estos acuerdos era que permitían internalizar los efectos externos de esta actividad; así ya los cazadores no se comportarían como si estos recursos fueran inagotables, sino que tomarían en cuenta el costo que implicaba la posible extinción de sus presas dentro de la parcela que les había sido asignada.

La internalización de los costos externos no es, sin embargo, el único fin para implantar derechos de propiedad; se busca al mismo tiempo que éstos funcionen como incentivos para los individuos. Un buen ejemplo lo constituyen los derechos de propiedad sobre las invenciones:

«Uno de los mayores obstáculos (*para el desarrollo de la navegación oceánica y el comercio internacional*) consistía en la incapacidad de los navegantes para determinar su situación exacta, que requiere la determinación de dos coordenadas: latitud y longitud.

<sup>9</sup> Ejemplo tomado de DEMZET, 1980, pp. 77 y ss.

<sup>10</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>11</sup> NORTH, 1984, p. 100. Ver también CHEUNG, Steven, *The Structure of a Contract and Theory of a Non-Exclusive Resource*.

<sup>12</sup> *Loc. cit.*

La primera se consiguió determinar en época muy temprana: sólo requería medir la altitud de la Estrella Polar; pero en las latitudes meridionales ésta se encuentra por debajo del horizonte. El príncipe portugués Enrique el Navegante, en su intento de hallar un medio sustitutivo, reunió en su Corte a un grupo de expertos matemáticos que descubrieron que mediante la determinación de la altitud del meridiano solar, combinada con las tablas de declinación del Sol, se podía establecer la latitud. Sin embargo, la determinación de la longitud era más difícil, ya que requería un reloj que conservase su exactitud durante los largos viajes oceánicos. En primer lugar, el monarca español Felipe II ofreció un premio de 1 000 coronas a quien inventase tal mecanismo de relojería. Holanda subió la recompensa a 100 000 florines, y los ingleses ofrecieron finalmente un premio que variaba entre 10 000 y 20 000 libras, según la exactitud del cronómetro. Este premio quedó vacante hasta el siglo XVIII, cuando lo ganó John Harrison, quien dedicó la mayor parte de su vida a la solución de tal problema.»<sup>13</sup>.

Como señalan NORTH y THOMAS, los premios eran mecanismos artificiales para incentivar la actividad de los individuos; pero hubiese resultado un incentivo más general de una ley que asignara derechos de propiedad exclusiva a los inventos e innovaciones. Son evidentes las ventajas que reportaba a la sociedad la nueva invención, pero para que alguien acepte el riesgo de dedicar sus esfuerzos y recursos a la obtención de un nuevo invento que es posible no se realice, debe existir también la posibilidad de que el inventor se beneficie con estas ventajas y pueda evitar que alguien se aproveche de ellas sin otorgarle una debida compensación<sup>14</sup>.

Hemos visto, así, que la asignación de titularidades cumple un doble papel: permite internalizar efectos externos indeseables, y actúa como incentivo a la actividad productiva.

---

<sup>13</sup> Tomado de NORTH y THOMAS, 1976, p. 3.

<sup>14</sup> De hecho, ha sido una constante en la historia que la existencia de costes de transacción positivos, sumada a la existencia de unos derechos de propiedad no eficientes, hayan logrado que siempre la tasa de beneficio social sea siempre mayor que la tasa de beneficio privado. NORTH, 1994, p. 20.

### 1.1.1 Caracteres de los derechos de propiedad

Suelen señalarse tres atributos para que estos derechos cumplan los objetivos de eficiencia que se exigen: universalidad, exclusividad y transferibilidad.

La universalidad se refiere a la necesidad de que «todos los recursos deben ser poseídos por alguien, salvo aquellos que sean tan abundantes que puedan ser consumidos en cualquier cantidad sin que otros queden excluidos»<sup>15</sup>. Un criterio íntimamente ligado a este principio es que sólo se implantan estos derechos cuando los beneficios que se deriven de ello sean superiores a los costes; así, en los ejemplos anteriores, o bien la actividad de caza era en principio tan incipiente que no era necesario establecer titularidades, o aún no existía un registro de patentes y los costos de su implementación eran inmensamente superiores a los beneficios que reportaría<sup>16</sup>.

La exclusividad se refiere a «la posibilidad, garantizada jurídicamente, de excluir a los demás del consumo del recurso de que se trate»<sup>17</sup>. En este sentido, BULLARD afirma que del carácter exclusivo de los derechos de propiedad surge un incentivo para invertir capital y trabajo en un bien determinado, permitiendo además la internalización de los costos que se derivarían de una sobreexplotación del bien<sup>18</sup>.

Finalmente, la transferibilidad se refiere a la posibilidad de transferir mediante intercambios voluntarios estos recursos, de sus usos menos valiosos a los más eficientes<sup>19</sup>. Ahora bien, la garantía para que todas las transferencias sean realmente benéficas viene dada por aquello que FRIEDMAN llama el hallazgo clave de Adam Smith: «*todo intercambio voluntario genera beneficios para las dos partes y que mientras la cooperación sea estrictamente voluntaria ningún intercambio se llevará a cabo, a menos que ambas partes obtengan con ello un beneficio*»<sup>20</sup>. Es importante, sin embargo, señalar que en el mercado pueden presentarse diversos factores distorsionantes que lleven a los sujetos a tomar decisiones ineficientes; esto sucede a menudo cuando los costes de adquirir información son demasiado altos: piénsese por ejemplo en el caso de aquel que vende su casa en 100 u.m. porque le era imposible saber que el precio de mercado de tal bien era 200 u.m.

---

<sup>15</sup> TORRES LÓPEZ, 1987, p. 49.

<sup>16</sup> NORTH y THOMAS plantean dos hipótesis distintas.

<sup>17</sup> TORRES LÓPEZ, 1987, p. 49.

<sup>18</sup> BULLARD, 1991, p. 138.

<sup>19</sup> TORRES LÓPEZ, 1987, p. 49.

<sup>20</sup> FRIEDMAN, 1983, p. 16.

### 1.1.2 Criterios para establecer derechos de propiedad

Líneas arriba señalamos que los derechos de apropiación se establecían cuando los beneficios obtenidos por la internalización de efectos externos eran mayores que sus costes; sin embargo, éste no es el único criterio a ser tomado en cuenta.

En primer lugar, debemos tomar en cuenta que el derecho de propiedad (como nosotros lo conocemos) no es el único tipo de titularidad que se puede establecer sobre un bien; los *property rights* pueden tener diferente forma y naturaleza, lo cual tendrá un «efecto fundamental en la asignación de recursos y distribución de los ingresos de una economía»<sup>21</sup>.

CALABRESI y MELAMED<sup>22</sup> señalan tres tipos de titularidades que pueden ser asignadas: de propiedad, de responsabilidad y de inalienabilidad. Las primeras son aquellas que permiten la transferencia de los bienes por medio de intercambios voluntarios; en cambio las otras dos no permiten que los individuos transfieran libremente sus titularidades.

Al hablar de cosas en general, se nos ocurre que todas ellas, por estar dentro del «comercio de los hombres», han de ser transferibles. Sin embargo, ello no es así, pues han existido, y existen, bienes cuyo comercio está prohibido, y no hablamos sólo de sustancias como las drogas o los órganos humanos; en nuestro país la Constitución Política de 1979 proclamaba, en su artículo 163, que las tierras de las comunidades campesinas eran inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Nos toca ahora descubrir cuáles son las razones que llevan al legislador a optar por un tipo de titularidad o por otro. CALABRESI y MELAMED mencionan tres criterios: la eficiencia económica, criterios distributivos, y finalmente otras razones, entre las cuales se incluye a la justicia<sup>23</sup>.

Como ya expusimos de manera extensa el objetivo de eficiencia, vamos a limitarnos ahora a señalar en qué consisten los objetivos distributivos.

Una afirmación que es fácil de constatar es que el valor económico de los recursos viene determinado por el haz de derechos a él adscritos<sup>24</sup>. Así tenemos el ejemplo puesto por PEJOVICH<sup>25</sup>: una casa aumentará su

---

<sup>21</sup> Santos PASTOR, 1984, p. 166.

<sup>22</sup> CALABRESI y MELAMED, 1992, pp. 73 y ss.

<sup>23</sup> CALABRESI y MELAMED, 1992, pp. 66 y ss., señalan además que no siempre es claro el límite entre un reparto basado en ideas de igualdad o justicia y uno basado en objetivos distributivos.

<sup>24</sup> Santos PASTOR, 1984, p. 166.

<sup>25</sup> Citado por BULLARD, 1991, p. 139.

valor si permite excluir la instalación, en el barrio, de estaciones de gasolina, plantas químicas, etc.

Sin embargo, muchas veces se supone que se protege mejor al propietario otorgando un menor alcance a su propiedad, pues no es sino en ese sentido que podemos entender normas como la que poseía nuestra anterior Constitución. Se consideraba, pues, que los miembros de las comunidades campesinas estaban en una situación similar a la de un menor de edad o un interdictado, y se consideraba, por tanto, que no estaban en situación de realizar intercambios que les beneficiaran. Pero la adopción de reglas como éstas muchas veces supone un perjuicio mayor que el supuesto beneficio que reportan. Así, una comunidad no podía considerar *su tierra* como parte de *su capital*, pues en el supuesto de que ella deseara emigrar (supuesto por lo demás común<sup>26</sup>) no podía vender su tierra para luego invertir ese dinero en otra actividad más rentable. Y suponiendo que emigrase, dejaba sus tierras abandonadas; pero como éstas también son imprescriptibles, no podría acercarse otro individuo para apropiarse de ellas, lo que produciría un perjuicio a toda la sociedad, pues tendríamos un bien escaso que por una inadecuada legislación no podría aplicarse al proceso productivo.

Es decir, una asignación de recursos basada en un objetivo distributivo o en otras razones (léase justicia, igualdad), presupone siempre una elección hecha por el legislador acerca de los valores que desea proteger. Esto en principio no es malo, mientras responda a unos ciertos fines sociales, o mejor dicho, a la coincidencia de fines individuales<sup>27</sup>. Lo importante es tomar en cuenta todas las posibles repercusiones de una decisión que forzosamente ha de restringir la libertad, pues no debemos olvidar que el infierno está empedrado de buenas intenciones.

## 1.2 Historia de un fracaso

La idea de implantar un modelo liberal en el Perú es muy antigua. De hecho, en gran medida nuestras luchas para independizarnos de España estuvieron influidas por este pensamiento.

No se tardó demasiado en el intento de poner en práctica algunas medidas que en ese tiempo se consideraban indispensables para el desarrollo del modelo. Es así como el 8 de abril de 1824, en Trujillo, Bolívar

---

<sup>26</sup> Son desde ya conocidos los dramáticos casos de las poblaciones andinas desplazadas durante los años en que campeó la violencia senderista.

<sup>27</sup> HAYEK, 1978, p. 90.

dicta un decreto que, en su búsqueda por librar a la propiedad de la tierra de las vinculaciones que la hacían intransferible, ordena que las tierras comunales de las comunidades campesinas sean otorgadas individualmente a los comuneros<sup>28</sup>. Ésta no fue, sin embargo, la única medida de ese tipo; tenemos además, entre otras, la ley del 31 de marzo de 1828, y la Constitución de dicho año, que hacía enajenables todas las tierras<sup>29</sup>.

Estas disposiciones estaban inspiradas en el convencimiento de que la baja productividad de la tierra se debía a que no existía competencia entre los copropietarios, y de que la sanción económica para la baja productividad (pérdida de la propiedad) era evitada por la existencia de propiedades vinculadas<sup>30</sup>. En ese sentido, lo que se buscaba era crear campesinos individualistas con mentalidad utilitaria, que ingresasen a la competencia a través de un mercado<sup>31</sup>. Sin embargo, el producto de estas leyes fue distinto al esperado: los campesinos, en su intento de capitalizarse, se endeudaron con frecuencia con vecinos propietarios más ricos, los cuales, a la postre, resultaron dueños de sus tierras, con lo cual sólo se produjo una mayor concentración de tierras en pocas manos, y los campesinos, por el contrario, terminaron convertidos en yanaconas o colonos<sup>32</sup>.

Interesa, pues, determinar cuáles fueron las causas de este fracaso. Nosotros creemos que fueron principalmente las siguientes:

– En primer lugar, la forma incompleta y hasta contradictoria en que se asumieron los postulados liberales, en una sociedad en la que eran evidentes las discriminaciones raciales y el esclavismo. Basten como ejemplo las palabras de un liberal de entonces, Manuel Lorenzo de Vidaurre, al pedir sentencia para los acusados de una sublevación en 1827: «Son indios, negros, personas estúpidas que oyen voz de naturaleza que impele a la defensa de los derechos: no saben las reglas establecidas entre nosotros. Pocos son los discípulos de Locke.»<sup>33</sup>.

Es evidente que en una sociedad como la de ese momento eran pocos los que veían a los indios como iguales con quienes competir; y en ese sentido no resulta extraño que muchos despojos se hayan producido más bien por medios violentos, y que se haya usado el Derecho sólo con posterioridad, para «dar legalidad» a esos abusos.

---

<sup>28</sup> CASTRO POZO, 1973, p. 153.

<sup>29</sup> TRAZEGNIES GRANDA, 1992, pp. 49 y 190.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>32</sup> TRAZEGNIES GRANDA, 1992, p. 49, y CASTRO POZO, 1973, p. 153.

<sup>33</sup> ORREGO, 1994, p. 169.

– En segundo término, nosotros creemos que un factor determinante para que las transferencias de estas tierras no hayan sido, en muchos casos, eficientes, es la existencia de unos costos de transacción sumamente elevados, que se reflejan principalmente en el casi imposible acceso a la información legal por parte de muchos grupos (supuesto que analizaremos más adelante).

En suma, nosotros no creemos que la regla legal adoptada haya sido en sí mala; lo que sucedía era que existían una serie de factores deformantes del mercado, de entre los cuales nos parece el más importante los elevados costes de transacción.

## II

### 2.1 Las economías campesinas

Creemos que para poder valorar las distintas medidas que el legislador adopta para regular la tenencia de las tierras de las comunidades campesinas, resulta esencial descubrir la racionalidad económica de estas comunidades.

#### 2.2.1 El rol de las economías campesinas dentro de la economía nacional

Según los datos recogidos del libro de GONZALES DE OLARTE<sup>34</sup>, la población de las comunidades campesinas representa una sexta parte de la población nacional (alrededor de 3 500 000 habitantes). Aunque ciertamente como número de habitantes representan un porcentaje alto, no puede decirse lo mismo de su participación en el PBI, que actualmente es de 4%, siendo su participación dentro del ingreso nacional de alrededor de 4% o 5%<sup>35</sup>, lo que quiere decir que son sumamente pobres. Esta escasa participación se debe sobre todo al modelo de crecimiento seguido por nuestro país a partir de los años sesenta: «primario-exportador y semi-industrial dependiente» (PESID), pues la agricultura ha sido la actividad económica más importante de estos grupos.

---

<sup>34</sup> GONZALES DE OLARTE, 1994, p. 177.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 55.

Además, como señala FIGUEROA<sup>36</sup>, existe una desproporción entre población y control de los recursos, pues los grupos a los que él denomina *minifundistas* (serían minifundios los predios agrícolas situados en el Perú con una extensión menor a las 5 ha) representan alrededor del sesenta por ciento de las familias rurales, y en cambio poseen sólo el 33% de las tierras cultivadas. Esta desproporción se hace aún más evidente si se evalúa la calidad de los recursos que manejan.

Existen datos, además, que pondrían en evidencia la poca permeabilidad de estos grupos frente al mercado, como por ejemplo el que en líneas generales suelen ser los menos afectados por las políticas económicas del gobierno<sup>37</sup>.

En base a los datos que hemos señalado, muchos han concluido que se trata de pequeñas economías situadas fuera del mercado, aunque existe una corriente que asume que estas economías se encuentran *articuladas* pero no *integradas* al mercado (FIGUEROA 1988, GONZALES DE OLARTE 1994).

Desde nuestro punto de vista sí existe una cierta dependencia de los sectores comuneros campesinos respecto del mercado, que se manifiesta en aspectos como la variación de la estructura de precios campesinos como consecuencia de la mayor importancia que actualmente se concede a los impuestos indirectos; la determinación de la oferta campesina en base a las demandas de las ciudades cercanas a ella (aunque debemos recordar que se trata de una oferta sumamente inelástica), o la afectación de los ingresos campesinos por las antiguas políticas de subsidio de los productos alimenticios en beneficio de las poblaciones urbanas (años 1985-1988).

## 2.2 Las decisiones familiares son más importantes que las comunales

Cualquier estudio sobre el comportamiento de estos grupos puede ser efectuado en dos niveles distintos: el de la comunidad como organización, o a nivel de las familias campesinas consideradas como unidades de producción.

Nosotros daremos un mayor énfasis al estudio de las familias, pues, como señala FIGUEROA<sup>38</sup>, las decisiones económicas se dan primordialmente a ese nivel.

---

<sup>36</sup> FIGUEROA, 1989, p. 15.

<sup>37</sup> GONZALES DE OLARTE, 1994, p. 326.

<sup>38</sup> FIGUEROA, 1989, p. 91.

## 2.2.1 Principales actividades económicas

Aunque la actividad económica más representativa del campesino típico del Ande sea la actividad agropecuaria, no debemos olvidar que éstos desarrollan también otros tipos de actividades, como por ejemplo la confección de artesanías y *souvenirs* (Cusco, Puno y Ayacucho), y la venta de su fuerza de trabajo, ya sea dentro de su comunidad o al exterior de ella.

FIGUEROA<sup>39</sup> señala que existe un proceso de proletarización de la familia campesina, en base al estudio que hace de la estructura de sus ingresos monetarios; así, señala que el 14% proviene de la venta de bienes agrícolas; 23%, del ganado; 24%, de otras actividades (incluido el comercio); 22%, de salarios en el mercado local, y 17%, de salarios en el mercado de trabajo exterior. Esta proporción de cerca del cuarenta por ciento del ingreso monetario familiar proveniente de la venta de su fuerza de trabajo, hace que «la familia campesina de hoy sea también una familia proletaria»<sup>40</sup>.

La principal mercancía de intercambio con el mercado, que poseen los campesinos, es, pues, su fuerza de trabajo; sin embargo, su ingreso al mercado está condicionado por la demanda que de ella exista. Debido al bajo nivel educativo que por lo general suelen tener los comuneros campesinos, en muchos casos sólo pueden vender su trabajo al interior de su propia comunidad; y son, en los casos en que existe relación con los mercados de trabajo capitalistas (agropecuarios y no agropecuarios), totalmente dependientes de las variables que pueda tener la demanda<sup>41</sup>.

## 2.2.2 Aversión al riesgo

El patrón de comportamiento de un sujeto racional, dentro del paradigma neoclásico, es el de un maximizador de beneficio. El comportamiento económico de los grupos que estudiamos ha sido definido como el de unos minimizadores de riesgos: «esta familia preferirá entonces una pequeña pérdida en su ingreso a la pequeña posibilidad de sufrir una gran pérdida»<sup>42</sup>. Este tipo de comportamiento, en apariencia ineficiente, se debe a dos factores principalmente: el que prácticamente todas las acti-

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>40</sup> *Ídem*.

<sup>41</sup> GONZALES DE OLARTE, 1994, p. 120.

<sup>42</sup> FIGUEROA, 1989, p. 92.

vidades económicas de la sierra están sujetas a riesgo, y, en segundo lugar, a que estas familias son sumamente pobres<sup>43</sup>.

Este tipo de comportamiento se manifiesta, tanto en la diversificación de actividades (como vimos, suelen tener variadas fuentes de ingreso), como en la diversificación de los productos agrícolas que cultivan, lo cual les permite un más *eficiente* control de los riesgos derivados del clima y la altura. Por ello, una misma familia suele cultivar distintos productos de acuerdo a la distinta ubicación de sus parcelas en determinados pisos ecológicos. Sin embargo, esta estrategia ha llevado en muchos casos a una excesiva fragmentación de la propiedad, lo cual conlleva una agricultura muy poco intensiva. Para el caso de las comunidades de la sierra sur que estudia FIGUEROA, el número de parcelas que posee una familia varía desde nueve hasta 84, presentándose casos como los de Culta y Jacantaya en que existen parcelas tan pequeñas que se miden por número de surcos cuya longitud no supera los 20 metros<sup>44</sup>.

Como es lógico, esta excesiva fragmentación de la propiedad del recurso tierra impide la especialización de la familia comunera en un solo cultivo, y dificulta enormemente los actos de disposición, hacia afuera de la comunidad, de estas propiedades.

### 2.2.3 Escasa capitalización

Éste es seguramente el problema más grave que impide el desarrollo económico de estos grupos, pues existe una capacidad de ahorro tan pequeña, en la mayoría de los casos, que impide la acumulación de capital. Las pocas utilidades que se obtienen, mayoritariamente alcanzan sólo para cubrir las necesidades más urgentes.

Además, debemos señalar la baja tasa de retorno de la inversión en esta actividad, lo que impide la inversión de nuevos capitales. Dadas las actuales condiciones de tecnología, así como los condicionantes naturales (como el clima y la altura), además de la existencia de riesgos, la rentabilidad de las actividades agropecuarias suele estar por debajo de la tasa de interés vigente, lo cual señala un límite a la inversión capitalista<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> FIGUEROA, 1989, p. 37.

<sup>45</sup> GONZALES DE OLARTE, 1994, p. 71.

### 2.3 Mercado de tierras

Un dato de dolorosa comprobación es que, a pesar de su larga tradición agraria, el Perú es un país con muy poca superficie cultivable (se señala que solo un 2,5% del territorio nacional es aplicado a la agricultura<sup>46</sup>). En la sierra sólo se cultiva el 5% de la superficie total, que, además (debemos recordarlo), suelen ser tierras de muy baja calidad que se encuentran generalmente a alturas que oscilan entre los 3 000 y 4 000 m.s.n.m.<sup>47</sup>.

Respecto al grado de concentración de las tierras, se señala que existe una relación inversa entre éste y la pobreza de las comunidades<sup>48</sup>, lo que quiere decir que, paradójicamente, donde existe mayor acumulación existe menos pobreza. En los casos estudiados por GONZALES DE OLARTE (1994), el coeficiente Gini varía de 0,32 a 0,46<sup>49</sup>.

Estos datos resultarían consistentes con la posibilidad de que una mayor concentración de tierras produciría campesinos más eficientes y competitivos, liberando los excedentes de población a otras actividades más rentables. Lógicamente, esto debe ir acompañado de un aumento en la demanda de trabajo en otros sectores, y de un aumento en el nivel educativo de los campesinos.

Lo que queda comprobado es, pues, que el recurso tierra es sumamente escaso, y no existe posibilidad (aparentemente) de una ampliación de la frontera agrícola serrana<sup>50</sup>.

BULLARD<sup>51</sup> señala que existe un mercado restringido de tierras entre miembros de la propia comunidad y que no existen prácticamente transferencias de tierras a sujetos extraños a ella. GONZALES DE OLARTE<sup>52</sup> también señala que existe un intercambio de tierras entre los miembros de la comunidad mediante sistemas como el de aparcería, o el del canje (que permite, por ejemplo, que dos familias intercambien sus parcelas debido a la distancia que existe entre éstas y sus residencias).

Como vemos, aun este mercado restringido lleva a soluciones eficientes, pues no cabe duda de que transferir parcelas por razones de distancia, o cuando existe una excesiva fragmentación de la propiedad,

---

<sup>46</sup> GONZALES DE OLARTE, 1994, p. 60.

<sup>47</sup> GONZALES DE OLARTE, 1994, p. 61.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 83.

<sup>49</sup> El coeficiente Gini mide la concentración relativa y varía desde una perfecta distribución (0) hasta una completa desigualdad (1).

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>51</sup> BULLARD, 1990, pp. 347-357.

<sup>52</sup> GONZALES DE OLARTE, 1994, p. 86.

resulta una respuesta adecuada de un individuo con un comportamiento económico racional.

La ausencia de un mercado «externo» de tierras debe ubicarse en la presencia de dos elementos: la existencia de normas legales que prohibían su enajenación, no importando lo eficientes que pudiesen resultar tales transferencias, y la ya señalada ausencia de atractivos para la inversión de nuevos capitales.

### 2.3.1 La inmigración

Una hipótesis bastante común es la que señala que en la sierra existe una sobrepoblación campesina<sup>53</sup>. Esto se vería corroborado por las altas tasas de migración que vienen haciendo que la proporción de población urbana aumente en detrimento del porcentaje de población rural.

Según los datos aportados por FIGUEROA<sup>54</sup>, alrededor de tres de cada cuatro hijos que tiene una familia campesina salen de la comunidad con un destino que es generalmente urbano, lo que graficaría la escasa capacidad de retención que tiene la comunidad respecto a la nueva fuerza laboral.

La migración campesina tiene dos formas: la migración temporal, y la permanente o definitiva. Como señalamos anteriormente, una buena parte del ingreso monetario de la familia campesina proviene de la venta de su fuerza de trabajo en mercados externos a la comunidad; esto se logra principalmente mediante la migración temporal. Para la sierra sur, considerada como un todo, FIGUEROA<sup>55</sup> ha estimado que la familia campesina típica utiliza 34 días-persona de su fuerza laboral para migrar temporalmente.

Un dato interesante, que suele vincularse al retorno de los que migraron sin intención de retorno, es el vinculado al hecho de que estos migrantes no suelen vender sus tierras antes de irse; es decir, no existe un mercado de tierras producido por la migración<sup>56</sup>.

El migrante «no quema sus naves» al irse. En este sentido, existe una estrategia en el comportamiento económico: «el migrado sigue ligado a la comunidad donde tiene una reserva en las parcelas suyas o de sus padres, donde puede retornar en caso de fracasar»<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> FIGUEROA, 1989, p. 17.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 122.

## 2.4 Bases económicas para la existencia de la comunidad campesina

Como adelantamos, nosotros no creemos que la comunidad campesina sea únicamente una organización económica creada con el fin de garantizar la subsistencia de los campesinos más pobres; creemos que existen también una serie de elementos culturales que son base de esta forma de organizarse.

La comunidad campesina tendría, según GONZALES DE OLARTE, tres esferas de actuación: una en la organización económica (mediante la asignación de recursos entre individuos y colectivos); otra en la organización socio-política (vinculada con el gobierno de la comunidad), y otra en la esfera ideológico-cultural (que es la que permite la reproducción de esta forma de organización mediante la transmisión de ciertos valores y códigos de comportamiento)<sup>58</sup>.

La existencia de la comunidad, como organización económica, se daría por la existencia de una serie de factores, vinculados, tanto a la pobreza de sus miembros como a las adversas condiciones naturales de sus territorios.

La existencia de organizaciones colectivistas se basaría en la imposibilidad individual para llevar a cabo ciertas actividades, como, por ejemplo, la compra de un tractor que supera las capacidades financieras de las familias<sup>59</sup>. En general, la existencia de *economías de escala* justificaría el modo de producción colectivo en la medida que los costos medios colectivos sean menores que los costos medios familiares<sup>60</sup>.

La forma de organización comunal también permite la aparición de algunas *externalidades positivas*; se cita, por ejemplo, el caso del que, protegiendo de la erosión sus tierras ubicadas en las laderas de los cerros, protege al mismo tiempo las tierras de otros ubicadas en los valles cercanos<sup>61</sup>. Esto, como es claro, no se condice con nuestro objetivo de eficiencia, que busca que la tasa privada de beneficios tienda a ser igual a la tasa social de beneficio<sup>62</sup>.

Dentro de la comunidad campesina existen una serie de *bienes públicos*, es decir, son bienes que pueden ser usados por cualquiera y no se puede excluir a nadie de su uso. Algunos casos (como el de las postas médicas, por ejemplo) se vinculan a la imposibilidad de conseguir estos

---

<sup>58</sup> GONZALES DE OLARTE, 1994, p. 174.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 185.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 196.

<sup>61</sup> *Ibidem*, pp. 197-198.

<sup>62</sup> Ver cita número 5.

bienes por medio del esfuerzo individual. Pero existen otros bienes, como los pastos, que en gran parte de las comunidades son de uso común. La causa de esto se ubicaría (para nosotros) en la escasa cantidad de ganado que poseen por lo general los comuneros, por lo cual en muchos de los casos estas externalidades negativas son tan pequeñas que no justifican el establecimiento de reglas de apropiación; y en el caso inverso, cuando sí existen familias que poseen abundante ganado, las comunidades suelen establecer ciertas reglas (*property rights*), como por ejemplo, la saca obligatoria<sup>63</sup>.

Como se señala en los estudios que consultamos (FIGUEROA 1989, GONZALES DE OLARTE 1994, MATOS MAR 1964), dentro de las comunidades existen diferencias económicas entre las familias. Así, existen familias pobres, medias y ricas. Uno de los objetivos de la comunidad sería *redistribuir* algunos excedentes entre sus miembros más pobres, o entre aquellos que son afectados por alguna desgracia. De esta forma, la comunidad actuaría como una especie de seguro<sup>64</sup>; esto se justifica por la extrema pobreza de la mayoría de sus integrantes, para los cuales la pérdida de las cosechas de un año podría ser catastrófica.

La mayoría de las afirmaciones que acabamos de hacer abonarían en favor de la tesis de que la existencia de la comunidad campesina se justifica por ser un medio de subsistencia en circunstancias de gran pobreza, pero que no tendría ningún sentido si los campesinos fuesen más ricos. Este tema, y la posibilidad de la desaparición de esta forma de organización cuando los campesinos logren que su actividad individual sea más productiva que la colectiva, son los temas que tocamos en el siguiente subcapítulo.

## 2.5 Libertad de elegir

«Recuerdo haber tenido en Londres, con el escritor Shiva Naipaul, que acababa de regresar de allí, una discusión sobre Singapur. Según él, ese progreso, la rápida modernización, eran un crimen cultural contra los singapurenses, quienes estaban por ello “perdiendo su alma”. ¿Eran más auténticos antes, cuando vivían rodeados de pantanos, cocodrilos y mosquitos, que ahora que viven entre rascacielos? Más pintorescos, sin duda, pero estoy seguro que todos ellos —todos los habitantes del Tercer Mundo—

---

<sup>63</sup> GONZALES DE OLARTE, 1994, p. 199.

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 200 y ss.

estarían dispuestos a dejar de ser pintorescos a cambio de tener trabajo y vivir con un mínimo de seguridad». (Mario Vargas Llosa, cita a pie de página número 22, en *El pez en el agua*.)

Taquile es una comunidad ubicada en una pequeña isla de la parte peruana del lago Titicaca. En la actualidad es muy conocida por el alto nivel de desarrollo del turismo receptivo en ese lugar, y también por la alta calidad de sus tejidos, todo ello obra del esfuerzo individual y también comunal, que aunque no hayan hecho de esa isla un lugar de gran bonanza económica, han permitido sin duda alguna que sus habitantes tengan un nivel y calidad de vida superiores al de la gran mayoría de habitantes de lo que se denomina la «mancha india»<sup>65</sup>.

En 1964, Matos Mar publicó un estudio sobre la propiedad en la isla de Taquile, en el que narra la lucha de esta comunidad por alcanzar la propiedad de estas tierras. Los litigios contra los propietarios no comuneros de estas islas son casi tan antiguos como la conquista española; por fin, a mediados del presente siglo los taquileños pudieron adquirir mediante compraventas el dominio absoluto sobre estas tierras.

El desarrollo de esta isla —durante el período que estudia MATOS MAR— se da alrededor de dos focos: la revolución que supuso —para el transporte en la isla— la aparición de lanchas con motor fuera de borda (que permitió «acortar distancias»), pero, sobre todo, la adquisición de la propiedad sobre estas islas:

«En el aspecto económico constituye una liberación: ya no serán, más, colonos; con tierras propias tienen asegurada una mejor posición humana y una sobrevivencia básica, se trabaja mejor la tierra, se obtienen mayores rendimientos, lo que se traduce en una mejor dieta; sin hambre existen fuerzas para dedicarse a otras actividades [...]»<sup>66</sup>.

Sin embargo, la adquisición de la propiedad sobre la gran mayoría de las tierras situadas en la isla no supuso el establecimiento de la propiedad comunal sobre ellas; se asignó parcelas de propiedad privada para cada familia y se presentó también un proceso de acumulación en manos de algunas familias (como los Huata); empero, ello no impidió que

<sup>65</sup> Se denomina así a las 2 894 comunidades campesinas situadas en Cusco, Puno, Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, que conforman el 62% de las organizaciones de este tipo en nuestro país. Datos recogidos de GONZALES DE OLARTE, 1994, p. 177.

<sup>66</sup> MATOS MAR, 1964, p. 71.

se mantuvieran las costumbres ancestrales, como por ejemplo, la elección libre de la forma tradicional de sus autoridades<sup>67</sup>.

Como vemos, la acumulación de tierras en manos de algunas familias no implica necesariamente la desaparición de la comunidad (por lo menos hasta ciertos niveles de acumulación), y existen otros elementos de cohesión, como son la elección de las autoridades o la celebración de sus fiestas y cargos religiosos.

Durante la segunda década del presente siglo, y por mucho tiempo después, es que se empieza a argumentar que el principal problema del indio es el relacionado a la tenencia de sus tierras (Víctor Andrés Belaunde, después Mariátegui, Haya de la torre, Castro Pozo, entre otros). Con la reforma agraria emprendida a fines de los años sesenta, se da un gran paso hacia la solución de este problema; en la actualidad las demandas sociales son de otro tipo: se exige salud, educación, crédito agrario; etc.<sup>68</sup>. En ese sentido, el problema ya no es el acceso a la tierra, sino cómo obtener una productividad mayor y más competitiva que permita salir de la pobreza.

Pero además, como señalamos anteriormente, tal vez el recurso más importante de estas comunidades no sean sus tierras, sino su fuerza de trabajo, un recurso que es desperdiciado debido a la escasa capacitación que tienen los campesinos, que deben enfrentar con temor la posibilidad de incorporarse a otras economías de mercado ajenas a su comunidad debido a que manejan códigos de conducta distintos a los de los centros urbanos. Lamentablemente, cuando los campesinos migran las únicas oportunidades de trabajo que generalmente se les presentan están relacionadas a los oficios peor remunerados; ello se explica porque una gran mayoría de ellos sólo tiene estudios primarios incompletos.

Pero la importancia de saber manejarse en los códigos que impone la sociedad misma no se manifiesta sólo al momento de migrar; también se hace patente cuando los grupos campesinos hacen demandas frente al aparato estatal. Así por ejemplo, para muchas comunidades quechuo-hablantes resulta un recurso importante contar con personas que hablen castellano:

«Nos ayudan a hablar así, porque mayormente los campesinos no estamos al tanto de hablar así; entonces ya ellos, al hablar así, nos están ayudando» (testimonio de Nicanor Taipe, comunero de Coñamuro)<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>68</sup> SULMONT HAAK, 1995, p. 170.

<sup>69</sup> Tomado de SULMONT HAAK, 1995, p. 89.

En este sentido, si consideramos además que las leyes están siempre redactadas en castellano, al igual que los contratos, notamos lo altísimos que pueden resultar los costes de transacción vinculados a la obtención de información legal, y a la celebración de contratos a los que se desee revestir de alguna solemnidad para conseguir mayor seguridad jurídica.

Así es como nos damos cuenta que el verdadero gran problema es la pobreza, y no necesariamente el tener tierras; sin embargo, nuestra regulación legal, en los últimos veinticinco años, ha estado orientada a mantener esta situación, tal vez orientada por la creencia de que la falta de información de los campesinos los iba a llevar a la celebración de transferencias siempre ineficientes.

Como vemos, existen unos costes de transacción sumamente elevados, lo que en términos cousianos justificaría la intervención de una norma estatal para corregir esta deformación. Sin embargo, la regulación no se orientó al abaratamiento de estos costes, sino que sacó del comercio estos bienes mediante reglas de inalienabilidad. Nosotros creemos que la mejor manera de hacerlo hubiese sido la promoción de la educación.

Adicionalmente parece existir un temor, común en mucha gente (legisladores sobre todo), de que la acumulación y el acaparamiento de tierras al interior de la comunidad lleven a la postre a la desaparición de estas comunidades. Sin embargo, no se han tomado en cuenta hechos como la menor pobreza relativa de las comunidades donde el coeficiente Gini para acumulación de tierras es mayor, y, lo que es peor, no siempre se han tomado en cuenta las demandas campesinas. Es decir, muchas veces se han elaborado los dispositivos legales sin tomar en cuenta las aspiraciones de los afectados. En todo caso, las únicas personas que debieran decidir si mantienen o no su organización comunal son los mismos campesinos, pues no debemos olvidar que si existe un sistema de libre transferibilidad y una adecuada información, los comuneros dejarán de serlo si y sólo si después de su análisis de costos y beneficios descubren que eso es lo mejor para ellos.

Lo expuesto hasta aquí evidencia que nunca se permitió a los campesinos elegir libremente. Se olvidó que cuando existe libertad e información adecuada las transferencias son eficientes, y se olvidó también que la pobreza sólo se combate creando mayor riqueza. Sin embargo, al parecer el legislador se dejó llevar por otros criterios. Posiblemente le pareció más importante conservar estas organizaciones por considerarlas parte de nuestra cultura, sin importarles demasiado la condena a la mayoría de sus miembros a vivir en la pobreza extrema.

### III

Durante la vigencia de la Constitución Política de 1979, y también hasta la dación del decreto legislativo 653, las tierras de las comunidades campesinas y nativas, y las propiedades rurales en general, estuvieron sujetas a un régimen legal distinto al de las normas que sobre los derechos reales posee nuestro código civil.

Como ya se adelantó, nuestra anterior Constitución Política señalaba que las tierras de las comunidades campesinas eran inalienables, inembargables e imprescriptibles. Del mismo modo, el hoy derogado artículo 883 de nuestro código civil señalaba que los derechos reales sobre los predios rústicos eran regulados por la ley de la materia.

Hoy en día todos los derechos sobre las tierras susceptibles de uso agrícola se rigen por la ley 26505 y por el Código Civil.

#### 3.1 Normas constitucionales

El capítulo VI de nuestra actual Constitución es la norma marco del régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas.

El artículo 88 de dicho cuerpo de leyes señala:

«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.»

Una disposición que llama la atención es la posibilidad reservada a la ley para fijar los límites y la extensión de las propiedades. A nuestro modo de ver, y conforme al análisis realizado en los capítulos precedentes, esta norma resulta ineficiente, por cuanto en su afán de garantizar (posiblemente) el acceso de todos a la propiedad, y evitar (seguramente) la aparición de latifundios, impediría una serie de transacciones eficientes. Como señalamos antes, las tierras de la sierra son por lo general de baja calidad y una explotación intensiva de las mismas generalmente sólo se puede lograr si se poseen extensiones relativamente grandes. Imaginemos que la ley señale que la extensión máxima de tierras que alguien puede poseer en las provincias altas del departamento del Cusco es de 100 hectáreas. Imaginemos también al eficiente agricultor individual

Juan Quispe, quien por su esfuerzo ha llegado a ser propietario de un fundo de 100 hectáreas conformado por pastos naturales, en los cuales cría ganado ovino y lanar. El día de hoy Juan Quispe descubre que resultaría rentable dedicarse al engorde de ganado vacuno, ya que posee suficiente cantidad de pastos, pero tiene un problema: sus tierras poseen poca agua; en cambio su vecino, José Huata, comerciante de un pueblo vecino, posee una pequeña propiedad de siete hectáreas, en medio de las cuales existe un puquio (manante de agua). José Huata valora estas tierras en 200 unidades monetarias. Juan Quispe piensa que el terreno de su vecino vale por lo menos 300 unidades monetarias, pero para tener una mayor ganancia le propone a José comprársela en 250 unidades, y este último acepta esta transacción. Como vemos, de esta transacción se derivarían unos beneficios equivalentes a 100 unidades monetarias; sin embargo, la presencia de un límite legal, posiblemente arbitrario, impedirá tal transacción.

Por otro lado, el último párrafo del artículo que venimos comentando al parecer nos estaría hablando de la pérdida del dominio por el abandono, lo cual sí resultaría compatible con nuestro objetivo de eficiencia, por cuanto sería una sanción para aquellos que desperdicien un bien escaso; sin embargo, el artículo 5 de la ley 26505 fija el alcance y contenido de esta norma constitucional, señalando que «sólo se refiere a las tierras adjudicadas en concesión por el Estado, en los casos de incumplimiento de los términos y condiciones de aquélla». No obstante la existencia de esta última norma, nosotros creemos que también resulta aplicable el artículo 968 del Código Civil, que en su inciso 4 señala que la propiedad se extingue por abandono del bien durante veinte años, en cuyo caso el predio pasa al dominio del Estado. Además nos parece que, en tanto no sean tierras de comunidades campesinas o nativas, rigen también las normas de prescripción adquisitiva de dominio, que son una forma en que el Derecho reasigna los bienes cuando el mercado no pudo llevar a cabo una transacción en apariencia eficiente.

Dice el artículo 89 de la Constitución:

«Las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

El Estado respeta la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas.»

En primer lugar, deseamos señalar que el reconocimiento de la capacidad que tienen las comunidades campesinas para disponer o usar libremente sus tierras nos parece un gran avance respecto a las normas que antes existieron.

Esta norma también señala que la propiedad de las tierras de estas comunidades es imprescriptible, pero debe ser analizada con mucho cuidado, pues tanto puede ser considerada como un obstáculo para la obtención de mayor eficiencia económica, al proteger un comportamiento no diligente, como puede al mismo tiempo evitar transferencias ineficientes de estas tierras. Aunque desconocemos la *ratio legis* de esta norma, nos atrevemos a suponer que la norma pudo haber sido diseñada con el objeto de proteger a todas aquellas comunidades campesinas y nativas que fueron desplazadas por la violencia terrorista. Otro motivo que pudo estar presente en la mente del constituyente es la existencia de tierras en «descanso» (no cultivadas) en la mayoría de las comunidades campesinas, debido al sistema de rotación, que evita que muchas tierras se esquilmen. Si este último fue el motivo de la norma, no cabe duda de que hubiese resultado más eficiente determinar que los plazos prescriptorios no corren durante el tiempo en que la tierra ha sido puesta en «descanso».

### 3.2 Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas

A partir del 18 de julio de 1995 se encuentra vigente la ley 26505. Nos parece especialmente interesante realizar un comentario de su artículo 11, que señala:

«Para disponer, gravar, arrendar, o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Sierra o Selva, se requerirá del acuerdo de la asamblea general con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad.»

Como señalamos anteriormente, los individuos pueden realizar transferencias ineficientes (y también otro tipo de actos) debido a la presencia de información falsa o incompleta. Nos parece que el razonamiento que se halla detrás de esta norma está vinculado a evitar este tipo de decisiones, pues en todo caso parece menos probable que se equivoquen muchas personas a que se equivoque una sola.

Sin embargo, esta norma revela tener también un carácter sumamente conservador, y al parecer inclinado al mantenimiento de las formas tradicionales, por cuanto exige una cantidad de votos en realidad bastante elevada y que en muchos casos puede representar un costo de transacción bastante alto. Recordemos que la migración temporal es un fenómeno bastante común en estos lugares, por lo cual no siempre resultará fácil reunir a todos los miembros de la comunidad, salvo en épocas como la de la cosecha. Del mismo modo, se pueden presentar casos como el de alguna comunidad en la que, por ejemplo, el 65% de los miembros estén de acuerdo en hipotecar las tierras, pero debido a la exigencia de una mayoría superior a los dos tercios no se podrá tomar la decisión, generándose así externalidades negativas, ya que una gran mayoría deberá cargar con las consecuencias de la decisión de una minoría.

## Conclusiones

Para finalizar, debemos señalar que no basta con el reconocimiento de la capacidad de las comunidades campesinas para disponer libremente de sus tierras, para que de inmediato se lleven a cabo todas las transferencias que reporten beneficios a las partes —reassignando este recurso a sus usos más valiosos—, debido principalmente a las razones siguientes:

– La existencia de altos costos de transacción vinculados a la obtención de información, y lo costoso que resulta la negociación misma para los campesinos.

– El comportamiento minimizador de riesgos, presente en los campesinos, hará que muchas veces, después de realizado un análisis del costo oportunidad, no se adopte una decisión diferente a la tradicional, aun si fuese más beneficiosa. Creemos definitivamente que la situación de pobreza en que vivieron estos grupos durante tanto tiempo, hará que exista una demora en el cambio del patrón de comportamiento.

– La baja tasa de retorno para la inversión en la agricultura serrana hace que no exista aún un grupo de gente interesada en invertir nuevos capitales, o incluso en conceder créditos a los campesinos.

## Bibliografía

BULLARD GONZALES, Alfredo

1990 *La relación jurídico patrimonial. Reales vs. obligaciones*  
Lima: ARA Editores

BULLARD GONZALES, Alfredo

1991 «Un mundo sin propiedad»  
En: *DERECHO*, n.º 45, diciembre, Programa Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

CALABRESI, Guido, y MELAMED, Douglas

1992 «Reglas de la propiedad, reglas de la responsabilidad e inalienabilidad: un vistazo a la catedral»  
En: *THEMIS*, n.º 21, Lima

CASTRO POZO, Hildebrando

1973 *Del ayllu al socialismo cooperativista*  
(1936) Lima: PEISA

DEMZET, Harold

1980 «Hacia una teoría general de los derechos de propiedad»  
(1967) En: *Información Comercial Española*, n.º 557, enero

FIGUEROA, Adolfo

1989 *Economía en la sierra del Perú* (4.ª edición)  
Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú

FRIEDMAN, Milton y Rose

1983 *Libertad de elegir*  
Barcelona: Ediciones Orbis S.A.

FUKUYAMA, Francis

1990 «¿El fin de la historia?»  
En: *Clave*, n.º 1, abril, Madrid

GONZALES DE OLARTE, Efraín

1994 *En las fronteras del mercado: economía política del campesinado en el Perú*  
Lima: Instituto de Estudios Peruanos

HAYEK, Friedrich A.

1978 *Camino de servidumbre*  
Madrid: Alianza Editorial, reimpresión corregida

MATOS MAR, José

1964 «La propiedad en la isla de Taquile (lago Titicaca)»

En: *Estudios sobre la cultura actual del Perú*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

MILL, John Stuart

1980 *Sobre la libertad*  
(1859) Madrid: Aguilar

MISES, Ludwig von

1986 *La acción humana* (4.ª edición)  
Madrid: Unión Editorial S.A.

NORTH, Douglas C.

1984 *Estructura y cambio en la historia económica*  
Madrid: Alianza Editorial

NORTH, Douglas C., y THOMAS, Robert Paul

1976 *The rise of the Western World. A new economic history*  
Cambridge: Cambridge University Press

ORREGO PENANGOS, Juan Luis

1994 «Ilusiones liberales, civiles y élites en el Perú del siglo XIX»  
En: *HISTÓRICA*, volumen XVIII, n.º 1, Departamento de Humanidades, Pontificia Universidad Católica del Perú

PASTOR, Santos

1984 «Una introducción al análisis económico del Derecho»  
En: *Hacienda Pública Española*, n.º 89

PERÚ

*Constitución Política de 1979*

*Constitución Política de 1993*

*Código Civil*

*Ley 26505*, de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas

SULMONT HAAK, David

1995 *Estado, ciudadanía y grupos sociales en la sociedad rural andina: estudio de caso en la provincia de Quispicanchis-Cusco*, tesis (lic.), Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales

TORRES LÓPEZ, Juan

1987 *Análisis económico del Derecho*  
Madrid: Tecnos

TRAZEGNIES, Fernando de

1992 *La idea de Derecho en el Perú republicano del siglo XIX*  
Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú