

Propiedad comunal y desarrollo

Conferencia presentada al Congreso de la República del Perú¹, Octubre 1996



Enrique
Mayer

Voy a ocuparme de un tema que es tradicionalmente el dominio de los antropólogos: la comunidad campesina; y me voy a restringir hoy a hablar sobre las comunidades de la sierra del país. Lo hago siguiendo lo que mi colega, el antropólogo Jaime Urrutia, califica como «*un amor (casi) eterno*» que los de mi profesión han tenido por las comunidades. Me han apasionado las comunidades toda mi vida profesional y lo que constato es su increíble capacidad de cambio y su adecuación a condiciones cambiantes de su entorno.

Mi colega Urrutia describe correctamente que, muchas veces, los antropólogos son los responsables de haber colocado las anteojeras con las que la sociedad observa a las comunidades. Las imágenes negativas abundan. Se dice, por ejemplo, que la comunidad es un rezago primitivo de los indios que no quieren integrarse a la modernidad; otros opinan que la comunidad como organización es un cascarón vacío que ya ha cumplido su papel histórico; a veces se ha confundido la organización colectivista propia de la comunidad con los fracasados postulados del socialismo. También se oyen voces que dicen que el supuesto colectivismo es quimérico, y que en las comunidades reina el individualismo, impera la envidia, el negativismo, y el resentimiento. Se afirma asimismo que en las comunidades sobreviven prácticas y técnicas ancestrales como rezago de las civilizaciones andinas, totalmente inoperantes para la vida moderna. Tampoco faltan las apreciaciones compasivas: en las comunidades solo reinan la pobreza, la ignorancia y la incapacidad; y en tanto que estas no se resuelvan, las comunidades no tienen futuro alguno. Finalmente, como somos los enamorados de la comunidad, se acusa a los antropólogos que la defienden de ser unos románticos embarcados en defender causas perdidas.

Les digo que sí estoy enamorado con mi tema de comunidades, pero que mi propuesta de qué hacer con ellas no es de ninguna manera romántica ni utópica, sino realista y práctica. Quiero proponer y demostrar que, muy por el contrario, las comunidades son instituciones pujantes capaces de solucionar sus problemas; afirmo que ellas pueden tener un papel protagónico en el manejo del medio ambiente para impulsar su desarrollo autosostenido; y señalo que las comunidades son aliados naturales del Estado en esta tarea a largo plazo.

Para comenzar, quisiera leerles algunos extractos de las actas de una comunidad campesina que he estudiado. Dicen así:

«1) Que la conflagración mundial ha traído como consecuencia el encarecimiento de las subsistencias y los artículos de primera necesidad.»

2) *Que uno de los medios de contrarrestar los efectos de dicho encarecimiento consiste en incrementar y mejorar la agricultura y ganadería...*

3) *Que para conseguir este propósito es menester remover ciertos obstáculos tales como la falta de irrigación, la extremada subdivisión de propiedades y*

4) *Que dicha extremada subdivisión de las propiedades dificulta la adquisición de títulos legales de propiedad que garanticen el derecho de cada cual a fin de ponerlo a cubierto de cualquier emergencia». (Es decir, hipotecar la propiedad.)*

Los miembros de la comunidad acordaron:

«1 Dividir en lotes proporcionales al número de familias los terrenos de Pirhuapaqui....»

(Son 15 nombres.)

«2 Cada lote será justipreciado por peritos nombrados a fin de los que tengan terrenos de más o de menos valor que el del lote indemnificarán el déficit o recibirán el superávit.»

Hasta aquí las actas de la comunidad en su propio lenguaje.

El documento continúa detallando cómo los comuneros van a proceder a la parcelación y a la titulación de la propiedad privada de sus terrenos. Lo sorprendente de esto es que fue escrito el 1ro. de Enero de 1918 en la comunidad de Laraos, provincia de Yauyos. Desde 1900 hasta 1950 esta comunidad autónomamente ha seguido una política liberal de privatización de la tierra comunal. Ella se ha adelantado a la actual Ley de Tierras del 18 de julio de 1995 por setenta y siete años. Es más, en los archivos de esa comunidad encontré un informe de un ingeniero hidráulico traído desde Huancayo en 1938 para mejorar el trazo de una acequia prehispánica que riega unos espectaculares andenes de maíz que hasta la fecha son productivos. Del mismo archivo se desprende que la comunidad manejaba cuantiosos fondos, producto de un impuesto interno cobrado a los que usaban los pastos naturales de la puna. Por ejemplo, desde 1906 se pagaba a un cantor para los servicios religiosos, se cubrían los gastos administrativos de la comunidad, se utilizaba dinero en juicios para defender el territorio comunal. Entre 1908 y 1910 se registran egresos para construir y equipar la mejor escuela de la provincia, en 1914 compran material para la construcción de carreteras; y, muy inteligentemente, también invierten en una botella de champán para agasajar al diputado de la provincia. Para mostrarles que no todo es bonito, terminaré, con el ejemplo de Laraos, diciéndoles que en esos libros también se registran desfalcos; que algunos de los comuneros empiezan a prestarse dinero de los fondos y no lo devolvieron; y que para 1924, con sólo 3.80 libras peruanas en la caja, se cansaron de llevar la contabilidad y, luego, cesaron los apuntes.

¿Cómo tipificaríamos todo esto? Como desarrollo, desarrollo autónomo pagado con recursos propios y dirigido por ellos mismos. Desarrollo llevado adelante sin ministerios, sin préstamos del extranjero, sin organismos no gubernamentales (ONGs), sin oficinas regionales de desarrollo, y sin la interferencia de expertos internacionales profesionales del

desarrollo. Todo se hacía automáticamente, sin el despliegue de grandes discursos sobre el «progreso». Tampoco se nota una auto-imagen negativa de sí mismos como «subdesarrollados» a la espera del «papá Estado».

Bueno, ¿a qué viene este ejemplo? Quiero subrayar que una verdadera concepción del desarrollo no es algo externo que hay que *llevar* a las comunidades *atrasadas*, sino más bien propone crear las condiciones para que las acciones necesarias surjan naturalmente y se hagan, por sí solas, como la forma natural de operar. Así ocurrió en las comunidades de la sierra norte de Yauyos a principio del siglo XX. Pareciera que hemos retrocedido en mucho. Es impresionante lo que eran capaces de hacer los comuneros de Laraos en esa época.

También expuse estos ejemplos para mostrarles que, de algún modo, estamos volviendo a viejos temas. La privatización de tierras comunales es tema que introdujo Simón Bolívar en 1824 mediante el decreto de la abolición de la propiedad comunal. El argumento de Bolívar era que la ciudadanía plena se adquiriría con el ejercicio del derecho a la propiedad privada. Con ese decreto se les prometió a los indios su plena incorporación a la nación como ciudadanos y propietarios. También ocurrió —esto lo saben muy bien los historiadores— que con ese mismo decreto empezó la etapa de despojo de las tierras en manos de indios a fin de formar las grandes haciendas privadas. Fue la protesta de los indios la que motivó la creación de nuevas leyes desde el periodo del Presidente Leguía y, posteriormente, los reclamos por las reformas agrarias. Conuerdo mucho con mi colega Jaime Urrutia², quien resalta:

Con Leguía se inicia un pacto establecido entre el Estado y las comunidades indígenas, pacto que ha sufrido diversos avatares, pero en términos generales, [está caracterizado] por la protección legal y la cobertura oficial de los recursos comuneros.

Urrutia indica que para algunos este proteccionismo ha sido bien merecido, mientras que para otros —cada vez más mayoritarios— es visto como un freno para el desarrollo agrario del país, al no permitir el libre juego del mercado con los recursos controlados por la institución comunal.

Este proteccionismo duró cerca de seis décadas en las que se privilegiaron aspectos colectivos en las comunidades campesinas. Era la época de crear utopías colectivistas. El punto de inicio es la Constitución de 1923 que concedía un régimen de excepción a las comunidades, garantizando su territorio comunal y prohibiéndose su enajenación. Durante los gobiernos de Odría, Prado y Belaúnde se impulsa tímidamente la acción colectiva para el desarrollo; se implementan granjas comunales y las cooperativas; e instituciones como Cooperación Popular realizan obras en las comunidades. Con la Reforma Agraria del gobierno del General Juan Velasco Alvarado en 1969, se da un gran salto favoreciendo las formas asociativas de manejo de tierras (cooperativas agrarias, grupos campesinos, sociedades agrarias de interés social, empresas rurales de propiedad social, empresas comunales, empresas multicomunales).

Estos proyectos colectivistas fueron un gran fracaso. Después de languidecer por varios años, todas las instituciones creadas por la reforma agraria se han disuelto. Las

comunidades se movilizaron rápidamente para apoderarse de las tierras que estas instituciones controlaban. Para ello las comunidades se han valido de varios mecanismos como la toma de tierras, las parcelaciones paulatinas, los programas de re-estructuración de tierras y la ocupación de facto de tierras abandonadas debido a la violencia política que también amenazó a las unidades agrarias.

Como resultado tenemos ahora un hecho muy importante: las comunidades son la forma dominante de ocupación de las tierras en la sierra del Perú. En contraste con la costa, donde la pequeña parcela privada y la mediana propiedad son las formas predominante de unidad agrícola, en la sierra lo es la comunidad. Unas dos millones de personas son comuneros en más de cinco mil comunidades campesinas oficialmente reconocidas. Las comunidades ocupan el 37% de la superficie registrada por las unidades agrarias del país. En los departamentos de Puno, Cusco, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Junín, y Lima, la forma comunal ocupa desde el 87% hasta el 40% de la superficie de tierras departamentales. Estas cifras serían aún mayores si nos restringimos a medir exclusivamente las regiones naturales características de la sierra.

Para aquellos que piensan que las comunidades son una rémora del pasado que no sirve para nada, los datos que mencioné deben ser noticia deprimente. Para mí no. Yo pienso lo opuesto. Creo que se puede dinamizar la sierra del Perú con un desarrollo ecológico sustentable basado en el dinamismo de la comunidad y su capacidad de movilizarse.

Las comunidades son un grupo de familias que se juntan para colaborar en la provisión de servicios comunes. Cuentan con un territorio para administrarlo y manejar los recursos que allí se encuentran. Además son pueblos que administran los servicios básicos de agua y desagüe, salud y educación. Cuentan con una riqueza intangible con la cual se identifican en sus fiestas, su historia, sus mitos y tradiciones que representan una fuente invaluable de solidaridad social y de rica acumulación de conocimientos y sabiduría. Más importante aún: está la capacidad de organizarse y de autogobernarse.

Hace un par de días se volvieron a leer las estadísticas de la pobreza en el Perú. No las voy a repetir aquí. Las poblaciones pobres están en el campo, por lo general en las comunidades. Lo que quisiera decirles a Uds., señores congresistas, es que esos pobres son pobres con esperanza, con entusiasmo y con ganas de salir del hueco en el que están entrampados. Grandes extensiones de las tierras que ocupan las comunidades en la sierra pueden caracterizarse como tierras frágiles. Se denomina *tierras frágiles*³ a aquellas que son altamente susceptibles al deterioro ecológico bajo las condiciones de explotación prevalecientes. La degradación se manifiesta por la disminución en la producción, la pérdida del potencial productivo a largo plazo, el impacto negativo que pueda tener en lugares fuera de las mismas tierras frágiles, y la lenta y difícil recuperación del ecosistema después de haber sido degradado.

Ocupan las tierras frágiles poblaciones campesinas pobres y marginadas. En la región andina, la cantidad de tierra clasificable como tierras frágiles es enorme. Casi la mitad de la población agrícola en los países andinos depende de una agricultura en las faldas de los cerros. La agricultura en laderas, el sobrepastoreo, la inadecuada construcción de carreteras y la deforestación son las causas directas de una de las tasas más espectaculares de erosión

de suelos en el mundo. La mayoría de estas tierras frágiles se encuentra dentro de los territorios de las comunidades campesinas.

Las tierras frágiles son marginales en todo sentido. En comparación con las buenas y productivas, rinden menos; la población que las ocupa está sujeta a procesos sociológicos de *marginación*. Por ello, tienen características económicas muy difíciles.

1. Las tierras frágiles son menos productivas que las no frágiles.
2. El costo de la inversión en el mantenimiento y mejora de tierras frágiles es más alto que lo que se podría recuperar en una inversión equivalente en tierras no frágiles.
3. La respuesta a la inversión en mejora de tierras frágiles no necesariamente redundará en resultados directos, especialmente a corto plazo; y, si fuese exitosa, muchos de los beneficios serían para las generaciones futuras.
4. La mejora de las tierras frágiles aumenta los costos de producción (por lo menos en el corto plazo) y, por lo tanto, los productos que se extraen de allí no son tan rentables en el mercado.

El resultado es que, a la larga, los ingresos agrícolas de los que explotan tierras marginales tienden a disminuir. La calidad de la vida se empobrece. Hay fuertes procesos de emigración y de abandono de tierras.

En resumen, combatir el deterioro del medio ambiente en tierras frágiles es difícil y costoso. En países pobres como el Perú, asumir esta tarea es una pregunta crucial: Pero, ¿por quién?; ¿y cómo? Tenemos que reconocer que es necesario organizar un manejo adecuado que evite que continúe el deterioro del medio ambiente serrano. Para algunos, esto se lee como si los comuneros fueran los causantes del problema. Para mí son parte de la solución. Es por ello que planteo que la comunidad campesina es la unidad ideal de manejo y control ecológico en los Andes. Sugiero que la alianza comunidad-Estado a la que aludí al principio de mi exposición es el camino a seguir. La propuesta es combinar el dinamismo de la comunidad con el apoyo que el Estado pueda dar. Creo que las comunidades campesinas son las instituciones ideales para encaminar el manejo adecuado del medio ambiente porque las comunidades tienen sus fueros internos y su sistema de autogobierno que constituyen mecanismos ideales para implementar políticas adecuadas de manejo ecológico a nivel local.

Por ejemplo, en el Callejón de Huaylas, la ex-hacienda de Vicos, ahora flamante comunidad, tiene más de 3 millones 800 mil plantas de eucaliptos para cosechar. La comunidad de Chongos Alto en Junín ahora tiene recuperadas miles de hectáreas de tierras que estaban antes en manos de la SAIS «Cahuide». Esa comunidad está diseñando una estrategia de uso y manejo de pastos en esas tierras recuperadas. Las comunidades de Acopalca y Cachi Cachi están formadas por los ex servidores de la hacienda y la cooperativa de servicios de las desactivadas SAIS «Cahuide» y «Ramón Castilla». En la comunidad de Santa Rosa, una vez caserío de la SAIS «Ramón Castilla», hoy se ven nuevas casas, cinco tractores y una agricultura comercial en minifundios muy pujante y activa. En la vertiente occidental de los Andes, todas las comunidades todavía participan muy activamente en el manejo de sus sistemas de riego que, en muchos casos, son anteriores a la llegada de los Incas. Estos sistemas fueron expandidos con la presencia inca,

modificados en épocas coloniales y republicanas, y hoy siguen funcionando. Asimismo, comunidades en zonas de Lucanas en Ayacucho y Puno se han asociado para impulsar la crianza ecológicamente sustentable de vicuñas.

Como Uds. saben muy bien, señores legisladores, mediante leyes ambientales se trata de regular el buen manejo de los recursos. Las leyes imponen cotos a las prácticas económicas, establecen límites permisibles de emisión de residuos, crean reservas naturales en las que se excluyen actividades extractivas. Es la legislación la que faculta el sistema de sanciones con las que se trata de corregir a los infractores. La titulación legal de una reserva establece linderos patrullados por guardabosques que obligan a seguir ciertos estándares de explotación en su interior. La eficacia de estas leyes depende entonces de factores netamente políticos. ¿Hasta qué punto puede imponerse la autoridad? ¿Qué grado de resistencia, oposición, o simplemente no hacerles caso, generan las reglamentaciones impuestas? Estas preguntas tienen que ser respondidas.

Aquí me ocupo de problemas prácticos y específicos de la cultura política peruana y los efectos que ésta puede tener en asuntos sobre el medio ambiente. Entre estos encontramos el afán peruano de legislar quimeras imposibles de viabilizar. Comencemos por el Estado. Existe un gran cuerpo de legislación ambientalista, pero en gran parte es letra muerta. Considero muy importantes los aspectos legislativos, siempre que sean eficazmente implementados y salvaguardados. Sin embargo, los organismos ecológicos del Estado peruano todavía no son como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). En respuesta a la ineficacia estatal, frecuentemente se crean autoridades especiales para proyectos específicos, que incluyen a las autoridades de reservas, de los parques nacionales, y las autoridades especiales de los grandes proyectos de irrigación. Se les otorga poderes especiales y capacidad de sobreponerse a los poderes locales. Se implementan controles impresionantes mientras dura el financiamiento externo y, una vez que éste se acaba, se termina también la autoridad. La necesidad de patrullar una reserva es de más largo alcance que los ciclos financieros o políticos. Por lo tanto, estas autoridades especiales se desarrollan en un marco temporal muy inferior a las necesidades ecológicas para la que fueron creadas. La tarea de recuperar terrenos erosionados, de mantenerlos luego de que la obra haya sido hecha, dura más que los mandatos presidenciales. Por otro lado, los organismos no gubernamentales que con el señuelo del financiamiento externo se ocupan de proyectos ecológicos, hacen poco probable que con el tiempo la sociedad local asuma como suyo el control de los recursos naturales. Por eso es un peligro acostumbrarnos a que los proyectos ecológicos sean financiados por donaciones internacionales. También quisiera decir que tenemos la costumbre de crear flamantes comités y organizaciones con poca legitimidad, autoridad y capacidad de acción. Confiar a estos organismos fantasma el control de los recursos naturales no necesariamente conlleva a su buen manejo.

A nivel regional, provincial y distrital, se ha hecho muy poco para establecer o incorporar sistemas de control sobre los recursos naturales. Los ministerios encargados sufren fuertes recortes presupuestales, y la eficacia de la burocracia estatal está siendo seriamente cuestionada. Es justamente al nivel local en el que hay que ejercer la autoridad para lograr un adecuado manejo de los recursos naturales, que por definición son locales. Por ello, afirmo que es necesario buscar bases de autoridad y poder reales; encontrar mecanismos de control social que tengan vigencia y asidero en la sociedad local; y hallar la manera en la

que los ideales ecológicos puedan encajar dentro de un marco de actividades pre-existentes de control y supervisión en un verdadero manejo adecuado del medio ambiente local.

Me parece, asimismo, que las organizaciones naturales que mejor pueden llevar a cabo estas actividades son las comunidades campesinas. Las comunidades campesinas tienen vigencia y experiencia de muchos siglos. Su capacidad demostrada de movilizar a la población local en asuntos de su propio interés, y el hecho de que tengan legitimidad frente al estado (que las reconoce y apoya mediante legislación especial), hacen que las dirigencias de las comunidades puedan ser un vehículo ideal para implementar nuevas políticas de manejo ecológico a nivel local.

Para la puesta en marcha de programas de recuperación ambiental, no es suficiente incidir en el agricultor individual. Es necesario trabajar con unidades de alcance geográfico mayor, tales como la comunidad y la cuenca. La autonomía relativa y la capacidad de autogobierno de la comunidad como institución, son el punto ideal de apoyo. Las comunidades tienen en sus asambleas la potestad de hacer reglamentos internos; y, en sus autoridades y cargos, la capacidad de hacer patrullar su territorio. La titulación colectiva del mismo les da la autoridad para capturar a aquellos infractores de sus reglamentos. Ellos tienen instaurados mecanismos judiciales locales que permiten determinar la forma en la que se puede castigar a los infractores; tienen incluso, policía interna: las rondas campesinas son más antiguas que la experiencia reciente de autodefensa frente a la amenaza de grupos armados como abigeos y terroristas. Todo esto hace que las comunidades puedan ser perfectas unidades «naturales» para el manejo de recursos. En contraste, aparte de gastar mucho dinero y sembrar bastante cemento, la autoridad y capacidad de manejo que tenía la Oficina de Desarrollo por Microcuencas, durante el gobierno de Alan García, ya no existe, y el impacto ambiental que pudo tener es mínimo.

Las comunidades, además, tienen la potestad de reclamar trabajo, contribuciones materiales y esfuerzo de los comuneros para financiar aspectos de su infraestructura local. Las comunidades manejan complejos sistemas de riego, administran pastos naturales, regulan el consumo de recursos forestales, administran la infraestructura común en el manejo de ganado, llevan a cabo campañas de control sanitario para su ganado; todo en beneficio de las familias comuneras que las integran. Además, las comunidades son entes jurídicos que, sin problema, firman convenios para llevar a cabo proyectos forestales y de desarrollo. Por todo esto, revitalizar la comunidad campesina con proyectos de mejora del medio ambiente es una excelente idea. Es un trabajo de largo aliento, y espero que los futuros gobiernos y futuros congresos lo vean así, cada vez que hay que aprobar un presupuesto para que continúen funcionando estos programas.

Lo que a la larga tiene que suceder es que la comunidad misma asuma, internalice y haga rutinario el manejo y control del medio ambiente en el que se encuentra. No sólo se trata de rehabilitar, sino también de mantener lo rehabilitado. ¿Quién asegura que esto se cumpla si no es la comunidad? Podemos ir más allá, y entusiasmar a la comunidad a ser partícipe más activa en la recuperación de su medio ambiente.

Igual que Uds., señores congresistas, la comunidad también tiene la facultad de reglamentar el uso de la tierra. Lo que les leí del Libro de Actas de 1918 es un ejemplo de cómo esa

comunidad crea reglamentaciones internas para un segmento de su territorio. En ese estudio logré demostrar cómo la reglamentación y el control del uso de la tierra varía de una zona ecológica a otra. Lo que es permisible en las partes bajas está prohibido en las partes altas. La comunidad es muy consciente de que los diferentes micro-sistemas ecológicos tienen diferentes requisitos, y ellos sí pueden reglamentar y *legislar* su uso adecuadamente. Mi artículo⁴ muestra también cómo los comuneros de Laraos en la cuenca del Cañete, cambiaron sustancialmente los contenidos de la reglamentación interna de sus sistemas de tenencia de tierra según situaciones cambiantes del entorno político que ellos supieron aprovechar. De allí la mención a la conflagración mundial que les dio un nuevo mercado, y el que la cuenca alta del Cañete se haya transformado en productora de alfalfa y ganado lechero. Modificaron su sistema de tenencia al mismo tiempo que se abría el mercado de carne y quesos en Lima.

Entre los ambientalistas existe un gran debate sobre el impacto que el tipo de tenencia de tierra pueda tener en la sostenibilidad ecológica. Hay una fuerte tendencia que insiste que con reglamentos de propiedad bien definidos, el propietario asumirá un mejor manejo de los recursos que le son propios porque serían los mismos propietarios quienes se beneficiarían del recurso a largo plazo. Así, los propietarios invertirán en la protección de su porción del recurso y lo explotarán en forma sostenible. Los recursos que son comunes *o de nadie* están expuestos a la depredación. Esta corriente plantea la interesante hipótesis sobre la existencia de relaciones entre el tipo de propiedad y la forma cómo los humanos explotan o depredan los recursos naturales. Lo curioso es que hace poco se podía argumentar exactamente lo opuesto. En teoría, también se decía que bajo el socialismo, al colectivizar la tierra, era el Estado y la comuna colectiva quienes mejor podían garantizar su buen manejo en bien de la colectividad. Sabemos que la historia no fue así. Los países socialistas resultaron ser los peores contaminadores del medio ambiente. Puede ser que lo mismo suceda con la propiedad privada. En el caso del Perú, la gran propiedad privada y las concesiones forestales, mineras y petroleras tampoco han garantizado un mejor manejo de los recursos naturales. Es necesario poner esta teoría en su propio contexto histórico y regional.

El Perú se encuentra en un pleno proceso de cambio de régimen de tierras como producto y consecuencia de un giro de 180 grados con respecto al proceso de reforma agraria que privilegiaba la propiedad asociativa. Las unidades asociativas creadas por la reforma (CAPS, SAIS) se han disuelto, y sus miembros han parcelado la tierra en un régimen de propiedad individual *de facto*. El Perú no sólo se caracteriza por tener la mayor diversidad ecológica en su territorio natural, sino también por la diversidad de sus sistemas populares de tenencia de tierra, muchos de los cuales se superponen, se contradicen pero, aún así, coexisten. Una característica interesante de esta diversidad es también su grado de formalidad o informalidad.

Hasta la reforma agraria, el régimen de tenencia insistía en mantener un caparazón protector de la propiedad comunal para defender su territorio, que a su vez permitía el usufructo individual a sus miembros. Era también la figura jurídica que se utilizaba. A pesar de que muchos piensan que es un sistema anticuado y retrógrado, me parece que el régimen de tenencia comunal válido en los Andes es eficaz y ambientalmente eficiente. No es muy diferente al que se aplica en comunidades de los Alpes suizos o franceses y de los

tibetanos o nepaleses en el Himalaya. Además es similar al régimen de condominio en edificios en las ciudades. Ambos son muy útiles y cumplen funciones similares.

En mi edificio, en el distrito limeño de Lince, existe el régimen de propiedad privada en condominio. Yo soy propietario de mi departamento en el quinto piso; pero en conjunto con los 30 propietarios de ese edificio soy copropietario del ascensor, de la cisterna y de la bomba de agua; soy, colectivamente, co-responsable del pago de agua, de la luz en las áreas comunes e, incluso, de pagar la multa a la municipalidad por no haber pintado el edificio para el 28 de Julio. Más aún, tenemos una junta de propietarios que nos permite crear reglamentos internos para manejar mejor los asuntos de nuestra comunidad. Prohibimos, por ejemplo, que se abran negocios, o que los niños fumen en las escaleras. El primer reglamento sí lo cumplimos; el segundo es más difícil de hacer cumplir por falta de autoridad e incapacidad de patrullaje. Similar cosa ocurre en las comunidades. Cada familia, e incluso cada persona, es propietaria de sus parcelas, especialmente las de uso agrícola y las que se cultivan todos los años. Son de uso común, por ejemplo, los bosques y recursos de leña y, en algunos casos, los pastos naturales; también lo son la infraestructura de caminos, los puentes, los canales de riego y los cercos. La parcela individual se puede heredar, ceder, vender y enajenar sin problema, siempre y cuando la persona que la adquiere se comprometa a cumplir con los reglamentos de la comunidad. La asamblea comunal es el órgano legislativo, la administración de la comunidad su ejecutivo; y, también existe un sistema fácilmente movilizable de control y patrullaje. Para dirimir conflictos y sancionar a los infractores, cuentan con su sistema judicial. El paralelo con la figura del condominio es bastante evidente. Si la figura jurídica del condominio nos parece útil para la propiedad urbana, ¿por qué pensamos que no funciona en la propiedad rural?

En mi estudio de la comunidad de Laraos, demuestro que los recursos naturales están eficientemente asignados entre el manejo colectivo y el manejo privado, según las condiciones agro-ecológicas y técnicas del caso. No es que los campesinos de las comunidades no hayan pensado en las ventajas y desventajas de la propiedad privada; al contrario, lo han pensado con mucho más cuidado que nuestros teóricos economistas. Allí donde el costo de reducción de externalidades, vía la privatización, es mayor que las ventajas, los campesinos optan por el manejo más colectivo de los recursos. Allí donde las ventajas económicas de privatizar se presentan nítidamente, se privatiza la tierra. Es por eso que las actas de Laraos de 1918 especifican que sólo los terrenos de Pirhuapaqui serán sujetos a la privatización y titulación, por que allí es factible producir alfalfa. Otros terrenos en Laraos quedaron en manejo colectivo porque eran menos productivos. Demuestro en ese artículo que cuanto más intensivo sea el uso de la tierra, mayor será el grado de control individual. La conclusión que vale la pena subrayar es que los campesinos ya han llevado a cabo una reforma de la tenencia mucho más eficaz de lo que se plantean los teóricos. Por lo tanto, reformar lo que ya está reformado no ha de producir más que caos político y administrativo.

Los sistemas comunales están bajo severo ataque en América Latina. México y Perú acaban de modificar sus leyes permitiendo la disolución del ejido o la comunidad, y han abierto la posibilidad de comprar y vender tierras comunales. Se ha argumentado que el ejido y la comunidad conducen a un uso ineficiente de la tierra por carecer de las ventajas de la propiedad privada y por impedir que un mercado de tierras asigne eficientemente su uso. Se

argumenta también que sólo habrá inversión y desarrollo si se privatiza totalmente la tierra. Sin embargo, todavía no se ha explorado con detenimiento en el Perú la hipótesis sobre si un título de propiedad privada provee suficiente seguridad de posesión y si esta seguridad lleva a un manejo más apropiado del recurso tierra. En el Perú de hoy, debido a que hay poca relación entre el título y la seguridad de posesión, el papel sellado en sí no necesariamente resuelve los problemas de seguridad de posesión. Hay muchos campesinos que temen al título que se les ofrece porque piensan que después viene el impuesto predial, y que éste llegará antes del crédito que tan alegremente se les promete. Algunas de las conclusiones sobre la informalidad vienen al caso; como también serios problemas prácticos de cómo implementar sistemas de catastro y de titulación de tierras rurales. El sistema de titulación rural peruano es caótico y requiere de urgente acción. Uds. saben, señores congresistas, que la reglamentación de la ley de tierras para la sierra no se ha podido elaborar, justamente por la dificultad de encontrar el equilibrio entre la legislación a nivel nacional, su intención y las necesidades específicas de cada región.

¿Cuál es entonces la situación concreta de las comunidades y su titulación? En principio, lo observable es que la tierra es trabajada y manejada por familias individuales que reconocen una forma de propiedad individual sobre sus parcelas pero, a su vez, reconocen que su uso está reglamentado por la comunidad. Sugiero que la figura jurídica del condominio describe mejor la situación. En términos jurídicos, se trata de que el libre uso de la propiedad esté condicionado al cumplimiento de reglamentos que la comunidad impone. Esto también es cierto para toda propiedad privada. Por ejemplo, no se puede poner una fábrica de ácido sulfúrico en un terreno en El Olivar de San Isidro.

Debido al fraccionamiento ecológico del medio ambiente andino, las familias utilizan muchas parcelas dispersas y a campo abierto; y las trabajan coordinadamente en el territorio comunal. Se calcula que hay más de cinco millones de parcelitas al interior de las comunidades, muchas de ellas de tamaño minúsculo. Este fraccionamiento responde en primer lugar al hecho que la chacra esta precariamente pegada a la pendiente del cerro, es decir al condicionamiento físico. También responde a estrategias de reducción al riesgo climático, a la diversificación de la producción, al manejo comunal de la rotación de cultivo y del descanso de la tierra. Finalmente, el fraccionamiento es condicionado por la capacidad del trabajo físico de la familia campesina, por su tecnología de producción y, por último por la división de la propiedad entre herederos.

Lo que sugiero a ustedes, señores Congresistas, es delegar la facultad de titular y manejar la tierra a las autoridades más competentes: las autoridades comunales que viven allí y conocen cada metro cuadrado; no un abogado o tinterillo de la capital departamental, o a un notario cuidador del Registro de Propiedad, ni tampoco a un técnico del Ministerio de Agricultura, que rara vez llega allá y no entiende lo que ve. Estos últimos son auxiliares, llamados a apoyar la garantía de la propiedad de la tierra. Los garantes reales de la propiedad son los vecinos, quienes respetan los linderos y las instituciones locales; la junta de regantes y los alguaciles de campo que rondan los campos y protegen al terreno bajo cultivo del daño que los animales puedan causar. También sería suficiente garantía la firma y sello del presidente de la comunidad quien, por ejemplo, atestigüe que Don Pedro Quispe es miembro de la comunidad, y propietario de tal o cual parcela. Este documento sería suficiente garantía para un préstamo o en el caso de que el Sr. Quispe quisiera vender o usar

la parcela. En concreto, lo que sugiero es que los registros y catastros de propiedad al interior de las comunidades las lleven las mismas comunidades. Independizar cada parcela e inscribirla en el registro predial de la capital del departamento es muy engorroso y costoso. Lo que pasaría, de seguir esta estrategia, es que, aún con la mejor voluntad del caso, se llegaría a titular quizá un 30% de las parcelas, y se acaba el dinero, no se renueva el proyecto especial de titulación, la voluntad del gobierno se desvía, y hasta la teoría de moda también cambia. Y así volvemos al caos: 30% de tierras tituladas y 70% sin titular tampoco garantizan un buen manejo ecológico ni el funcionamiento de un eficiente sistema de crédito ni de propiedad.

Mi sugerencia no atenta contra el derecho a la propiedad que ya quiso garantizar Simón Bolívar; tampoco quiere románticamente defender la propiedad comunal mal entendida e impulsada por un movimiento político internacional que se basaba en la idea propulsada por Marx de que toda propiedad es un robo; tampoco pretendo aferrarme ciegamente a la propuesta neoliberal de que sólo la propiedad privada garantiza la felicidad, el desarrollo y el manejo adecuado del medio ambiente.

El mundo real siempre es más complejo que cualquier teoría. Ahora que no está de moda la comunidad campesina andina, yo la sigo defendiendo ante ustedes, señores Congresistas, como sistema que tiene futuro y que pueda garantizar un adecuado manejo de los recursos naturales. El camino de ese manejo pasa por darle a los comuneros una gran autonomía. Esto incluye el derecho de reglamentar el uso de la tierra y con ello también la potestad de manejar su propio padrón de comuneros y su propio catastro de tierras.

1. Una versión anterior de esta conferencia ha sido recientemente publicada en Mayer, Rostworowski, Macera et al.: *El Perú en los albores del siglo XXI: Ciclo de conferencias 1996/97*, Ediciones del Congreso de la República del Perú, 1997
2. Urrutia, Jaime:
1992 "Comunidades Campesinas y Antropología: Historia de un amor (casi) eterno" *Debate Agrario* 14: 1-16
3. Muchas de las ideas de esta sección provienen de una consultora en Washington:
DAI (Development Alternatives, Inc.)
1984 *Fragile Lands: A Theme Paper on Problems, Issues and Approaches of Humid Tropical Lowlands and Steep Slopes in the Latin American Region*, Jenifer Bremer et al., Development Alternatives, Inc. Washington, D.C.
4. Enrique Mayer
1988 "Tenencia y control comunal de la tierra: Caso de Laraos (Yauyos)" en *Comunidad y Producción en la Agricultura Andina*, con César Fonseca Martel. Ediciones FOMCIENCIAS, Lima, pp 125-164.

© [Enrique Mayer](#), 1997

Extraído de: http://www.andes.missouri.edu/andes/Especiales/EM_Congreso.html