

Research Article
2026 January - June

Variaciones en normatividad de suelo comunero y expansión urbana. Caso: laderas periurbanas de Quillahuata, Cusco-Perú

Variations in common land regulations and urban sprawl. Case: peri-urban slopes of Quillahuata, Cusco-Peru

VÍCTOR MANUEL SALAS-VELÁSQUEZ

Universidad Nacional de Ingeniería, Perú
victor.salas.v@uni.pe

RESUMEN A nivel global las sociedades indígenas según su régimen de tenencia siguen siendo un agente directo sobre sus tierras, y en el caso peruano las comunidades campesinas son propietarias de sus tierras desde la reforma agraria de 1969. El presente estudio analiza la normatividad de suelo comunero y su posible influencia en la expansión urbana hacia las laderas de Quillahuata, mediante una investigación de enfoque cualitativo, histórico y transeccional. Los resultados muestran como los enfoques normativos y su variación permiten a la junta directiva de la comunidad campesina aplicar el mecanismo de transferencia de posesión y gestionar el certificado de posesión y de propiedad. Se concluye mencionando que el uso indebido de la Ley N° 31335 como instrumento de gestión permite acelerar los cambios en el régimen de tenencia y una mayor fragmentación del suelo comunero para fines residenciales en las laderas periurbanas de la ciudad del Cusco.

ABSTRACT Globally, indigenous societies, depending on their tenure regimes, continue to exercise direct control over their lands, and in the Peruvian case, peasant communities have been owners of their lands since the agrarian reform of 1969. The present study analyzes the regulations of communal land and its possible influence on urban sprawl towards the slopes of Quillahuata, through qualitative, historical, and transect research. The results show how variations in regulatory approaches enable the community's board of directors to transfer land possession and manage related certificates of possession and ownership. The study concludes that the improper use of Law No. 31335 as a management tool accelerates changes in the tenure regime and a greater fragmentation of communal land for residential purposes on the peri-urban slopes of the city of Cusco.

PALABRAS CLAVE régimen de tenencia, propiedad, posesión, uso de suelo, lotización

KEYWORDS tenure regime, property, possession, land use, subdivision

Recibido: 31/08/2024
Revisado: 14/02/2025
Aceptado: 11/03/2025
Publicado: 26/01/2026



Cómo citar este artículo/How to cite this article: Salas Velásquez, V. M. (2026). Variaciones en normatividad de suelo comunero y expansión urbana. Caso: laderas periurbanas de Quillahuata, Cusco-Perú. *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 15(29), 247-262. <https://doi.org/10.18537/est.v015.n029.a16>

1. Introducción

La institución *Rights and Resources Initiative* (Iniciativa para los derechos y los recursos, 2023) reconoce que a nivel mundial las tierras rurales legalmente son “designadas y pertenecientes a Pueblos Indígenas, Pueblos Afrodescendientes y comunidades locales [y que] ...73 países abarcan más del 85 por ciento de las tierras del mundo” (p. 7). En este contexto Katusiime et al. (2023) mencionan que se necesitan seguir conociendo empíricamente los patrones de cambio en la tenencia de la tierra, como el generado en el mercado de tierras rurales, que es particularmente sensitivo al contexto institucional (Zegarra, 1999; Baldovino, 2016).

En ciertos escenarios rurales de Latinoamérica las sociedades indígenas según su régimen de tenencia siguen siendo un agente que práctica el derecho de posesión y propiedad sobre sus tierras (Plata, 2013; Iturriaga et al., 2020) enfrentando procesos de reconfiguración socio-territorial con el uso y acceso a los recursos (Velázquez y López, 2021) provocando un continuo ciclo de adaptaciones, transformaciones y permanentes cambios en la cobertura de sus tierras (Leonard y Mitaut, 2021) y en muchos casos con pérdidas de su territorio mediante el submercado de lotización informal (Calderón et al., 2022).

En Perú las comunidades indígenas se adaptaron a las reformas políticas de 1969 y 1993 con la asistencia de ciertos programas y proyectos de etnodesarrollo (Salas, 2025) siendo las comunidades campesinas quienes desde la Reforma Agraria de 1969 varían su condición de régimen de tenencia de la tierra al pasar a ser propietarios y que según Mayer (2017) tuvo grandes consecuencias, muchas de las cuales todavía no han sido comprendidas. Del mismo modo Espinoza et al. (2019) mencionan que “A cincuenta años de este proceso de reconfiguración del campo ¿qué tipos de efectos económicos de largo plazo persisten en las áreas reformadas?” (p. 33). Como la expansión urbana y el mercado de suelo de comunidades campesinas, en adelante suelo comunero, en ciudades de valles interandinos (Huaman et al., 2021; Ortega y Mejía, 2022; Rendón, 2024; Valle y Marín, 2022).

Es el caso de la ciudad del Cusco, ubicada en el valle interandino del río Huatanay a una altitud de 3 mil 330 metros sobre el nivel del mar, que presenta procesos de expansión urbana post terremoto de 1950 “sobre todo en la década del 60, son frecuentes los juicios que dichas comunidades campesinas han emprendido, reclamando el derecho de posesión de los terrenos lotizados por los hacendados” (Marco, 1989, p. 18). Un escenario donde parte de la sociedad apeló a la práctica de la lotización, considerada como un tipo de organización física espacial para ocupar, cercar y

tomar posesión del suelo, sin cumplir los requisitos legales y administrativos correspondientes (Salas, 2016) para vender suelo comunero.

Práctica que paso a ser muy usada por dos sectores populares de la población: los pobres que buscan adquirir terrenos a los precios más bajos para vivir y los inversionistas que aprovechan la especulación y rentabilidad del suelo en laderas periurbanas (Salas y Saloma, 2023) debido a la expectativa de obtener mayores plusvalías, y que según Díez (2023) “es uno de los móviles alrededor del tráfico de tierras y explica también en buena medida la articulación que se genera a distintos niveles” (p. 30). De este modo, la existencia del mercado de suelo comunero agrícola y eriazo influye en la expansión urbana en las laderas periurbanas, siendo el objetivo del presente estudio analizar la normatividad de suelo comunero para determinar si su variación provoca cambios en el régimen de tenencia para usar el suelo con fines residenciales en las laderas periurbanas de la comunidad de Quillahuata.

2. Métodos

La investigación de enfoque cualitativo se realizó en dos momentos, primero con el método histórico documental para la revisión y análisis de las políticas y normatividad de suelo comunero, seguido del estudio de caso para la investigación empírica transeccional (Galeano, 2012) entre el 2022 y 2024. La comunidad campesina elegida para el estudio de caso es Quillahuata (Figura 1), una de las siete comunidades campesinas del distrito de San Sebastián ubicada al norte de la ciudad del Cusco a una altitud de 3,508 m.s.n.m. y a 10 minutos de recorrido, y por lo mismo, con una constante manifestación del mercado de suelo periurbano.

Quillahuata es una comunidad heredera de las *Ayllus* (familias en quechua) y pertenece a los pueblos indígenas quechuas, fue reconocida como tal el 11 de junio de 1987 según R.D. 0246-87DRA-XX, está inscrita el 6 de junio de 1992 en la partida número 11012026 del Registro de personas jurídicas perteneciente a la Zona registral N° X-Cusco. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2017) presenta 179 viviendas con una población de 303 residentes siendo un 54% hombres y 46% mujeres, el 64% de la población tiene como lengua materna el quechua.

Para la recolección de los datos empíricos en Quillahuata, se planteó una muestra no probabilística del tipo intencional y por conveniencia, se utilizó técnicas convergentes mediante pesquisar, observar y preguntar aplicados a los sujetos de observación y unidades de análisis en diferentes momentos mediante una adecuada triangulación (Arévalo et al., 2020).

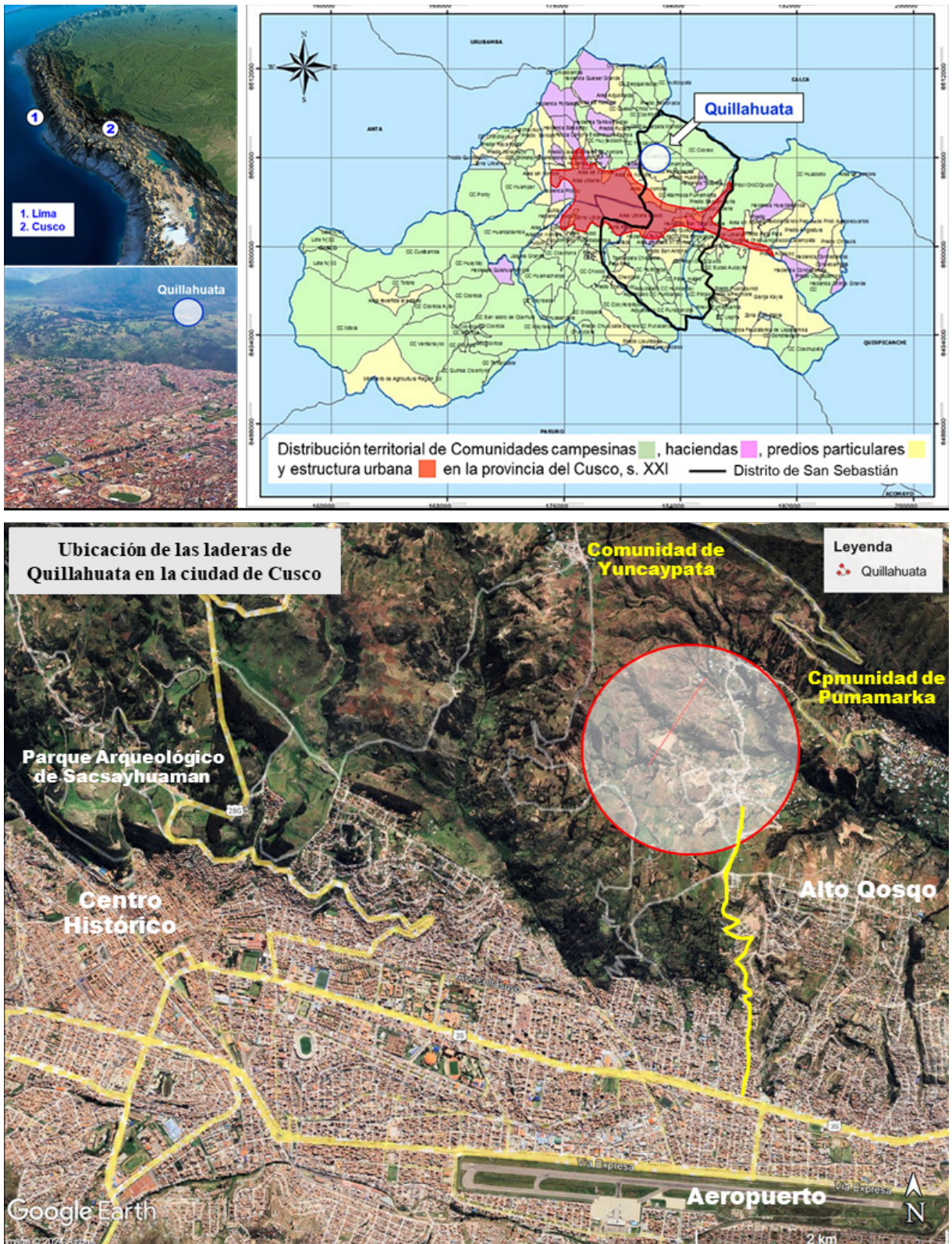


Figura 1: Localización y ubicación de Quillahuata en la ciudad del Cusco. MPC (2013), Google Earth Pro (2024)

Se realizó una revisión y análisis documental de fuentes primarias como documentos escritos (informes, partidas electrónicas de propiedad, expedientes técnicos, actas, entre otros), documentos gráficos (mapas, planos, infogramas y fotografías) y documentos digitales como la fotografía satelital del Google Earth Pro o similares. Se realizaron seis visitas de observación semiestructurada y participante entre el 2 junio y el 23 de julio del 2024 con el uso de una guía de registro para capturar los datos emergentes con el registro fotográfico en cuatro unidades de análisis denominadas lotizaciones en Quillahuata. Se aplicaron ocho entrevistas no estructuradas a nueve sujetos de observación conformada por cuatro comuneros, una ex autoridad de la junta directiva y cuatro residentes de cuatro lotizaciones entre el 2 de junio y 30 de julio del 2024, para pesquisar y profundizar las dinámicas internas y externas del régimen de tenencia y su influencia en el cambio de uso de suelo.

En este artículo el análisis e interpretación se sistematizan en los resultados y discusión, estructurados en cuatro etapas. Primero con el análisis documental para la comprensión de las políticas de Estado aplicadas a las tierras de las comunidades campesinas para conocer que esta está sujeta a dos enfoques. Se continúa con identificar y analizar los tipos de normatividad aplicados al régimen de tenencia del suelo y los agentes y actores de gestión en las comunidades campesinas. En tercer lugar, en el estudio de caso se analiza la influencia de la "Ley de perfeccionamiento de la asociatividad de los productores agrarios en cooperativas agrarias" (Ley 31335, 2021), partidas electrónicas de la Zona registral N° X-Cusco, recibo de ingresos, planos visados por la municipalidad y anuncios en Marketplace de la red social Facebook para el proceso de cambio de régimen, acceso y uso de suelo agrícola a residencial en las laderas de Quillahuata. Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones.

3. Resultados y discusión

3.1. Enfoques en las políticas para la tierra comunera

Enfoque proteccionista

La relación entre el recurso suelo comunero y la normatividad para el régimen de tenencia ha generado un proceso muy cambiante, porque inicialmente la Constitución para la República del Perú de 1920 declara el carácter imprescriptible a las tierras indígenas. En 1933 la nueva Constitución Política del Perú declara que los derechos de propiedad comunal sobre la tierra pasan a ser: inalienable, inembargable e imprescriptible, con lo cual no podría ser de uso urbano.

Sin embargo, muchas tierras indígenas seguían bajo el control de los hacendados, por lo mismo, es Mariátegui (1928) quien explica que "el régimen de propiedad de la tierra determina el régimen político y administrativo de toda nación" (p. 53) indicando que a los indígenas debía retornar la tierra para tratar de resolver los problemas estructurales agrarios en el Perú republicano del siglo XX. Problemática retomada por el Estado a través de la Comisión para la Reforma Agraria y Vivienda (CRAV, 1958) al determinar que el principal problema era la estructura instaurada porque generaba más pobreza, subdesarrollo y desigualdad.

La Reforma Agraria de 1969 (Decreto Ley 17716) sin diferenciar los tipos de tierras y su productividad, expropió sin indemnización la gran mayoría de propiedades de los hacendados para ser otorgadas a los nuevos grupos de campesinos en calidad de sociedades y cooperativas agrarias, empresas rurales, entre otros, creando mil quinientas empresas bajo el sistema de propiedad colectiva (Mayer, 2017). Fueron estructuras ajenas a la lógica de uso de la tierra de las comunidades indígenas que empezaban a ser definidas en comunidades campesinas en la costa y sierra y comunidades nativas en la selva. La adjudicación de las tierras se orientaba a imponer un modelo de trabajo colectivo, con una arbitrariedad en las dimensiones mínimas y máximas de los terrenos entregados:

Por ejemplo, se prohibió que la tierra rural tuviera una extensión menor de 3 hectáreas [...] Como consecuencia de ello, se condenó a la informalidad a más de 700 mil predios rurales, pertenecientes a casi la mitad de los agricultores peruanos, quienes quedaron excluidos de los beneficios de la seguridad jurídica que otorga un título registrado (Varela y Archimbaud, 2006, pp. 575-576).

NORMATIVIDAD		
	POLÍTICA DE ESTADO	CONDICIÓN DE LAS TIERRAS
ENFOQUE PROTECCIONISTA (1920-1993)	Constitución para la República del Perú de 1920	Imprescriptible
	Constitución Política del Perú de 1933	Inalienable, inembargable e imprescriptible
	Constitución Política del Perú de 1979	Inalienable, inembargable e imprescriptible
	Ley N° 24656 (1987)	Define los derechos y deberes de los comuneros, de su organización interna, del territorio comunal, del patrimonio y la actividad empresarial de la comunidad.
	Ley General de Comunidades Campesinas.	Regula procedimientos para solucionar la falta de titulación de las tierras, el que sólo en caso de controversia deriva en los tribunales.
ENFOQUE LIBERALISTA (1993-a la Fecha)	Ley N° 24657 (1987)	
	Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas.	
	Constitución Política del Perú de 1993	La propiedad de sus tierras es imprescriptible
	Ley N° 26505 (1995)	D.S. 011-97- AG. (13/06/1997)
	Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en tierras nacionales y de las comunidades campesinas y nativas.	Seguridad a los propietarios agrícolas. Abandono de tierras, expropiación. Servidumbre minera - exploración y explotación.
	Ley N° 26845 (1997)	Acceso a la propiedad privada de tierras a comuneros y no comuneros.
	Ley de Titulación de las Tierras de comunidades campesinas de la Costa.	Artículo 6. Acceder al título de propiedad personal (voto favorable de la mitad de la asamblea)

Figura 2: Política de Estado para la condición de las tierras de comunidades campesinas. (2024)

Esta estructura de tenencia de la tierra fracasó y ocasionó que desde mediados de 1970 un 80% de las cooperativas agrarias parcelaran sus tierras sin registrarse en el Registro de la Propiedad Inmueble (RPI). En otro caso provocó "la afectación de propiedades superiores a 15 hectáreas bajo riego, y dio un plazo de 5 años para urbanizar las tierras calificadas como preurbanas" (Calderón, 1998, p. 8) promoviendo las prácticas de un mercado ilegal e informal de tierras agrícolas para la expansión urbana de Lima. Por otro lado, en base a la Constitución Política del Perú de 1979, la Ley General de Comunidades Campesinas (Ley N° 24656, 1987, Art. 2) determina que:

son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.

Enfoque liberalista

Producto de las reformas estructurales de orden neoliberal, la Constitución Política del Perú de 1993 a pesar de considerar a las comunidades campesinas autónomas en su organización, determina que "La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono

previsto en el artículo anterior" (Art. 89) para el uso y libre disposición de sus recursos en el contexto económico de libre mercado.

Bajo el régimen económico neoliberal, desde 1993 la política de gobierno instauró el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) para sanear física y legalmente con títulos de propiedad terrenos de la costa. En 1996 se constituyó el catastro como un instrumento de gestión de tierras cultivadas y no cultivadas, mediante el establecimiento de la Sección Especial de Predios Rurales (SEPR) en el RPI. Finalmente, en 2002 se unifica el PRI, SEPR y el sistema catastral en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) (Varela y Archimbaud, 2006). De este modo la Constitución de 1993 es la base para construir un cuerpo jurídico de orden neoliberal que fomente la inversión privada y cerrar el ciclo de las legislaciones agrarias proteccionistas, con una desestructuración de la tenencia de suelo comunitario para la construcción sistemática de un régimen de tenencia privado (Mayer, 2017) con la finalidad de que la tierra comunera pueda ser comprada y vendida libremente sin ningún tipo de restricciones.

Es una situación que para Del Castillo (1997) en base al Código Civil y la Ley 26505 (1995) en la actualidad el régimen de propiedad agraria "permite que en el Perú cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, sea dueña de tierras agrarias y no hay ningún límite máximo a la extensión de tierras de un propietario, como tampoco hay

límites mínimos a las transferencias" (p. 63). La legislación neoliberal está orientada a la promoción de la inversión privada en las tierras, impulsando la fragmentación y titulación individual, y continuar con la libre disposición de estos predios rurales familiares para la venta a terceros (Del Castillo, 2004). Tal como se aprecia en otras regiones latinoamericanas donde "la población descubre que el Estado, las autoridades gubernamentales, operan para favorecer los intereses privados y que el margen que corresponde a la justicia se emplea para amagar y amenazar" (Guzmán et al., 2022, p. 543) Por lo expresado, en la Figura 2, se determina que la política del estado peruano tuvo dos enfoques, uno proteccionista y otro liberalista en ocho décadas.

El primer enfoque desarrollado ampliamente entre 1920 y 1992 con fuerte influencia de políticas indigenistas, termina por constituirse primero en "garante de los derechos indígenas y luego en promotor del desarrollo campesino durante la Reforma Agraria" (Diez, 2024, p. 26).

En el segundo enfoque según Calderón et al. (2023) la política de liberalización del suelo "se trata de mercados fundamentalmente políticos, debido a que las autoridades incentivan las ventas a cambio de ganancias políticas o económicas (corrupción)" (p. 919) provocando nuevas formas de ilegalidad como el tráfico de tierras (Diez, 2023) y el submercado de lotización informal del suelo comunero costeño (Calderón et al., 2022).

3.2. Normatividad y tipos de régimen de tenencia de suelo comunero

Para el caso de las comunidades indígenas, las aproximaciones usuales al análisis de los derechos de propiedad están basados en códigos y normas emanados de los poderes del Estado y de aplicación teóricamente universales, pero que no son adecuadas cuando se trata de analizar colectividades en las que rigen diferentes sistemas normativos (Eguren et al., 2008).

Respecto al régimen de tenencia para comunidades indígenas, este se desarrolla en tres escenarios. El derecho consuetudinario que apela a la racionalidad de la comunidad originaria (Bullard, 1990; Morvelí, 2004) el derecho positivo con la lógica jurídica occidental modernizadora (Del Castillo, 2004; Silva, 2000) y el pluralismo jurídico como tendencia legal intenta armonizar las dos primeras (Eguren et al., 2008; Gálvez, 2014; Laguna et al., 2020; Yrigoyen, 2003).

Según Silva (2000) el derecho consuetudinario quiere decir "lo que se acostumbra" y no es la simple costumbre o el modo habitual de obrar o proceder por tradición o por la repetición de los mismos actos, sino "es el conjunto de normas de tipo tradicional no necesariamente escritas ni

codificadas que rigen en un determinado grupo social" (pp. 130-132). Es la base donde subyace el sistema cultural que guía a las decisiones en las demás dimensiones. De esta manera la comunidad legítima como creencia, costumbre y práctica lo que ha de ser admitidas como normas de conducta, válidas para las comunidades indígenas.

El derecho consuetudinario en los Andes peruanos no son reglas tradicionales o inmutables, estas han cambiado de manera continua a través del tiempo como resultado de las necesidades que tenían los pueblos indígenas para responder y adaptarse a presiones y condiciones socioeconómicas, culturales y ecológicas cambiantes (Morvelí, 2004) generadas tanto al interior y exterior de las comunidades.

En el derecho positivo, según los dos enfoques políticos la legislación sobre el régimen de tenencia para comunidades indígenas sufrió cambios, porque desde 1920 se garantizaba que la tierra era inalienable, inembargable e imprescriptible y por lo mismo, no podían ser transferidas a terceros. Sin embargo, la radical legislación neoliberal eliminó el carácter inalienable e inembargable para permitir la promoción de la inversión privada en las tierras rurales. Provocando dos escenarios, por un lado, la afectación al régimen de tenencia del suelo comunero al instaurar el régimen de propiedad individual (Remy et al., 2021) para vender con la autorización de la comunidad, siempre que se contara con la anuencia de más de la mitad de los comuneros (Ley N° 26485, 1997). Por otro lado, una respuesta indígena para la defensa de los derechos de las familias comuneras "ante terceros y sobre todo la defensa de la integridad territorial esta vez frente al Estado, en su rol de agente promotor de la gran inversión privada" (Del Castillo, 2004, p. 52).

Bajo el enfoque del pluralismo jurídico se analizan los procesos internos en las comunidades a través de los atributos de la propiedad que el derecho romano otorga (Yrigoyen, 2003) para tratar de dar cuenta de las interrelaciones entre las normas estatales, comuneras u otras en la determinación de los derechos sobre las tierras de las comunidades campesinas (Eguren et al., 2008) por lo cual, el pluralismo jurídico "es una tendencia legal que armoniza las normas generadas por el Estado con las consuetudinarias propias de las comunidades campesinas, siempre que no atenten contra los derechos humanos" (Gálvez, 2014, p. 262). Es decir, se trata de un enfoque donde existe un derecho acorde a la realidad social de cada país donde la diversidad cultural y la diversidad de comunidades son derechos que deben ser incorporados y respetados (Laguna et al., 2020)

Para el caso de las comunidades campesinas peruanas, se trata de un concepto de derecho de propiedad comunal-familiar (Cotlear, 1989) que contrasta con la propiedad colectiva-individual

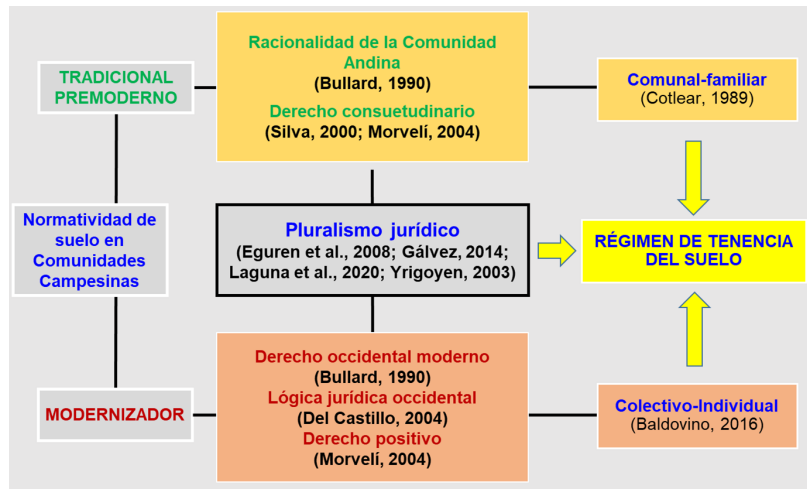


Figura 3: Enfoques de normatividad para el régimen de tenencia del suelo. (2024)

(Baldovino, 2016), aspecto que normalmente identificamos entre el ámbito de lo público y lo privado. Por tanto, en los Andes peruanos las comunidades campesinas en el siglo XXI comparten un aspecto principal, son instituciones bifrontes al mismo tiempo porque son producto de un enfoque tradicional premoderno y otro modernizador. Es decir, uno es producto de las alternativas derivadas del valor otorgado al ambiente físico y sociocultural por el habitante, el cual es validado en lo consuetudinario, y el otro, proveniente de los parámetros acumulados en el proceso modernizador occidental instalados en los contextos indígenas por el Estado.

Finalmente podemos mencionar que la legislación peruana y las políticas de reconocimiento y formalización de las comunidades y de los derechos sobre sus recursos, tienen procesos internos de distribución en los derechos de tenencia de suelo comunero. Esta legislación influye sobre las dinámicas internas de distribución y que en el contexto institucional para las comunidades campesinas del siglo XXI se mueven y desarrollan entre tres enfoques normativos (Figura 3). El enfoque tradicional premoderno que reconoce el régimen de tenencia entre lo comunal y familiar; el enfoque modernizador que reconoce el régimen de tenencia entre lo colectivo y lo individual; y, entre ambos de manera conciliadora el enfoque del pluralismo jurídico que acepta los tipos de tenencia propuestos por el mercado del suelo.

Actores y agentes en la dinámica de acceso al suelo comunero

Analizar a los actores y agentes, inicia por conocer lo propuesto en la Constitución Política del Perú de 1993:

Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el Derecho Consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona; y que la ley establecerá las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de paz y con las demás instancias del Poder Judicial (Art. 149).

Según Zegarra (1999) el Juez de paz, es la autoridad responsable de solucionar trámites o conflictos innecesarios de ser atendidos por el sistema judicial, y respecto a la compraventa de tierras se necesita que:

a) Las partes llenen una ficha con los límites y linderos del predio (quiénes son los vecinos), b) El precio al que desean transar y la extensión estimada y, c) Se requieren documentos que prueben la propiedad del vendedor, pero si no los tuviera puede presentar dos testigos que avalen la transacción (p. 32).

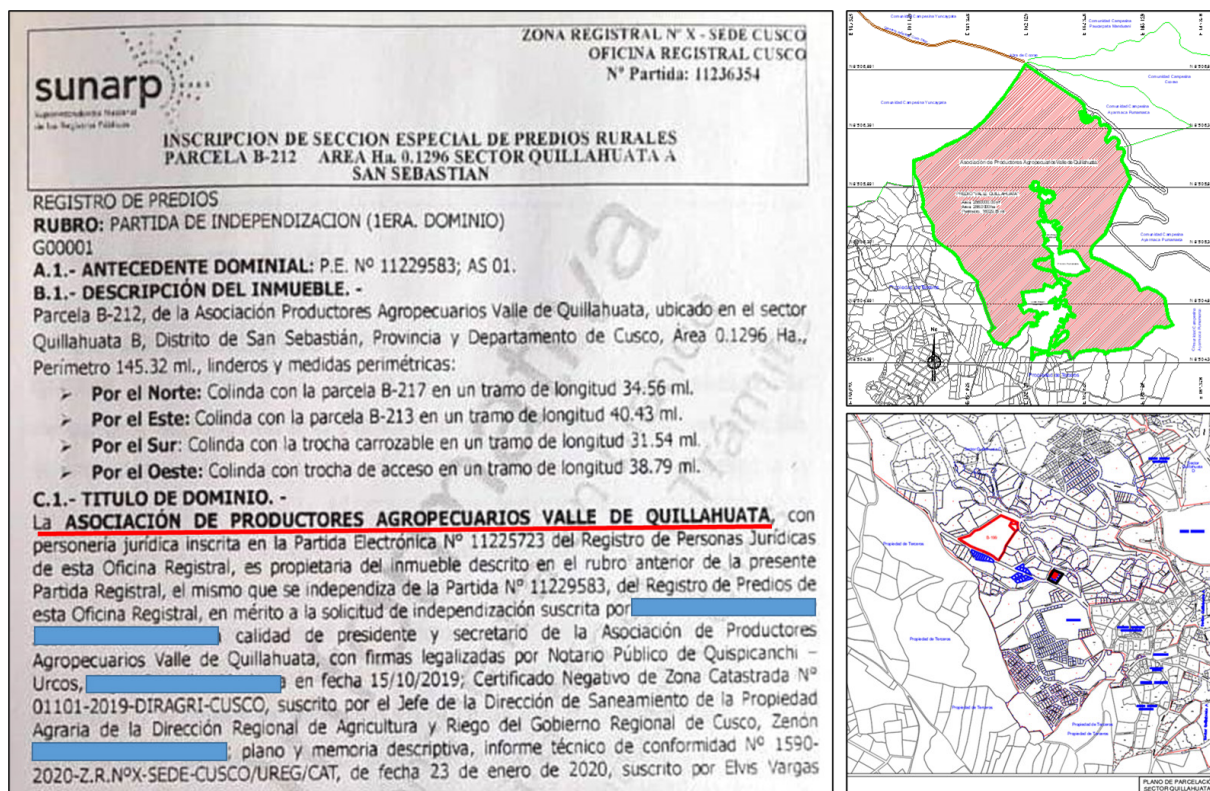


Figura 4: Título de dominio de la Asociación de productores agropecuarios. Plano matriz y de fragmentación de suelo en la comunidad de Quillahuata. SUNARP (2022, 2024)

Para validar el derecho sobre el suelo el Juez de paz consolida el proceso de transferencia interna de suelos comuneros según lo establecido por las autoridades comuneras. De este modo se inició con la disfunción en la división y partición de predios agrícolas, o en las condiciones de posesión sobre los suelos comuneros próximos a las ciudades interandinas, abriéndose el camino a instituciones alternativas como los notarios y formas asociativas según ley (Eguren et al., 2008; Rendón, 2024) además de agroexportadores, inmobiliarias y traficantes de suelo (Burneo, 2013; Diez, 2023) que tras sucesivas transacciones las inscriben como propiedad privada en la SUNARP.

3.3. Influencia de la Ley N° 31335 en la habilitación residencial de suelo comunero periurbano

Entre los efectos globalizadores del neoliberalismo en la población de las comunidades campesinas, siempre existirá el peligro latente de estar en desventaja frente a inversiones urbanas (Remy et al., 2019) porque los comuneros tienen pocas posibilidades de actuar en un mercado capitalista. Por lo mismo, el gobierno peruano para las comunidades que se encuentran próximas a

mercados de la nueva ruralidad, el 2021 promulga la Ley N° 31335 "Ley de perfeccionamiento de la asociatividad de los productores agrarios en cooperativas agrarias" que entre sus principales características presenta:

La cooperativa agraria de usuarios se constituye con el objeto de brindar servicios relacionados con la actividad agrícola y/o forestal y/o ganadera que sus socios realizan, practicando con ellos actos cooperativos. Entre los servicios que puede brindar la cooperativa a sus socios se encuentran el abastecimiento de productos y servicios, comercialización, procesamiento, transformación, servicios productivos y pos productivos en general, servicios de valor agregado, financiamiento y asesoría técnica, así como cualquier otro servicio conexo o complementario que coadyuve a la realización de su objeto. Estos servicios pueden ser excepcionalmente prestados a terceros, en cuyo caso califican como actos de comercio (Art. 3).

Para la gestión en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) el 2023 se publica el Reglamento de la Ley N° 31335 mediante Decreto Supremo N° 008-2023-MIDAGRI para favorecer una articulación con los mercados además de la promoción de la agroindustria rural,

el acceso a una modernización tecnológica, y la titulación de tierras. Sin embargo, es importante seguir la lógica del abogado Martin (2021) quien explica que la implementación de esta ley resulta esperanzadora para los pequeños productores por la posibilidad de un crecimiento económico de las zonas rurales debido a la dinamización del mercado. Se beneficiaría, incluso, el consumidor final, ya que, como profesa la ley de la oferta y la demanda, ante una mayor oferta, mejores precios, pero ¿Qué otras consecuencias tendrían esta ley en el mercado? (Martin, 2021).

Precisamente, una consecuencia es el régimen de tenencia del suelo por la titulación de las mismas y por ser un mecanismo que el mercado de tierras necesita para activarse en cualquier escenario. Como es el caso de la comunidad campesina de Quillahuata ubicada en el distrito de San Sebastián. Según la Figura 4 se puede apreciar como la comunidad dio pasos para la conformación de la Asociación de productores agropecuarios Valle de Quillahuata en el territorio de la comunidad que administra 286.000 has., debidamente registrada en la SUNARP.

El proceso del cambio de régimen, acceso y uso del suelo comunero

Lograda la inscripción de la Asociación de productores agropecuarios, en Asamblea General, considerada como la máxima autoridad de la comunidad, se decidió "repartir tierra comunal a cada familia comunera a fin de superar el problema socioeconómico causado por la pandemia Covid 19" (Ex autoridad de la junta directiva, comunicación

personal, 20 de julio de 2024). Por lo mismo, con el asesoramiento de un ingeniero civil se procedió a un acelerado proceso de saneamiento físico legal para realizar la fragmentación del suelo y adjudicar los predios.

Para realizar el mercado de suelo en las laderas de la periferia del centro poblado de Quillahuata, los comuneros venden directamente predios que sobrepasan los 500 metros cuadrados, porque estos pueden ser transferidos en su totalidad ante notario público. Es el caso de la parcela agrícola B-152 de 500.00 m² (Figura 5), independizada según partida electrónica N°11236293.

Para el nuevo propietario ahora es importante continuar con el acceso a los servicios básicos, por lo mismo expone como lograrlo:

Compré el lote el 2020, con mi título de propiedad inscrito en la SUNARP solicité la visación del plano de vías en la municipalidad porque necesitaba pedir extensión del poste de energía eléctrica hasta mi terreno al estar lejos del centro poblado, y porque es un requisito que te pide Electro Sur Este. Solo con título de propiedad atienden tu solicitud y te dan luz. (Residente, comunicación personal, 6 de junio de 2024).

En estos casos la compra-venta se produce según lo que Romero (2010) denomina como la compra individual al comunero, que se realiza considerando la calidad de la tierra y su rentabilidad, así como la protección de los derechos de propiedad (Plata, 2013). Otro tipo de compra-venta se produce en un lote menor a los 500 metros cuadrados, como el caso del lote N-3 que cuenta con un área de 131.00 metros

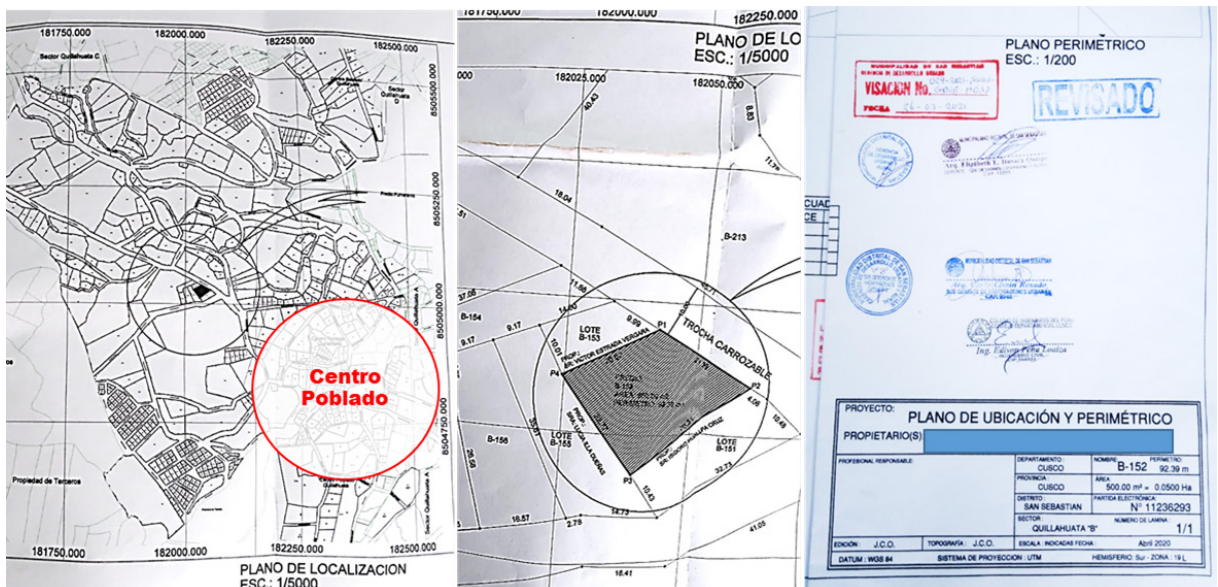


Figura 5: Predio independizado en la periferia del centro poblado de Quillahuata. (2024)



Figura 6: Ubicación de predio y recibo de transferencia de posesión para acceder al suelo comunero. Google Earth Pro (2024)

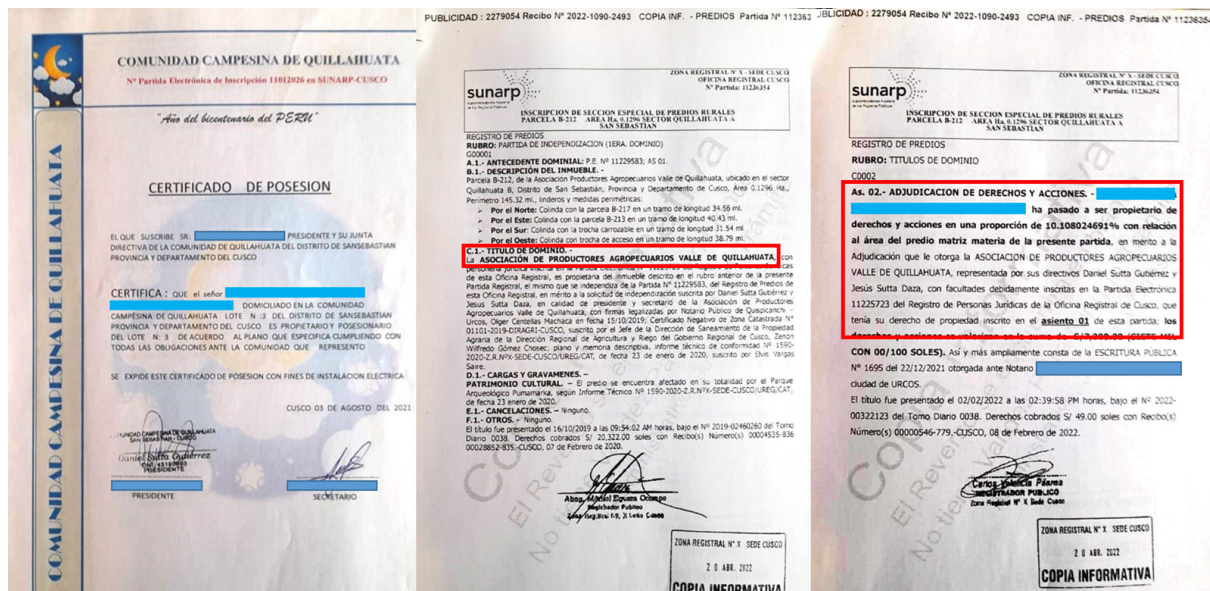


Figura 7: Instrumentos para acceder a la adjudicación de derechos y acciones. SUNARP (2022, 2024)

cuadros (Figura 6) y que junto a otros siete lotes conforman un condominio de copropiedad que no podrá independizarse de la matriz que tiene el código B-212 y presenta un área de 1,296.09 metros cuadrados. Ante esta imposibilidad, con el aval de la Junta directiva de la comunidad y la Asociación de Productores Agropecuarios del Valle de Quillahuata, el comprador es motivado a aplicar el mecanismo de transferencia de posesión del lote que pertenecía a un comunero para iniciar el proceso de saneamiento físico legal a su nombre.

Al respecto de la transferencia de suelo en las periferias de la ciudad de Lima, Calderón et al. (2023) mencionan que “los agentes económicos recurren a transferencias de la posesión supuestamente no mercantiles, las cuales, en realidad, buscan que los vendedores no compartan las ganancias de la renta del suelo con la comunidad en su conjunto” (p. 919). Sin embargo, en el trabajo de campo en Quillahuata se pudo advertir que “La comunidad decidió repartir la tierra y se hace la transferencia por la venta del lote en reunión para que la Junta Directiva rinda en las asambleas con el recibo los 3,200 soles que es de la comunidad” (Comunero, comunicación personal, 2 junio del 2024).

De este modo queda demostrado que en Quillahuata el mecanismo de transferencia de lote es de conocimiento de la comunidad, al delegar a la Junta directiva el cobro con recibos autorizados. Lo que a su vez permitirá al comprador acceder a la adjudicación de derechos y acciones del terreno matriz en la SUNARP (Figura 7). También se logra identificar el patrón en la venta de lotes que se fundamenta en la indebida aplicación de la Ley N° 31335.

Con el recibo de transferencia de lote se te entrega el certificado de posesión, mientras dura tu trámite de ser copropietario de la matriz con el ingeniero civil que realizó la lotización, eso lo hace por 1,500 soles y dura dos meses porque es en la notaría de la ciudad de Urcos. Tal vez más adelante se pueda independizar y sacar el título del terreno (Ex dirigente comunal, comunicación personal, 2 de junio del 2024).

Este patrón de acceso al suelo comunero según Romero (2010) es utilizado por una persona más preparada o con más experiencia en el proceso del mercado de suelo (Figura 8) como el ingeniero civil que fuera contratado para el saneamiento físico legal de la comunidad en el contexto de la Ley N° 31335, y otras personas que asumen el rol de empresas inmobiliarias. Sin embargo, este profesional se convierte en un gestor informal del submercado de lotización informal porque:

Los lotes que están vendiendo pertenecen al terreno que la comunidad le dio al ingeniero civil en parte de pago por sus honorarios. Él trabaja con la comunidad desde el 2021 en el saneamiento y

la lotización de los terrenos de la comunidad. La venta de los lotes lo realizan otras personas, el ingeniero no se acerca (Residente, comunicación personal, 23 de julio del 2024).

Por lo analizado, en la comunidad campesina de Quillahuata el enfoque político de liberalización del suelo comunero permite el fortalecimiento del submercado de lotización informal (Calderón et al., 2022; 2023), del mismo modo que ocurre en ciudades de la región costa (Burneo, 2013; Diez, 2023) y en otras ciudades de valles interandinos (Huaman et al., 2021; Ortega y Mejía, 2022; Rendón, 2024; Valle y Marín, 2022) donde diversos actores y agentes gestionan y regulan de manera dinámica el régimen de tenencia con el enfoque del pluralismo jurídico que integra aspectos del derecho consuetudinario y positivo.

En este contexto el certificado de posesión es otorgado por la comunidad campesina, la asociación y/o cooperativa de productores y el certificado de propiedad por el Organismo de Formalización de Propiedad Informal (COFOPRI), la Municipalidad Distrital (MD) el Gobierno Regional (GR) y la SUNARP (Figura 8). Por lo que, la variación en la normatividad provoca el acceso, fragmentación y cambios en el uso de suelo comunero para fines residenciales en las laderas periurbanas de la comunidad de Quillahuata durante el periodo 2022-2024.

4. Conclusiones

La variación de la normatividad de suelo comunero provoca cambios en el régimen de tenencia para usar el suelo con fines residenciales en las laderas periurbanas de la comunidad de Quillahuata, situación que influye directamente en la expansión urbana de la ciudad del Cusco en el periodo 2022-2024.

La variación principal es producida por las políticas de Estado que generaron el paso del enfoque proteccionista al de liberalización y lograr la inversión privada en cumplimiento del modelo neoliberal impuesto por la Constitución Política de 1993. Esta variación afecta a los tipos de normatividad identificados en el derecho consuetudinario, el derecho positivo y el pluralismo jurídico para la gestión del cambio de régimen de tenencia del suelo en las comunidades campesinas periurbanas.

El estudio desarrollado en Quillahuata post pandemia del Covid 19, hace entender que la Junta directiva de la comunidad en coordinación con la Asociación de Productores Agropecuarios del Valle de Quillahuata, utiliza indebidamente la Ley N° 31335, asesorados con ciertos gestores (ingeniero civil y notario) para un mayor acceso, fragmentación y cambio de uso de suelo agrícola



Figura 8: Anuncios de mercado de suelo comunero en laderas periurbanas de Quillahuata. (2024)



En el submercado de lotización informal del suelo comunero periurbano, el mecanismo de transferencia de posesión del lote comunero es considerado el inicio del acceso al régimen de tenencia del suelo que se avala mediante dos instrumentos del pluralismo jurídico, el certificado de posesión y el certificado de propiedad. La comunidad utiliza ambos para lograr sus objetivos en el submercado de lotización informal, donde los compradores de lotes de áreas reducidas acceden al suelo mediante el mecanismo de transferencia de posesión fundamentado en el derecho consuetudinario, que les da derecho a obtener el certificado de posesión y regularizar la compraventa mediante la adjudicación de derechos y acciones del predio matriz inscrito en la SUNARP en calidad de copropietarios según el derecho positivo y garantizar su inversión.

Futuras investigaciones en otras comunidades campesinas deben entender y dialogar con las lógicas consuetudinarias para integrarlas a diversos planteamientos, los cuales deben alejarse cada vez más de los enfoques idealistas abstractos que solo imponen sus lógicas y terminan reproduciendo la dicotomía rural-urbano. En tal sentido, el actual régimen de tenencia de suelo comunero se convierte en una oportunidad para manifestar nuevos enfoques de desarrollo territorial y de seguridad alimentaria, haciendo partícipes a las sociedades que habitan dichos territorios de manera ancestral.

259

6. Agradecimientos

Este artículo pertenece al avance de la investigación "Uso de suelo comunero y su influencia en la habilitación residencial en laderas periurbanas. Caso Quillahuata, San Sebastián-Cusco, 2022-2024" en el Doctorado en Ciencias en Arquitectura de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) Lima, Perú. 2024. Fue presentado en los eventos científicos organizados por CENHIS-UNI y el Seminario "Multidimensionalidad de Investigaciones en Arquitectura MIA-2024" organizado por la UNI y la Universidad Nacional del Altiplano-Puno. Agradezco la invaluable asesoría del Dr. Arqto José Hayakawa Casas y la Dra. Arqta. Isis Bustamante Dueñas para su desarrollo.

Conflicto de intereses. El autor declara no tener conflictos de intereses.

© **Derechos de autor:** Víctor Manuel Salas-Velásquez, 2026.

© **Derechos de autor de la edición:** Estoa, 2026.

7. Referencias bibliográficas

- Arévalo, P., Cruz, J., Guevara, C., Palacio, A., Bonilla, S., Estrella, A., Guadalupe, J., Zapata, M., Jadán, J., Arias, H. y Ramos, C. (2020). *Actualización en metodología de la investigación científica*. Editorial Universidad Tecnológica Indoamérica.
- Baldovino, S. (2016). *Una primera mirada: Situación legal de la tenencia de tierras rurales en el Perú*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Bullard, A. (1990). *La relación jurídico patrimonial. Reales vs. Obligaciones*. Lluvia editores.
- Burneo, M. (2013). Elementos para volver a pensar lo comunal: nuevas formas de acceso a la tierra y presión sobre el recurso en las comunidades campesinas de Colán y Catacaos. *Anthropologica*, 37(31), 16-41. <https://doi.org/10.18800/anthropologica.201301.002>
- Calderón, J. (1998). Mercado de tierras en áreas agrícolas periurbanas de Lima. *Debate agrario*, 28, 1-22. <https://cepes.org.pe/debate-agrario-n-28-diciembre-1998/>
- Calderón, J., Valencia, I. y Gabriel, E. (2022). Los submercados de lotizaciones informales en suelo agrícola en Lima, Perú, 1990-2020. *Andamios*, 19(50), 341-366. <http://dx.doi.org/10.29092/uacm.v19i50.984>
- Calderón, J., Valencia, I. y Gabriel, E. (2023). La venta de suelo comunero en Lima, 1990-2022. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 38-3(114), 919-955. <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v38i3.2166>
- Comisión para la Reforma Agraria y Vivienda. CRAV. (1958). *Informe sobre la vivienda en el Perú*. Comisión para la Reforma Agraria y Vivienda.
- Constitución para la República del Perú. (1920). *Asamblea Nacional*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1920/Cons1920_TEXTO.pdf
- Constitución Política del Perú. (1933). *Congreso Constituyente*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/constituciones_ordenado/constit_1933/cons1933_texto.pdf
- Constitución Política del Perú. (1979). *Asamblea Constituyente*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1979/Cons1979_TEXTO_CORREGIDO.pdf
- Constitución Política del Perú. (1993). *Congreso Constituyente Democrático*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/constituciones_ordenado/constit_1993/texto_actualizado_cons_1993.pdf
- Cotlear, D. (1989). *Desarrollo campesino en los Andes*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Decreto Ley 17716. (24 de junio de 1969). *Ley de Reforma Agraria*. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/17716.pdf>
- Decreto Supremo N° 008-2023-MIDAGRI. *Reglamento de la Ley N° 37335*. (21 de julio de 2023) <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2198260-2>
- del Castillo, L. (1997). Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal. *Debate Agrario*, 26, 59-79. https://cepes.org.pe/wp-content/uploads/2019/03/d2604_articulo.pdf
- del Castillo, L. (2004). *La titulación de tierras de propiedad de comunidades campesinas en el Perú. Reforma agraria, colonización y cooperativas*. Dirección de Desarrollo Rural, FAO.
- Diez, A. (2023). *Las múltiples dimensiones del tráfico de tierras en la costa peruana*. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

- Díez, A. (2024). Despojos con un siglo de diferencia: El incierto futuro de las tierras comunales de Catacaos. *FORUM LASA*, 5(21), 12-27. <https://forum.lasaweb.org/past-issues/vol55-issue1.php>
- Eguren, F., del castillo, L., Buerneo, Z. y Wiener, E. (2008). *Los derechos de propiedad sobre la tierra en las comunidades campesinas*. CIES. CEPES.
- Espinoza, M., Escobal, J. y Fort, R. (2019). A 50 años de la Reforma Agraria peruana: Nueva evidencia sobre su despliegue espacial-temporal y efectos de largo plazo. En: S. Vargas y M. Bravo. (Eds.). *Perú: El problema agrario en debate*. Sepia, pp. 33-69.
- Galeano, M. (2014). *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada*. La Carreta Editores
- Gálvez, J. (2014). *Historia del derecho peruano*. Fondo Editorial. Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- Google Earth Pro. (2024). Registro fotográfico del tipo satelital. Versión 7.3.6. *Image Landsat/Copernicus*. Data SIO, NOAA, U.S. Navy, NGA, GEBCO.
- Guzmán, M., Madrigal, D. y Ávila, J. (2022). El libramiento norponiente de San Luis Potosí: proceso de rururbanización, resistencia, intermediación y valorización de tierras. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 37(2), 513-551. <http://dx.doi.org/10.24201/eduv.37i2.2015>
- Huaman, F., Poma, G. y Churampi, R. (2021). Mercado de tierras en la Comunidad Campesina de Miluchaca Sapallanga 2019. *Socialium*, 5(1), 150-162. <https://doi.org/10.26490/uncp.sl.2021.5.1.577>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI. (2017). *Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. INEI.
- Iturriaga, E., Rojo, F. y Escalona, M. (2020). Permeabilidad del espacio indígena. Discursos de propietarios Mapuche sobre la expansión urbana en el periurbano de Temuco, Araucanía-Chile. *Urbano*, 23(42), 124-134. <https://doi.org/10.22320/07183607.2020.23.42.10>
- Katusiime, J., Schat, B. & Mutai, N. (2023). The relationship of land tenure, land use and land cover changes in Lake Victoria basin. *Land Use Policy*, 126, 106542. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106542>
- Laguna, H., Méndez, C., Puetate, J. y Álvarez, M. (2020). Origen y evolución del pluralismo jurídico en américa latina, como una visión crítica desde la perspectiva del derecho comparado. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(5), 381-388. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1723>
- Leonard, E. y Mitaut, M. (2021). Privatización de los derechos de propiedad y disolución del ejido. Redes privadas y organización comunitaria en el noroeste del estado de Tlaxcala, México, 1940-2018. *Historia Agraria de América Latina*, 2(1), 100-125. <https://doi.org/10.53077/haal.v2i01.78>
- Ley N° 24656. (14 de abril de 1987). *Ley General de Comunidades Campesinas*.
- Ley N° 24657. (14 de abril de 1987). *Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas*.
- Ley N° 26505. (18 de julio de 1995). *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*.
- Ley N° 26845. (26 de julio de 1997). *Ley de Titulación de las Tierras de comunidades campesinas de la Costa*.
- Ley N° 31335. (10 de agosto de 2021). *Ley de perfeccionamiento de la asociatividad de los productores agrarios en cooperativas agrarias*.
- Marco, A. (1989). La historia que no fue contada. ¿Quiénes le dieron al Cusco la forma que ahora tiene? *Crónicas Urbanas*, 1, 6-19. Centro Guamán Poma de Ayala.
- Mariátegui, J. C. (1928). *7 Ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Biblioteca Amauta.
- Martin, L. (20 de mayo de 2020). *Ley de cooperativas agrarias: ¿cuáles serían sus posibles consecuencias en el mercado?* Conexión.esan. <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/ley-de-cooperativas-agrarias-cuales-serian-sus-posibles-consecuencias-en-el-mercado>
- Mayer, E. (2017). *Cuentos feos de la reforma agraria peruana*. IEP. Segunda edición. <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/181/1811731002/index.html>
- Morvelí, M. (2004). *Uso del derecho consuetudinario y positivo en el manejo del suelo y agua en la comunidad campesina de Huama*. Centro de investigación para la gestión cultural.
- Municipalidad Provincial del Cusco. MPC. (2013). *Plan de Desarrollo Urbano del Cusco 2013-2023*. Municipalidad Provincial del Cusco.
- Ortega, G. y Mejía, A. (2022). Impacto de la periurbanización en la comunidad campesina de Azapampa y su adecuada incorporación al tejido urbano. *Limaq*, 9(9), 119-150. <https://doi.org/10.26439/limaq2022.n009.5267>
- Plata, J. (2013). Mercado de tierras y propiedad social: una discusión actual. *Anales de Antropología*, 47(2), 9-38. [https://doi.org/10.1016/S0185-1225\(13\)71017-8](https://doi.org/10.1016/S0185-1225(13)71017-8)
- Rendón, S. (2024). Expansión urbana y conflictos en la gestión del territorio: caso de Santo Tomás (Cusco, Perú). *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 13(26), 217-228. <https://doi.org/10.18537/est.v013.n026.a15>
- Remy, M., Urrutia, J. y Burneo, M. (2019). *Comunidades campesinas y nativas en el contexto neoliberal peruano*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Rights and Resources Initiative. (2023). *¿Quiénes poseen la tierra del mundo? Estado mundial y reconocimiento de los derechos a la tierra de los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y comunidades locales de 2015 a 2020*. Rights and Resources Initiative.
- Romero, E. (2010). Expansión urbana y comunidades campesinas. Una entrevista a Erick Romero Mallqui por Gustavo Riofrío y Teresa Cabrera. *Que Hacer*, 179, 58-65. <https://www.desco.org.pe/el-chongo-de-lima>
- Salas, V. (2016). Las reales ordenanzas en los genes de la ocupación y posesión del suelo. *El Antoniano. Revista científico cultural*, 131(1), 95-108.
- Salas, V. (2025). *¿Etnodesarrollo asistido? El caso de las viviendas campesinas de altura en los Andes peruanos*. Contexto, Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 19(19), 66-82. <https://doi.org/10.29105/contexto19.29-486>
- Salas, V. y Saloma, A. (2023). Influencia de Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana para la ciudad de Cusco (2017-2021). *Arquitek*, 23, 96-108. <https://doi.org/10.47796/ra.2023i23.738>
- Silva, F. (2000). *Introducción a la antropología jurídica*. Universidad de Lima. Fondo de cultura económica.
- Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP. (2022). *Inscripción de Sección especial de predios rurales, N° Partida 11236354. Zona Registral N° X-Sede Cusco, Oficina Registral Cusco*.
- Varela, D. y Archimbaud, J. (2006). Derechos de propiedad y tenencia de la tierra. En M. Giugale, V. Fretes, y J.

- Lewman, Perú: *la oportunidad de un país diferente. Prospero, equitativo y gobernable*. Banco Mundial, pp. 569-605.
- Valle, R. y Marín, C. (2022). Uso de la tierra y expansión urbana en las comunidades campesinas de los distritos de Andahuaylas y Anta, regiones Apurímac y Cusco, Perú. *Ciencia Latina. Revista Científica Multidisciplinar*, 4(2), 431-450. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v4i2.90
- Velázquez, E. y López, P. (2021). La propiedad ejidal de la tierra en contextos de rururbanización en México: sus desafíos y oportunidades en una ciudad media (Xalapa, Veracruz). *Historia Agraria de América Latina*, 2(1), 174-196. <https://doi.org/10.53077/haalv2i01.87>
- Yrigoyen, R. (2003). Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos. *El otro derecho*, 30, 171-195. <https://ilsa.org.co/2022/01/el-otro-derecho-n-30/>
- Zegarra, E. (1999). *El mercado de tierras rurales en el Perú. Volumen I: Análisis institucional*. ONU, CEPAL.