
Javier Alvarado

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA ECONOMÍA*

Hasta hace algún tiempo el estudio de los derechos de propiedad era un espacio ocupado básicamente por las ciencias jurídicas. Sin embargo, a partir de los trabajos de Ronald Coase y el desarrollo de la Nueva Economía Institucional, el análisis económico de los derechos de propiedad ha cobrado cada vez mayor importancia. Particularmente, el estudio de la relación de los costos de transacción y los derechos de propiedad se ha vuelto un tema de mucha relevancia para el desarrollo de una economía de mercado, en tanto los costos de transacción elevados son una traba para la formación y expansión de los mercados¹.

En el Perú, no obstante, son pocos los trabajos que tratan de la aplicación de los derechos de propiedad a los problemas económicos². Esto es particularmente cierto en el caso de los problemas rurales, pese a que la nueva normatividad dictada sobre las tierras y la que está en discusión sobre el agua tratan directamente de los derechos de propiedad.

Con este trabajo pretendemos contribuir a llenar el vacío que existe en el análisis económico de los problemas rurales en el Perú. Para ello anali-

* Quiero agradecer las sugerencias de Laureano del Castillo en los aspectos legales, aunque evidentemente, las omisiones o errores son de mi total responsabilidad.

1 Algunos de los trabajos más importantes son COASE, Ronald «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics* vol 3 1 1960, ALCHIAN, Armen «Some Economics of Property Rights» *Il Politico*, vol 30, 4, 1965, DEMSETZ, Harold «Toward a Theory of Property Rights», *American Economic Review*, vol 57, 2, 1967, UMBECK John «Might Makes Right A Theory of the Formation and Initial Distribution of Property Rights», *Economic Inquiry* vol 19, 1, 1981 WILLIAMSON, Oliver *The Economic Institutions of Capitalism* New York Free Press, 1985, BARZEL Yoram *Economic Analysis of Property Rights* Cambridge Cambridge University Press 1989.

2 Excepciones notables son KERVIN, Bruno «Mercado de tierras Argumentos para un debate», *Cuadernos de Trabajo*, 1 Lima SEPIA sin fecha, y HUAMAN Martha «Mercado de aguas Alcances y limitaciones» Documento presentado al sexto Seminario Permanente de Investigación Agraria Cajamarca, octubre de 1995.

zamos el comportamiento de los derechos de propiedad en relación a la tierra. Este trabajo tiene un carácter exploratorio en tanto la evidencia empírica es escasa. En tal sentido, más que llegar a conclusiones terminantes, este artículo pretende abrir algunas rutas que guíen futuras investigaciones sobre la problemática rural.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. En la primera sección señalamos los principales elementos teóricos de los derechos de propiedad, haciendo énfasis en el caso de la tierra. Posteriormente, siguiendo los lineamientos del anterior capítulo, hacemos un recuento analítico de la evolución de los derechos de propiedad de la tierra en el Perú. Finalmente presentamos las conclusiones que se derivan de lo tratado.

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

ASPECTOS GENERALES

Tal como señala Yoran Barzel

«Los derechos de propiedad sobre un bien es el poder que tienen los individuos para consumir, obtener ingresos, y enajenar un bien. Obtener ingresos y enajenar requiere del intercambio, intercambio es ceder derechos mutuamente.»³

En otras palabras, los derechos de propiedad incluyen los derechos y el poder de consumir, usufructuar o enajenar un bien. Los derechos de propiedad son muy importantes para el análisis económico porque resultan fundamentales para el estudio de las transacciones, pues cualquier transacción significa la cesión de algún derecho de propiedad sobre el bien o servicio que se transa.

Los derechos de propiedad también están íntimamente asociados con el concepto de seguridad, y desempeñan un papel importante en las decisiones de inversión y en los procesos de innovación tecnológica. Cuanto mejor están definidos los derechos de propiedad de un bien, mayor seguridad se tendrá sobre la apropiación de los retornos económicos que puedan obtenerse de él. Por consiguiente, habrá mayores incentivos para invertir y de esta manera incrementar los retornos esperados.

Los derechos de propiedad no solo se basan en un sistema de normas legales que los sancione, aunque la existencia de la normatividad legal contribuye a incrementar la seguridad y con ello el valor económico de los bienes que se transan. Para que los derechos de propiedad tengan significado económico también es fundamental el reconocimiento social de ese derecho, y el desarrollo de un sistema coercitivo (privado o estatal) que

3 BARZEL Y *Economic Analysis of Property Rights*, ob. cit., p. 2 (la traducción es nuestra).

pueda cautelarlos. Son estas dos últimas condiciones las que hacen que el derecho de propiedad se pueda ejercer, es decir que el propietario tenga el control físico del bien⁴

El reconocimiento social se refiere a que la sociedad acepta la estructura de propiedad de un bien. Es decir, que no hay cuestionamientos para que los propietarios usufructúen, consuman o enajenen sus bienes. Por su parte, el sistema coercitivo es el que se encarga de garantizar, inclusive con el uso de la fuerza, que otros individuos o agentes económicos no se apropien del bien o interfieran en la obtención y la apropiación de los retornos que el bien genera.

Se dice que los derechos de propiedad de un bien están deficientemente definidos cuando a) existen ineficiencias en la normatividad que sanciona los derechos, b) no hay un reconocimiento social adecuado de los derechos, y, c) el desarrollo del sistema coercitivo es insuficiente para excluir a los que no son propietarios del uso del bien⁵. Las deficiencias en la definición de los derechos de propiedad dan lugar a grandes dificultades o elevados costos para el cumplimiento de los contratos, y en tal sentido limitan y son una traba para la formación y el desarrollo de un mercado⁶.

No obstante, definir los derechos de propiedad de cualquier bien es costoso, y nunca los derechos de propiedad están total y absolutamente definidos. Al respecto Barzel nos ilustra con el ejemplo extremo de una sociedad esclavista:

«En el caso de los esclavos, aunque ellos eran legalmente propiedad de sus dueños, los dueños tenían que gastar recursos para inducir a los esclavos a producir, y aun rara vez los esclavos producían al límite de su capacidad»⁷

Para que los derechos de propiedad de un bien estén plenamente definidos, tanto su propietario como otros individuos interesados en el bien

4 Para un desarrollo mayor de la relación entre el derecho legal y el derecho físico sobre un bien, consultar SHLEIFER, Andrei «Establishing Property Rights» *Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C. World Bank, 1994.

5 En la medida que las sociedades se desarrollan y modernizan, las fronteras que separan estos tres aspectos de los derechos de propiedad se hacen menos claras.

6 La existencia de una adecuada definición de los derechos de propiedad no garantiza, por sí misma, que el desempeño de los mercados sea eficiente. Se pueden dar casos en que existiendo la normatividad, el reconocimiento social y la estructura coercitiva adecuados, las estructuras de control de los derechos son ineficientes. Shleifer (ob. cit.) ilustra esto con el caso de una empresa en la cual los gerentes concentran el control de los derechos de manera que hacen inversiones que favorecen sus intereses personales y los accionistas no tienen los incentivos para invertir en controlar a los gerentes. En este contexto más que establecer derechos lo más eficiente es reasignar derechos. Estos casos están siendo desarrollados sobre todo a partir de las dificultades que experimentan los antiguos países socialistas en los procesos de privatización.

7 Ver BARZEL, Y. *Economic Analysis of Property Rights*, ob. cit. p. 1.

deben tener un conocimiento total de todos los atributos valiosos del bien. Cuando no existe dicho conocimiento los costos de transacción son positivos, debido a los intentos de las partes que intercambian de determinar todos los atributos del bien y de apropiarse de ellos. En tal sentido, los costos de transacción se pueden entender como los costos de transferencia, apropiación y protección de los derechos de propiedad.

Aunque generalmente se asocian los derechos de propiedad con propiedad individual, esto no es necesariamente así. También pueden darse derechos de propiedad colectivos. Cuál de estas formas de propiedad resulta más eficiente para un bien, depende de varios factores. Entre ellos podemos citar la naturaleza del bien en cuestión, la escasez relativa del bien, el poder político, grado de desarrollo de una infraestructura legal y coercitiva.

Cuando un bien es abundante no existe mucha presión para definir individualmente derechos de propiedad. En tal sentido, los derechos de propiedad colectivos pueden ser una solución adecuada. Pues los costos de establecer derechos individuales pueden ser mayores que sus beneficios. En la medida que el bien comienza a ser escaso en un contexto de propiedad colectiva, el bien se hace más susceptible de sobreexplotación, y los costos que esto genera hacen más atractivo definir derechos de propiedad privados.

De otra parte, la concentración de ciertos bienes, como la tierra, ha sido un símbolo de poder. Lo cual ha originado el surgimiento y permanencia de estructuras de propiedad ineficientes desde el punto de vista económico⁸.

Asimismo, tanto los derechos de propiedad privados como los colectivos, pero sobre todo los primeros, requieren excluir del usufructo de un bien a aquellos que no son propietarios. Pero hay algunos bienes en los cuales resulta muy difícil o prohibitivamente costoso hacer dichas exclusiones, tal el caso de bienes como el aire, el mar, los lagos. Sobre estos bienes no se pueden definir derechos de propiedad y se denominan bienes públicos.

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA

Las transacciones de tierras involucran varios elementos que no están presentes en las transacciones de otros bienes. La tierra es un activo y también un medio de producción. Como activo, es capaz de generar ingresos y rentas. En las zonas de pequeña agricultura es por lo general el principal y muchas veces el único activo que poseen los productores.

8 D. North y R. Thomas desarrollan esta línea de argumentación para explicar las diferencias en el desarrollo de Inglaterra y España en el siglo pasado (ver NORTH, D. y R. THOMAS *The Rise of Western World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973).

Como medio de producción es el factor básico que, en conjunción con el trabajo y otros factores productivos como la semilla y los fertilizantes, permiten obtener productos que pueden ser consumidos directamente, intercambiados o vendidos en el mercado. Adicionalmente a estos atributos, la tenencia de tierra ha estado asociada muchas veces a estatus y poder.

La formación de derechos de propiedad sobre la tierra, según Douglas North, guarda estrecha relación con el crecimiento poblacional y la escasez relativa de la tierra. En términos simples, el argumento es que a medida que la tierra y otros bienes se hacían más escasos, la propiedad común se hacía más costosa e ineficiente. En tal sentido, primeramente se introdujeron derechos de propiedad colectivos, para excluir a otras colectividades del uso de la tierra y otros recursos, pero a medida que la tierra se volvió aun más escasa se requería elevar los rendimientos para alimentar a la población. Pero los derechos de propiedad colectivos desincentivaban los cambios tecnológicos, y en ese contexto la propiedad privada aparece como una forma de propiedad más eficiente⁹. Nótese que el argumento de North implícitamente da mayor énfasis al reconocimiento social y a la coerción que resguarda la propiedad que a la norma, pues la formación del derecho de propiedad precede al establecimiento de las normas legales que sancionan el derecho. No obstante, en las sociedades más modernas es la norma la que posibilita el acceso al poder coercitivo que resguarda los derechos de propiedad.

Evidentemente, aparte de la presión demográfica hay otros elementos que han intervenido activamente en la definición de los derechos de propiedad de la tierra. Entre ellos destacan el poder político y social que ha proporcionado la propiedad de la tierra. Esto, como señalamos anteriormente, ha ocasionado que muchas veces se mantengan estructuras de propiedad ineficientes y que limitaban el intercambio y el desarrollo de los mercados de tierras.

Por otro lado, las decisiones sobre las transacciones de tierras involucran un componente fundamental de seguridad. Pues no se trata de transar un activo cualquiera, lo cual ya de por sí implica una decisión de inversión, sino que también se está transando un medio de producción. En tal sentido, cuando el poseedor de la tierra hace una transacción de carácter temporal (alquiler o aparcería) tiene que considerar, aparte del precio o de la renta que recibirá por la tierra, la seguridad de su recuperación y las condiciones en las que la recupera. Y cuando la transacción tiene un carácter permanente, es fundamental considerar las posibilidades de adquirir otro medio de producción, o de encontrar un empleo que le proporcione un flujo de ingresos igual o mayor que el que le ofrece la tierra. Todo esto hace que las frecuencias en las transacciones de tierras sean menores a las que se observa en otro tipo de bienes.

⁹ Ver NORTH, D. *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Editorial, 1984.

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LAS TIERRAS EN EL PERÚ

Teniendo en cuenta lo señalado en el acápite anterior, el análisis de los derechos de propiedad de la tierra en el Perú debe abarcar tres aspectos: la normatividad, el reconocimiento social y el sistema coercitivo. En esta sección presentamos un breve análisis del comportamiento de cada uno de estos tres aspectos.

LA NORMATIVIDAD DE LAS TIERRAS

La normatividad de tierras en el Perú es bastante antigua. Las leyes por lo general han reconocido tanto derechos de propiedad colectivos como privados. En los inicios de la República se dieron leyes que señalaban plenos derechos de propiedad privados de todos los poseedores de las tierras. Pero estas leyes casi no tuvieron vigencia. Posteriormente las leyes reconocieron derechos privados y derechos colectivos. Estos últimos en el caso de las comunidades campesinas, no obstante los derechos de las comunidades eran parciales o restringidos, en tanto la comunidad no podía enajenar ni hipotecar sus tierras¹⁰.

La reforma agraria, con su concepción colectivista, amplió los derechos de propiedad colectivos a ámbitos mayores, pero también señaló restricciones en la tierra objeto de reforma agraria. Así, tanto la Ley 15037, Ley de Reforma Agraria de 1964, como el Decreto Ley 17716 de 1969, señalaban una limitación al derecho de propiedad de la tierra objeto de reforma agraria: el de reserva de dominio, que se refiere a la imposibilidad de transar o gravar la tierra hasta que se cancele el valor de la tierra adjudicada. Adicionalmente, dado que en el gobierno militar predominaba una visión colectivista del agro, la mayor parte de las tierras que se adjudicó pasó a formar parte de cooperativas o SAIS¹¹, con lo cual se suprimió el derecho de propiedad individual en estas tierras¹².

De esta forma, en el Perú de 1977, luego de finalizar el proceso de reforma agraria, en el 75% de la tierra con aptitud agropecuaria los derechos de propiedad eran de carácter colectivo, pero con graves restricciones. Pues era tierra que pertenecía a comunidades o había sido afectada en el proceso de reforma agraria¹³.

10 Para una descripción detallada desde el punto de vista del Derecho de la evolución de las leyes de tierras en el Perú se puede consultar FIGALLO Guillermo «Los decretos de Bolívar sobre los derechos de indios y la venta de tierras de las comunidades» *Debate Agrario* 19 Lima CEPES, 1994.

11 Entre 1969 y 1979, del total de tierras adjudicadas por la reforma agraria solo 12.6% fue entregado en forma individual (ver CABALLERO, J. M. y E. ALVAREZ *Aspectos cuantitativos de la reforma agraria* Lima IEP 1980).

12 Ver al respecto, FIGALLO, Guillermo «Limitaciones a la libre compra y venta de tierras» *Debate Agrario* 5 Lima CEPES, 1989.

13 Ver MALETTA H. y otros *El agro en cifras* Lima CIUP, p. 62.

Esta situación se mantuvo hasta 1980, cuando, a raíz de la profunda crisis económica, financiera y productiva de las cooperativas formadas con el proceso de reforma agraria, se produjo la división de las tierras de las cooperativas entre los socios de las mismas, a pesar de que la ley vigente lo prohibía. De esta forma, a mediados de la década de los ochenta en la gran mayoría de las tierras de reforma agraria los poseedores ocupaban individualmente pequeñas parcelas para las cuales habían recuperado el derecho de usufructo, pero que estaban legalmente imposibilitados de enajenar o gravar.

Durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde se legalizó la parcelación de las cooperativas. Primero fue el decreto legislativo 2 que en el artículo 80 abrió la posibilidad de la parcelación, en tanto reconocía a las cooperativas el derecho a elegir libremente el modelo empresarial más adecuado a sus necesidades. Sin embargo, se mantenían las restricciones anteriormente señaladas a la enajenación e hipoteca de las tierras que habían sido objeto de reforma agraria.

En el transcurso del primer gobierno de Alberto Fujimori se dieron tres normas que apuntan a ampliar y fortalecer los derechos de propiedad privados y a disminuir la importancia de los derechos de propiedad colectivos. Estas son el Decreto Legislativo 653, de agosto de 1991, la nueva Constitución Política del Perú, de 1993, y la Ley 26505, de julio de 1995.

El DL 653 o Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario elimina las restricciones que existían para la compra y venta, y el gravamen de la tierra objeto de la reforma agraria. Es decir, establece derechos de propiedad individuales de los excooperativistas sobre la tierra que se repartieron en el proceso de parcelación de las cooperativas. Sin embargo, se mantiene la legislación vigente para el caso de la tierra de las comunidades campesinas.

La Constitución de 1993 garantiza plenamente la propiedad de las tierras, ya sea en forma individual o colectiva. Además reconoce a las comunidades la facultad para poder disponer de sus tierras, es decir venderlas o gravarlas. Finalmente, la Ley 26505 posibilita la existencia de derechos de propiedad privados en los ámbitos de las comunidades campesinas al permitir la titulación individual, siempre y cuando más del 50% de los comuneros poseedores así lo decidiese.

EL RECONOCIMIENTO SOCIAL EN LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

No existen variables que puedan medir con plena exactitud el reconocimiento social de los derechos de propiedad de la tierra a lo largo de la historia del Perú. Por esta razón recurrimos a variables aproximativas o variables proxy. La principal, según nuestro parecer, es el nivel de los conflictos sociales que tengan a la tierra como eje central¹⁴.

14 El cuestionamiento social y los conflictos pueden existir sin que cambie la estruc-

Una revisión de los conflictos sobre tierras en el presente siglo nos muestra que hasta la primera mitad de la década de los cincuenta, aunque existían conflictos, el nivel o la gravedad de los mismos no cuestionaba la estructura de propiedad de la tierra de manera suficiente como para empujar a cambios sustanciales. Pero desde finales de los cincuenta y sobre todo en la década de los sesenta, con las continuas tomas de tierras y los movimientos campesinos del valle de La Convención y Lares en el Cusco, los niveles de cuestionamiento social llevaron a plantear la necesidad de reestructurar la propiedad de las haciendas. Tanto es así que varios partidos políticos, no solamente los de izquierda, comenzaron a señalar la necesidad de la reforma agraria. El punto más alto de este cuestionamiento social de la estructura de propiedad de la tierra se alcanza entre los años 1962 y 1964, según nos muestra un estudio de Monge¹⁵

En los primeros años de aplicación de la reforma agraria la propiedad colectiva no fue cuestionada¹⁶. Pero a partir de la caída en los niveles de producción, la crisis económica y financiera de las cooperativas, las sospechas de corrupción de las dirigencias, y la percepción de los propios socios de que no había mejoras en sus niveles de vida, la propiedad colectiva de las cooperativas fue puesta en cuestión por los propios socios como por otros estratos de la sociedad. Por ello el proceso de parcelación de las cooperativas, en contra de lo que señalaba la normatividad, se da en todos los ámbitos, y en la mayoría de casos se ejecuta de forma relativamente pacífica, por decisión abrumadora de los propios socios de las cooperativas, ante la pasividad y permisividad del resto de la sociedad¹⁷.

En los ámbitos de las comunidades campesinas, el nivel de conflicto sugiere que la propiedad colectiva no ha sido cuestionada socialmente a lo largo de la historia. Por el contrario, muchos grupos campesinos han buscado que organizarse como comunidad para de esta forma poder acceder a mayores beneficios de parte del Estado. No obstante, es importante señalar que las propias comunidades han ido otorgando paulatinamente mayores espacios para las decisiones individuales sobre las tierras. Así, aunque los comuneros formalmente no son propietarios de las tierras,

tura de propiedad o de poder. Pero cuando los conflictos alcanzan ciertos niveles se producen cambios que desembocan en nuevas estructuras de propiedad o de poder. Estos son los conflictos a los que aludimos en nuestro análisis.

15 Ver MONGE, Carlos «La reforma agraria y el movimiento campesino», *Debate Agrario* 7 Lima CEPES, 1989.

16 En 1974 se produjeron tomas de tierras en la provincia de Andahuaylas en Apurímac, pero estas tomas no cuestionaban la propiedad colectiva surgida de la reforma agraria, sino que, por el contrario exigían que la reforma agraria sea más profunda en dicha zona.

17 Evidentemente, no faltaron algunos políticos y ONG que se opusieron inicialmente a la parcelación. Pero una vez que se dieron cuenta de que el proceso era masivo e irreversible, optaron por apoyar a los gremios que se formaron a partir de este proceso.

como poseionarios asumen todas las decisiones productivas, usufructúan la tierra y pueden inclusive establecer contratos de aparcería y dejar la tierra a sus herederos

Recapitulando, podemos afirmar que hoy la sociedad reconoce plenamente la propiedad individual de las tierras en todos los ámbitos en los cuales no existen comunidades campesinas, y que no hay conflictos que puedan hacer variar esta situación por lo menos en el corto o en el mediano plazo. En las zonas en las que existen comunidades campesinas la propiedad comunal no ha sido cuestionada, y las propias comunidades han mostrado gran flexibilidad para adaptarse a situaciones que requerían mayor espacio para decisiones individuales.

LOS SISTEMAS COERCITIVOS EN RELACIÓN A LA TIERRA

El desarrollo de los sistemas coercitivos en relación a los derechos de propiedad sobre la tierra se puede examinar desde dos puntos de vista. Uno, el de los requisitos que se exigen para que los propietarios puedan acceder al uso de la coerción. El otro, el propio desarrollo del sistema coercitivo.

Con relación al primer punto resulta vital la titulación, pues para recurrir al aparato coercitivo estatal es básico acreditar formalmente la propiedad de la tierra, con títulos refrendados por el Estado¹⁸. La titulación requiere de documentos que acrediten la propiedad y que estos documentos estén reconocidos por las instancias estatales pertinentes.

En el Perú existen graves deficiencias en la titulación de tierras. En el período de vigencia de las haciendas no existen estudios específicos, pero es plausible suponer que la mayoría de las haciendas tenían documentos que sustentaban su propiedad¹⁹, y que muchas de ellas, utilizando la fuerza, ampliaron sus tierras más allá de sus límites originales o legales. En el caso de las comunidades campesinas, la evidencia disponible sugiere que estaban en una situación desventajosa en lo que se refiere a titulación²⁰. Con el proceso de reforma agraria y la posterior parcelación de las cooperativas, la situación de la titulación se agravó en tanto muchos de los socios de las cooperativas que accedieron a la tierra no obtuvieron documentos de

18 También se puede desarrollar un sistema coercitivo privado (esto fue muy común sobre todo en sectores mineros e industriales en los períodos de mayor acción subversiva). Pero para efectos del análisis nos referiremos solo al sistema coercitivo estatal.

19 No se puede determinar que cantidad de haciendas tenían inscritos sus papeles en los Registros Públicos. No obstante, es plausible suponer que la mayoría de las haciendas costeñas y las más modernas de la sierra habrían regularizado su titulación.

20 La Ley 24657 Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal de abril 1987, señala en su segundo artículo que a falta de títulos formales, las comunidades solo deberían probar la posesión para iniciar los trámites de titulación. Este segundo artículo, según entendidos, fue formulado dado que muchas comunidades tenían problemas con la presentación de documentos de propiedad formales.

propiedad, o si los tenían presentaban irregularidades o no los inscribieron en los Registros Públicos

Hoy la mayoría de propietarios, ya sea a nivel colectivo o individual, carece de títulos. El actual gobierno está haciendo esfuerzos para revertir esta situación. Así, en 1992 se creó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras, pero hasta el momento los avances son limitados frente a la magnitud del problema. En las comunidades campesinas reconocidas, cálculos optimistas estiman que alrededor del 50% de ellas carece de títulos de propiedad sobre su tierra²¹. A nivel individual la situación es aun más grave, pues según los propios datos del PETT alrededor del 75% de propietarios individuales carece de títulos. Adicionalmente, es importante señalar que en muchos casos antes de la titulación es preciso establecer los linderos de las propiedades, y no es raro encontrar controversias sobre este aspecto²².

Por otro lado, el desarrollo del sistema coercitivo público es deficiente. En general el Poder Judicial ha mostrado deficiencias desde antes de la reforma agraria y en la actualidad²³, a pesar de los varios intentos de reforma, el sistema judicial aún se caracteriza por su lentitud y por la corrupción. Esto ha favorecido a los poderosos, que muchas veces han encontrado en el Poder Judicial la forma de legalizar sus atropellos.

Acudir a una instancia judicial para hacer valer un derecho de propiedad sobre las tierras implica un alto costo de transacción, tanto en términos de gastos judiciales y coimas, como en lo referido al tiempo que dura el litigio. Además, recurrir a las fuerzas policiales para hacer cumplir un fallo judicial usualmente también implica gastos en coimas o «incentivos». Todos estos costos son más difíciles de pagar cuando se trata de pequeños propietarios, sobre todo cuando tienen que litigar con medianos o grandes propietarios.

Asimismo, la mayoría de juzgados y oficinas judiciales están concentradas en los ámbitos urbanos. Esto en la práctica significa mayores costos para los pobladores de los ámbitos rurales que desean acudir a estas instancias.

De otra parte, es importante señalar que al interior de las comunidades campesinas, los órganos de gobierno comunales muchas veces han funcionado reemplazando al Poder Judicial de manera eficiente. Así, sus decisio-

21 Existen 5 022 comunidades reconocidas, de ellas, con el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) se han titulado 1 004. Entendidos refieren que con el anterior marco legal la titulación llegaría a lo más a 1 500 comunidades.

22 En un estudio en cuatro juzgados del Cusco, Urquieta encuentra que entre 1969 y 1989 el 90% de las comunidades reconocidas recurrieron al Poder Judicial y que la gran mayoría de las causas tenía que ver con la recuperación de la propiedad comunal (ver URQUIETA, Debora *De ciudadano a campesino. Aproximación jurídica*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, 1993).

23 En el periodo de las haciendas, muchas veces los hacendados, valiéndose de su poder, utilizaron a la Justicia para expandir sus tierras.

nes son por lo general acatadas y los campesinos pueden acudir a estas instancias sin mayores costos²⁴

En el cuadro que sigue resumimos las deficiencias en la definición de los derechos de propiedad, utilizando tres categorías para calificarlas moderada, mediana y grave. Observamos que mientras en la normatividad y en el reconocimiento social el nivel de deficiencias ha fluctuado entre los dos extremos en diversos períodos, en lo que concierne al desarrollo del sistema coercitivo estas se han mostrado sumamente deficientes a lo largo de todo el período de análisis. En los últimos años se reconoce un avance en lo que se refiere a la normatividad, como en el reconocimiento social de la estructura de propiedad. De ahí que las acciones para mejorar el acceso y la *performance* del sistema coercitivo se tornan imprescindibles para superar las deficiencias en la definición de los derechos de propiedad y con ello contribuir a la formación de un mercado de tierras eficiente.

Deficiencias en los derechos de propiedad de las tierras

	Deficiencias en reconocimiento	Deficiencias en el sistema social	Deficiencias en el sistema coercitivo
Antes de 1950	Mediana	Mediana	Grave
De 1950 a 1970	Mediana	Grave	Grave
De 1970 a 1980	Grave	Moderada	Grave
De 1980 a 1985	Mediana	Grave	Grave
De 1985 a 1990	Mediana	Moderada	Grave
De 1990 a 1995	Moderada	Moderada	Grave

Fuente Elaboración propia

CONCLUSIONES

Los derechos de propiedad son fundamentales para el desarrollo de los mercados y para las decisiones de inversión. Esto es particularmente cierto para la tierra, en tanto constituye el principal activo y medio de producción para los productores rurales, principalmente los pequeños, que en el Perú son la gran mayoría. Sin derechos de propiedad adecuadamente definidos es imposible la formación y el desarrollo de un mercado de tierras eficiente.

²⁴ Esto no quiere decir que los campesinos no acudan al Poder Judicial individualmente. El trabajo de Urqueta citado sugiere que una gran cantidad de las acciones presentadas entre 1969 y 1989 en los Juzgados de Tierras del Cusco son de carácter individual. Pero sin la presencia de la comunidad, evidentemente los litigios individuales serían mucho mayores. Asimismo, es importante señalar que la eficacia de los órganos de gobierno comunal varía entre las comunidades: aquellas con mayor nivel de organización serán más eficaces en la administración de justicia.

Los derechos de propiedad pueden ser colectivos o privados. En el caso de la tierra, en el Perú han coexistido tanto derechos colectivos como privados. En el período de la reforma agraria predominaron los derechos colectivos. En la actualidad prevalecen los individuales. El predominio de una u otra forma de derecho de propiedad está relacionado tanto a factores económicos (escasez relativa, externalidades) como a factores sociopolíticos (estructura de poder, estatus).

La definición de los derechos de propiedad incluye tres aspectos básicos: la normatividad, el reconocimiento social y el desarrollo y acceso a un sistema coercitivo eficaz. El análisis que hemos realizado para el Perú sugiere que los derechos de propiedad de la tierra han estado y están aún deficientemente definidos. Curiosamente, el papel de la normatividad aparece secundario en varios momentos.

Antes de la reforma agraria las deficiencias en los derechos de propiedad estuvieron muchas veces signadas por el cuestionamiento social a la estructura de propiedad existente, y el deficiente desarrollo del sistema coercitivo. En los primeros años de la reforma agraria se solucionó el cuestionamiento social, pero se añadió una normatividad que restringía los derechos de propiedad. En la primera mitad de la década del 80 vuelve a surgir un fuerte cuestionamiento social, que se resuelve mediante la parcelación de las cooperativas. En los últimos tiempos se ha puesto mucho énfasis en el aspecto normativo, pero aún existen muchas deficiencias en el desarrollo y el acceso al sistema coercitivo.

Los pasos dados por el gobierno para mejorar el desarrollo y el acceso a un sistema coercitivo que garantice por igual los derechos de propiedad de pequeños o grandes productores son insuficientes, dada la magnitud del problema a resolver. En tal sentido, desarrollar un sistema de titulación eficaz y mejorar el funcionamiento del Poder Judicial son tareas de primer orden si se pretende crear y difundir un mercado de tierras.

En el ámbito de las comunidades campesinas, la actuación que han tenido los órganos de gobierno comunal en la administración de justicia y en general en la resolución de conflictos sugiere que es posible incorporarlos en un proceso formal de titulación reconocido por el Estado y en el funcionamiento de los sistemas coercitivos.

Por otro lado, resulta poco probable que las comunidades campesinas desaparezcan con la nueva normatividad, aun en el caso de que se produzca un proceso masivo de titulación individual dentro de las comunidades campesinas (lo cual supondría solucionar los problemas de titulación señalados). No existe un cuestionamiento social a esta forma de propiedad, y las comunidades se han mostrado bastante flexibles en adaptarse a las necesidades de los campesinos, otorgando a los comuneros varios derechos individuales sobre la tierra. Además, las comunidades han permitido el acceso a una serie de servicios públicos a los que difícilmente se hubiera podido acceder con propietarios individuales.