

---

# LA TIERRA EN PUNO ¿UN PROBLEMA SIN SALIDA?

Laureano del Castillo

---

A POCO TIEMPO DE EMPEZAR EL NUEVO MILENIO, los problemas derivados del aprovechamiento y la distribución de la tierra en el departamento de Puno, ubicado en la sierra sur del Perú, parecen no tener solución. En las páginas que siguen intentaremos dar una mirada de conjunto a la problemática que afecta a esta vasta y hermosa región del altiplano peruano; hermosa, pero también poco propicia para el desarrollo de la agricultura y de la propia vida humana.

Como muchos de los problemas más complejos que afectan a la sociedad, la realidad de Puno no puede entenderse sin mirar a su historia, plena de detalles en el caso de la tierra, especialmente a todo lo largo de este siglo. Sólo tomando en cuenta los procesos históricos concretos será posible luego mirar los problemas actuales y entender los retos que se abren hacia el futuro. Antes de hacer esto, sin embargo, resulta indispensable conocer algo de la realidad del recurso tierra en el departamento.

## LAUREANO DEL CASTILLO

## 1. LA REALIDAD PUNEÑA EN CIFRAS

Con una población de 1'129,938 habitantes en 1996 (de la cual el 58.7% es población rural), Puno es uno de los departamentos del Perú de mayor altitud. El hecho de encontrarse en la meseta altiplánica marca uno de sus rasgos principales, su vocación pecuaria. Pero también determina, por el otro lado, que sea considerado como una de las zonas más pobres y deprimidas del país.

En cifras concretas, la superficie del departamento de Puno comprende un total de 7'199,900 hectáreas (incluyendo 499,628 hectáreas del lago Titicaca), de las cuales la gran mayoría está compuesta por tierras de pastos naturales. Así, de acuerdo con la información que nos proporciona el III Censo Nacional Agropecuario, realizado en 1994 (en adelante III CENAGRO), tenemos que, del total de 4'384,904.85 hectáreas de uso agropecuario existentes en el departamento, sólo una pequeña parte es susceptible de uso agrícola. La vocación ganadera del departamento se confirma, según esta fuente oficial, si vemos que, del total de la superficie agropecuaria, la inmensa mayoría, es decir, casi el 80%, son pastos naturales (3'485,810.69 hectáreas), mientras que sólo el 8.9% son tierras agrícolas (389,053.32 hectáreas), es decir, tierras aprovechables para la agricultura, entendida como la producción de vegetales.

TIPO DE TIERRAS	HAS.	%
Pastos naturales	3'485,810.69	79.5
Tierras agrícolas	389,053.32	8.9
Montes y bosques	89,008.67	2.0
Eriazas y otros	421,032.18	9.6
Total	4'384,904.85	100.0

Fuente: INEI, III Censo Nacional Agropecuario, 1994.

Para efectos de comparación, durante la vigencia de la legislación de reforma agraria, se estableció que 20 hectáreas de tierras de pastos naturales equivalían a una hectárea de tierra de cultivo bajo riego. En esos términos, resultaría que ese 79.5% de tierras de

## LA TIERRA EN PUNO ¿UN PROBLEMA SIN SALIDA?

pastos equivaldría a tan sólo 174,290.53 hectáreas de tierras bajo riego, cifra bastante menor incluso que el total de tierras agrícolas con que cuenta en realidad Puno.

Siendo, como se aprecia, la principal vocación de las tierras puneñas el uso agropecuario, es decir, la crianza de ganado, resulta sumamente preocupante que los resultados del III CENAGRO muestren un manejo técnico de los pastos todavía muy reducido, es decir, que el aprovechamiento más tecnificado de los mismos es todavía practicado por una porción muy reducida de las unidades agropecuarias con pastos naturales (sólo sobre 92,137.30 hectáreas del total de los pastos naturales).

A su turno, pueden distinguirse los distintos componentes de las tierras agrícolas del departamento (el 8.9% del total de su superficie agropecuaria). De esta forma, resulta que esas 389,053.32 hectáreas están integradas por 14,312.98 de tierras agrícolas bajo riego (3.7%), mientras que el mayor porcentaje (96.3%) está constituido por tierras de secano, es decir, 374,740.37 hectáreas. Si hacemos la comparación de las tierras agrícolas bajo riego con el total de la superficie agropecuaria, resulta que aquellas equivaldrían a tan sólo el 0.33% de la superficie agropecuaria del departamento. Las tierras agrícolas bajo riego son consideradas como las más ricas, porque en ellas es posible obtener más de una cosecha al año, precisamente por no depender de las lluvias estacionales.

Si el dato sobre la cantidad de tierras bajo riego es sorprendente, mucho más resulta saber que ese total de 14,312.98 hectáreas de tierras bajo riego corresponde tan sólo a 13,055 unidades agropecuarias, sobre un total departamental de 186,209 de tales unidades, esto es, el 7%. Más aún, las unidades agropecuarias que cuentan con riego permanente sólo llegan a ser el 4.5% del total (8,372). Casi el 60% de las tierras se riegan recurriendo tan sólo al agua de los ríos, mientras que el 22.6% lo hace exclusivamente con agua de manantial o *puquio*.

Otra información que interesa conocer respecto del departamento es la distribución de las tierras atendiendo a la condición jurídica de las distintas unidades agropecuarias, así como respecto del tamaño de las mismas.

CONDICIÓN JURÍDICA	Nº DE U.A.	% de U.A.	SUPERFICIE	% DE SUP.
Persona natural	182,051	97.8%	2'248,940.14	51.3%
Sociedad de hecho	1,967	1.1%	45,682.41	1.0%
Comunidad campesina	1,274	0.7%	1'835,527.70	41.9%
Grupo campesino	37	0.02%	5,294.12	0.1%
Emp. Rural Prop. Social	29	0.02%	107,794.36	2.5%
Soc. Respons. Limitada	17	0.01%	10,471.36	0.2%
Sociedad Anónima	6	0.003%	30,951.60	0.7%
Grupo Agríc. sin tierras	11	0.01%	3,719.72	0.1%
Cooperativas <sup>1</sup>	8	0.004%	20,945.00	0.5%
Soc. Agríc. Interés Social	1	0.001%	6,235.00	0.1%
Otra	808	0.4%	69,343.46	1.6%
<b>TOTAL</b>	<b>186,209</b>	<b>100.0%</b>	<b>4'384,904.87</b>	<b>100%</b>

Fuente: Inei, III Censo Nacional Agropecuario, 1994

<sup>1</sup> Comprende 4 cooperativas agrarias de producción, con 17,440 hectáreas; 3 cooperativas agrarias cafetaleras, con 5 hectáreas; 1 cooperativa agraria de trabajadores, con 3,500 hectáreas.



## LA TIERRA EN PUNO ¿UN PROBLEMA SIN SALIDA?

De ese conjunto destacan claramente las personas naturales y las comunidades campesinas, las que constituyen la inmensa mayoría de las unidades agropecuarias. Las personas naturales representan el 97.8% de las unidades agropecuarias y concentran el 51% del total de la superficie agropecuaria, mientras que las comunidades campesinas, representando tan sólo el 0.7% de las unidades agropecuarias, concentran el 41.9% de la superficie agropecuaria. Lo primero, en principio, no llama mucho la atención, si se toma en cuenta la historia agraria departamental, pero que las comunidades lleguen a controlar el 42% de la superficie agropecuaria, por las mismas razones históricas no deja de sorprender, como veremos en las líneas siguientes.

El III CENAGRO nos informa también que el total de las 184,610 unidades agropecuarias existentes en Puno (sin contar las 1,599 que no poseen tierra) está distribuido en 1'715,547 parcelas. La misma fuente precisa el régimen de tenencia de dichas parcelas: 1'593,140 se tienen en propiedad (93%); 9,200 se tienen en condición de arrendatario (0.5%); 101,709 son comunales (6%) y 11,498 se mantienen por otro título (incluyendo a "poseSIONARIOS", enfiteusis, anticresis, aparcerero, hipoteca, etc., lo que suma 0.7%).

Guillermo Valera, una de las personas que más pacientemente ha trabajado los datos proporcionados por el III CENAGRO, afirma que la información relativa a la cantidad de tierras con que cuentan las 1,274 comunidades campesinas puneñas resulta distorsionada. Coincidiendo con Valera, pensamos que, en efecto, en Puno y en los demás departamentos del país la respuesta de los campesinos comuneros puede haber estado sesgada por distintos factores: el desconocimiento, la desconfianza o el interés, de tal forma que al preguntárseles por la condición bajo la cual tenían la parcela respondieron, casi naturalmente, "como propietario".

Valera estima que a las 1'835,527.70 hectáreas con que cuentan las comunidades debe añadirse aproximadamente un tercio en manos de comuneros (851,100.88), sumando así 2'686,628.58 hectáreas. Afirma que "las 1,274 comunidades comprenden a su interior una cantidad de 108,385 comuneros (unida-

## LAUREANO DEL CASTILLO

des agropecuarias comuneras = u.a. coros). O sea, el 58.71% del total de unidades agropecuarias del Departamento»<sup>2</sup>.

Dejando de lado por el momento a las comunidades campesinas, el III CENAGRO muestra que del total de 184,018 personas naturales y sociedades de hecho en Puno, 53,862 productores agropecuarios (29%) dejan de trabajar la unidad agropecuaria durante el año para conseguir otros ingresos fuera, lo que involucra un total de 603,502 hectáreas (26%), frente a 130,156 productores que no tienen que hacerlo (1'691,120 hectáreas). En la provincia de Sandia, ese porcentaje de productores que deben salir a buscar otras fuentes de ingresos aumenta hasta casi el 59%, mientras en Carabaya alcanza a casi el 43%, siguiendo Moho con 36%, Yunguyo y San Román con casi el 33%, para bajar del promedio sólo en la provincia de Puno, con 29%. Pensamos que esos porcentajes dan cuenta de la dureza de las condiciones en que se hace la agricultura en este departamento y de la necesidad de combinarla con otras actividades, algo que por lo demás no sería nuevo para los pobladores del altiplano peruano.

## 2. UNA HISTORIA DE CAMBIOS

En un documento elaborado por la mesa de trabajo sobre «Uso y tenencia de la tierra en Puno», instancia impulsada fundamentalmente por la Iglesia católica, se puede leer:

“El problema de la tierra en Puno es de larga data. Se remonta a la organización colonial del altiplano en grandes propiedades en manos de encomenderos y corregidores. Durante la República se mantuvo la gran propiedad siempre en conflicto con las comunidades por la posesión de la mejor tierra. Nuestra historia nacional y local está plagada de conflictos entre hacendados y comunidades donde siempre la peor parte la llevaron las comunidades”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Guillermo Valera Moreno, *Realidad de las comunidades campesinas en Puno*, Comisión Episcopal de Acción Social, Lima, septiembre 1997, p. 1.

<sup>3</sup> *Uso y tenencia de la tierra en Puno. Titulación y registro de la propiedad rural* (documento de trabajo. Mesa de Trabajo sobre uso y tenencia de la tierra en Puno), Puno, septiembre 1997. p. 6.

## LA TIERRA EN PUNO ¿UN PROBLEMA SIN SALIDA?

Este breve resumen no resulta exagerado. Por el contrario, permitiría explicar la cantidad de protestas campesinas que han tenido como escenario el departamento de Puno: rebelión en Azángaro y Huancané contra los comerciantes arequipeños en lanas y cueros (1866-1868); rebelión campesina en la provincia de Chucuito (1905); rebelión en Huancané y Azángaro, dirigida por Teodomiro Gutiérrez, más conocido como Rumi Maqui (1914); rebeliones en Huancané, Puno, Moho, Azángaro, Lampa, Espinar, Langui y Andahuaylas (1921); rebelión en Huancané (1923), entre otras<sup>4</sup>.

Una investigación oficial encargada en 1920 por el Gobierno a Erasmo Roca, destinada a averiguar sobre los reclamos y quejas de los campesinos del departamento de Puno, recogió en un breve tiempo 6,132 reclamaciones sobre tierras, 123 quejas por abuso de autoridad, 32 quejas por contribuciones excesivas, 533 quejas por abusos de gamonales, 44 por escuelas y 186 quejas diversas<sup>5</sup>.

Sin embargo, según un reconocido investigador, “hacia mediados de siglo, el latifundio puneño prácticamente languidecía”<sup>6</sup>. Víctor Caballero, por su parte, afirma que desde la década de los años cuarenta se empieza a sentir un proceso de crisis de las haciendas puneñas, lo que lleva a mediados de los años cincuenta a que muchas haciendas fueran vendidas o se dividieran, entre otras razones, debido a la pérdida de rentabilidad, lo cual, según este autor, habría alimentado las expectativas por tierras en los comuneros y los feudatarios asentados en dichas haciendas. Es en esa época que se habría planteado la reforma agraria como bandera política y la liquidación de las haciendas y el gamonalismo<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Puede verse Guido Delran, *Historia rural del Perú*, Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de Las Casas, Cusco, 1978. Véanse especialmente las páginas 171-172.

<sup>5</sup> Tomado de Guido Delran, *Ibid.*, pp. 172-173.

<sup>6</sup> José Luis Rénique, «La batalla por Puno. Violencia y democracia en la sierra sur», en *Debate Agrario*, N° 10, Lima, CEPES, 1991, p. 85.

<sup>7</sup> Víctor Caballero, “El modelo asociativo en Junín y Puno. Balance y perspectivas del problema de la tierra”, en *La reforma agraria peruana, 20 años después*, Centro de Estudios Sociales Solidaridad, Chiclayo, marzo 1990, pp. 97-98.

## LAUREANO DEL CASTILLO

Pese a esos intentos por fraccionar las grandes propiedades agrícolas, o quizá respondiendo a un intento de modernización, la concentración de la tierra agropecuaria en Puno era muy marcada. Así, antes de la aplicación de la reforma agraria de 1969 (Decreto Ley N° 17716), el 0.9% de las familias puneñas (latifundios, haciendas y gran propiedad), con tierras de 500 hectáreas o más, concentraban el 77.5% de las tierras agropecuarias, mientras que el 83.8% de las familias (las comunidades campesinas, parcialidades y los agricultores sin tierra) tenían en posesión tan sólo el 3.3% de las tierras agropecuarias, de acuerdo a la información del Censo de 1961, conforme se aprecia en el cuadro siguiente.

Frente a esa realidad de excesiva concentración de tierras, poco pudo hacer la reforma agraria del Gobierno del presidente Belaunde. Desde la dación de la Ley N° 15037 en 1964, se afectaron en Puno tan sólo 38 fundos.

MODALIDAD	TIERRAS		FAMILIAS	
	Has.	%	N°	%
Haciendas o gran propiedad: 500 Has. o más	2'576,665	77.5	1,072	0.9
Pequeños y medianos propietarios	562,726	16.8	17,793	14.6
Comunidades y parcialidades campesinas	111,543	3.3	90,875	74.5
Agricultores sin tierra	—	—	11,351	9.3
Instituciones	80,061	2.4	650	0.5
Total	3'350,950		121,941	

Fuente: Censo Nacional Agropecuario de 1961 y División de Adquisiciones de la Zona Agraria XII, Puno. Tomado de Quispe, Sabino y R. Araca<sup>8</sup>.

Interesa determinar el número de comunidades existentes en el departamento antes de la reforma agraria, lo que será uno de los temas centrales en las páginas que siguen.

<sup>8</sup> Sabino Quispe y Rogelio Araca, "Puno: reestructuración agraria y opciones de desarrollo rural", en *Ibid.*



## LA TIERRA EN PUNO ¿UN PROBLEMA SIN SALIDA?

De acuerdo al Censo de Población y Ocupación de 1940, había en Puno 1,366 “comunidades, parcialidades y *ayllus*”, sobre un total nacional de 4,514. La falta de precisión estadística, agravada por la realización simultánea del Censo de centros poblados, llevó a que la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda en 1957 realizara un Censo Estimativo de Comunidades de Indígenas, el cual arrojó un total de 1,471 comunidades de indígenas en todo el país, cifra ligeramente superior a las 1,402 comunidades oficialmente reconocidas en diciembre de 1955; 30 de estas comunidades se encontraban en Puno<sup>9</sup>.

Según el *Atlas comunal*, publicado en junio de 1964 por la Dirección de Asuntos Indígenas, había ya 40 comunidades campesinas reconocidas en Puno, frente a un total de 1,662 comunidades reconocidas oficialmente en el país, lo que representaba el 2.4% del total nacional<sup>10</sup>. Estas cifras dan cuenta de una presencia débil de las comunidades campesinas (o de indígenas, como hasta 1969 eran conocidas) en el departamento de Puno. En verdad, como ha sido mencionado, en Puno se asentaron grandes haciendas, algunas comunidades y sobre todo pequeños propietarios, los que dieron lugar a la formación de “parcialidades”, una suerte de aglutinación de pequeños propietarios que manejaban su tierra en forma similar a las comunidades campesinas, pero sin conducir las en forma colectiva y sin llegar a constituir formalmente una comunidad campesina.

<sup>9</sup> La Comisión argumenta: “Pero, así como las 4,514 ‘comunidades, parcialidades o *ayllus*’ que aparecen en el Censo de 1940 no pueden, por el criterio con el que se las calificó, que no responde a los conceptos sociológicos y jurídicos de comunidad, ser consideradas comunidades de indígenas, tampoco se puede aceptar que las reconocidas e inscritas en el Registro Oficial correspondiente sean las únicas comunidades existentes en el país, ni sean todas, tampoco, comunidades legítimas, o sea, que respondan con exactitud a esos conceptos” («Censo estimativo de comunidades de indígenas», en *La reforma agraria en el Perú*. Documentos II. Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, Lima, s/f., p. 60).

<sup>10</sup> Datos tomados de Henry F. Dobyns, *Comunidades campesinas del Perú*, Editorial Estudios Andinos, Lima, 1970, p. 121.

## LAUREANO DEL CASTILLO

En junio de 1985 había 486 comunidades campesinas reconocidas y más de 500 parcialidades. Nueve años más tarde, el III CENAGRO arrojará 1,274 comunidades. Cómo se llegó a ese nivel de crecimiento, que determina que Puno resulte el departamento con el mayor número de comunidades (incluso por encima de Cusco y Huancavelica, con mayor tradición comunal), tiene que ver con el proceso de reforma agraria en Puno.

Históricamente, afirma Caballero, a principios de siglo, las comunidades y parcialidades fueron arrinconadas en las orillas del lago Titicaca y en las zonas de puna, dejando tierras y pastos a las haciendas, pero manteniendo una presencia importante en la región. Así, según el mismo autor, antes de la reforma agraria las comunidades habrían tenido el 19.5% de la superficie agropecuaria<sup>11</sup>. Lo importante, en todo caso, es tomar en cuenta que la base de la economía de las comunidades y de las parcialidades reposaba en las familias comuneras, en el aprovechamiento familiar de las tierras y sobre todo en el manejo familiar del ganado.

Es algo difícil de resumir cómo impactó la reforma agraria de 1969, el Decreto Ley N° 17716, en el agro puneño. Sabino Quispe y Rogelio Araca afirman que ella afectó más del 54% de las tierras agropecuarias del departamento (1,333 predios que sumaron 2'160,593 hectáreas), beneficiando al 23% de familias rurales “y transformando el sistema de haciendas en empresas asociativas, entre las que se encuentran las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), las Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) y las Empresas Rurales de Propiedad Social (ERPS)”<sup>12</sup>. Según estos investigadores, esas empresas asociativas concentraron el 89% de tierras adjudicadas por la reforma agraria y el 49.3% de las tierras agropecuarias del departamento. El resto fue cedido a 74 comunidades campesinas.

Caballero, coincidiendo con los análisis sobre la reforma agraria de los militares, afirma que el pensamiento agrarista de la época era claro, entendiendo que el desarrollo agrario debía

<sup>11</sup> Víctor Caballero, *Op. Cit.*

<sup>12</sup> Sabino Quispe y Rogelio Araca, *Lc. Cit.*, p. 131.

## LA TIERRA EN PUNO ¿UN PROBLEMA SIN SALIDA?

conseguirse a partir de unidades grandes, eficientes y modernas. Esa es la lógica que estaría detrás de la estrategia, puesta en práctica por los militares, de la implementación de los llamados PIAR (Proyectos Integrales de Asentamiento Rural). Caballero añade una nota particular en el caso de Puno, pues la reforma agraria se habría hecho allí sobre la base de haciendas en crisis, en medio de marcadas tendencias al enfeudamiento; pese a ello, los militares optaron por la creación de empresas asociativas grandes.

De esta manera, a 23 SAIS (Sociedades Agrícolas de Interés Social) se les entregaron 1'024,476.42 hectáreas (28.7% de la superficie agropecuaria departamental); 14 CAP (Cooperativas Agrarias de Producción) y 2 pre-CAP recibieron 523,221.94 hectáreas (el 14.5% de la superficie agropecuaria); y 5 ERPS (Empresas Rurales de Propiedad Social) recibieron 217,417.78 hectáreas (6.1% de la superficie agropecuaria)<sup>13</sup>. Además, a 36 «grupos campesinos»<sup>14</sup> se les adjudicó 82,567.48 hectáreas (2.3% de la superficie agropecuaria). Como se mencionó ya, 76 comunidades campesinas recibieron 58,551.37 hectáreas. En total, las empresas asociativas agrarias creadas por la reforma agraria, incluyendo a los «grupos campesinos», recibieron el 92.7% de la superficie adjudicada, mientras que las comunidades fueron beneficiadas sólo con el 2.9%.

Las comunidades, entonces, se vieron beneficiadas directamente con el 2.9% de las tierras adjudicadas por la reforma agraria. Ellas, además, como parte del diseño de la reforma en la sierra, recibieron beneficios en forma indirecta, aunque reducidos. En efecto, de las 486 comunidades reconocidas en Puno a mediados de los años ochenta, sólo se beneficiaron en forma indirecta, al ser consideradas como socias de las SAIS, 23 comunidades campesinas. Según Rénique, para desechar cualquier opción basada en

<sup>13</sup> Caballero hace notar que en Puno se ubicó el 91.5% del total de las tierras adjudicadas en todo el país al FONAPS (Fondo Nacional de Propiedad Social).

<sup>14</sup> Los «grupos campesinos» fueron modalidades transitorias de adjudicación creadas por la reforma agraria. Según la Ley de Reforma Agraria contaban con personería jurídica, pero debían convertirse en cooperativas, lo que más tarde fue modificado, permitiendo su conversión en otras modalidades.



LAUREANO DEL CASTILLO

la comunidad campesina, se adujo “su pobreza de recursos, la atomización de sus tierras, su disgregación interna y las dificultades para organizar a un sector del que los funcionarios conocían poco y de cuyas posibilidades desconfiaban”<sup>15</sup>. Añade el autor que en dicha argumentación, “asociada al nuevo modelo, la comunidad potenciaría sus recursos y fortalecería su posición frente a los comerciantes, beneficiándose de un proyecto global dentro del cual las diversas variantes del modelo -Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) y Empresas Rurales de Propiedad Social (ERPS)- eran la alternativa para impulsar el desarrollo del agro regional...”.

Las consecuencias del modelo elegido para la sierra y en especial para Puno fueron decisivas para el proceso que seguirá. Entre las varias razones para la posterior crisis de estas empresas asociativas se encuentra el sobredimensionamiento de unidades de producción diferenciadas, lo que dificultaba grandemente su manejo centralizado; una deficiente gestión y desorden administrativo; la existencia de conflictos internos entre los socios y la burocracia de los gerentes; la reproducción en estas empresas del autoritarismo y verticalismo propios de las haciendas; pero también se observan otros problemas más difíciles de manejar, como la exclusión de las comunidades, al no hacerlas socias de las cooperativas y de las ERPS; el poco o nulo beneficio obtenido por los trabajadores y las comunidades socias de las SAIS (lo que derivó en el paulatino retiro de ellas de estas empresas); la falta de tradición cooperativa en la zona e incluso la falta de noción de lo que significaba el cooperativismo entre los socios de las CAP; los conflictos por tierras con las comunidades vecinas. En el caso de las cooperativas puneñas, una dificultad adicional era que parte y aun todas sus tierras y pastos estaban en posesión de sus socios, es decir, no había un real manejo empresarial.

En ese complejo panorama resulta natural que los campesinos fortalecieran la práctica de poseer ganado *huaccha* (ganado chusco) y confiaran menos en la cooperativa o que, desde fuera de

<sup>15</sup> José Luis Rénique, «Estado, partidos políticos y lucha por la tierra en Puno», En *Debate Agrario*, N° 1. Lima, CEPES, 1987, p. 55.



## LA TIERRA EN PUNO ¿UN PROBLEMA SIN SALIDA?

las empresas, presionaran por acceder a esas tierras. La consecuencia, entonces, fue el reforzamiento de la tradición del manejo familiar del ganado, en especial en las cooperativas. Ello era compatible, además, con la intención real de los campesinos de buscar ingresos familiares vía el trabajo de la tierra, el aprovechamiento de los pastos y la realización de actividades comerciales. En ese sentido, como afirma Caballero, la posesión de la parcela daba estabilidad o seguridad a las familias<sup>16</sup>.

El mantenimiento de esta conflictiva situación en Puno encontrará una salida con el llamado proceso de reestructuración. En verdad, el proceso se había iniciado en 1981, pero desde diciembre de 1985 se hará más visible, con la toma de más de 10,000 hectáreas de tierras de la ERPS Kunurana, en los distritos de Macarí y Santa Rosa, en la provincia de Melgar, exigiendo la reestructuración democrática de las empresas asociativas a favor de las comunidades campesinas, al agotarse el proceso de negociación que se venía sosteniendo con el Gobierno, luego de muchos memoriales y reclamos campesinos.

Semanas después de las tomas, el 5 de febrero de 1986, el Gobierno del señor Alan García dicta los Decretos Supremos Nos. 05 y 06-86-AG, disponiendo la reestructuración de las empresas asociativas de Puno. Mediante el D.S. N° 06-86-AG se nombró una comisión oficial para la reestructuración de las empresas asociativas puneñas, la que negoció, a lo largo de 1986, con los directivos de las empresas, llevando a cabo una reestructuración sin dar participación a las comunidades. Ante ello, durante el primer semestre de 1987 se generalizaron las tomas de tierras en el departamento, bajo el impulso de la Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCP). El 24 de junio de ese año, el presidente García dio por concluida la reestructuración, dándose inicio a la titulación de las tierras que quedaron en poder de las empresas asociativas.

Durante ese complejo proceso, Sendero Luminoso intentó, aunque sin éxito, tomar la dirección de las protestas campesinas, enfrentándose a la dirigencia campesina, lo que implicó amenazas,

<sup>16</sup> Víctor Caballero, *Op. Cit.*, p. 117.

LAUREANO DEL CASTILLO

ataques y asesinatos<sup>17</sup>. Como menciona Fernando Eguren<sup>18</sup>, en medio de esa conflictiva situación, el Gobierno no siguió el pedido de los directivos de las empresas asociativas de aplicar una política represiva y, por el contrario, tomó como opción la reestructuración de las empresas, aunque con las limitaciones que veremos más adelante.

El resultado de la reestructuración afectó a 42 empresas asociativas (excluyendo a 2 pre-CAP a las que se adjudicaron 25,805 hectáreas) que habían recibido de la reforma agraria un total de 1'740,311.14 hectáreas. De ellas, 1'010,992.14 fueron entregadas por el proceso de reestructuración a 641 comunidades campesinas y a otras formas asociativas, lo que significó la reversión del 58% de tierras adjudicadas originalmente a las empresas. Quispe y Araca estiman que en el proceso se benefició a cerca del 44.5% de las familias rurales del departamento, lo que equivale a un total de 74,783 familias.

Quispe y Araca destacan la fuerte inversión que habían realizado las empresas en infraestructura: establos, galpones de esquila, salas de inseminación artificial, queserías, etc., así como un manejo de canchas, de ganado, de sanidad y genético, lo que habría implicado la sobrecapitalización ganadera de dichas empresas. Al dejárselas, luego de la reestructuración, con menos del 42% de la superficie originalmente adjudicada, se las afectó grandemente, lo que las llevó a tener que vender el ganado fino, perjudicándose también la infraestructura. La crisis recesiva que afectó al país desde 1983 y los efectos de la sequía de ese año terminaron de definir un contexto muy delicado para ellas.

Debido a que el resultado de la reestructuración hace parte de la problemática actual de las tierras de Puno, dejaremos este tema para el siguiente punto.

<sup>17</sup> Una muy buena síntesis del complejo proceso de la reestructuración de las empresas campesinas en Puno, de los conflictos sociales que se encontraban a la base, así como de la confrontación política entre la izquierda (en particular el PUM), el APRA y Sendero Luminoso puede verse en José Luis Rénique, *La batalla por Puno... Op. Cit.*

<sup>18</sup> Fernando Eguren, "La reforma agraria y el nuevo orden en el campo peruano" en *La reforma agraria peruana, 20 años después, Op. Cit.*, pp. 23-28.

## LA TIERRA EN PUNO ¿UN PROBLEMA SIN SALIDA?

Más recientemente, en julio de 1995, se aprobó la Ley N° 26505, o Ley de Tierras, que en su artículo 10 y sobre todo en el artículo 11 invitaría a las comunidades a fragmentarse y a que sus comuneros obtengan su título individual, en desmedro de la titulación comunal. En verdad, lo único que hace esta ley es explicitar las posibilidades de las comunidades de disponer de sus tierras, tomando el acuerdo por mayoría de los 2/3 de los comuneros (lo que no significa sino el desarrollo del artículo 89 de la Constitución de 1993)<sup>19</sup>. La falta de difusión de la ley, la confusión originada por las informaciones periodísticas (algunas de ellas interesadamente distorsionadas), la aplicación torcida que hacen algunos funcionarios del Ministerio de Agricultura y, en algunos casos, los expropietarios de tierras, han generado en los últimos años una gran expectativa en los comuneros en torno a los títulos individuales y a la parcelación de las áreas reestructuradas. Es aquí donde el pasado se va a encontrar con las dificultades presentes para complicar las salidas a los problemas de Puno.

### 3. PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA TIERRA

Lo que vemos hoy en Puno está directamente vinculado con los sucesivos cambios experimentados en ese espacio en relativamente poco tiempo: se pasa del control de pocas familias sobre el 77% de las tierras agropecuarias de Puno, antes de la reforma agraria, a una estructura de tenencia en la cual el 93% de la superficie agropecuaria se encuentra en poder de personas naturales y comunidades campesinas, en el Censo de 1994.

Es, sin duda, el proceso de reestructuración el que ha dejado la mayor huella y la mayor cantidad de problemas vigentes en Puno. Esos problemas pueden resumirse en tres aspectos centrales. El primero y más importante es que se entregaron títulos de

<sup>19</sup> La Constitución de 1993 modificó el régimen de protección constitucional de las tierras comunales establecido desde la Constitución de 1920, eliminando la inalienabilidad e inembargabilidad de las tierras comunales, dejando sólo la imprescriptibilidad, aunque recortada por el abandono. No obstante, ya la Constitución de 1979 introdujo excepciones a la inalienabilidad.

LAUREANO DEL CASTILLO

reestructuración sin definir sobre el terreno, sin linderos, hitos y sin los planos catastrales saneados. En segundo lugar, en opinión de muchos, fue un proceso poco técnico (no se determinó los tamaños óptimos de empresa y se desintegraron unidades de producción), fue burocrático y negociado con los gerentes de las empresas a reestructurar, sin que hubiera participación de las comunidades o de sus organizaciones. En tercer lugar, no se impulsó un plan de desarrollo agrario para las empresas comunales que se formaron ni para las empresas asociativas, dando pie a la desorganización productiva y a la desintegración empresarial<sup>20</sup>.

Coincidiendo en gran medida con ese resumen, la mesa de trabajo sobre «Uso y tenencia de la tierra en Puno» afirma, respecto de la situación de la propiedad de la tierra resultado del proceso de reestructuración, que “muchas de las comunidades tienen tierras recibidas de este proceso, sin embargo la situación jurídica de esta tenencia no está totalmente clara”. En ese documento se reconoce que la tierra de las empresas fue adjudicada a comunidades, campesinos sin tierra y otros grupos, pero se añade:

“En muchos otros casos, cuando el procedimiento estaba estancado o no estaba acorde con las necesidades de la justicia social, las comunidades y campesinos sin tierra invadieron y tomaron las tierras. Hubo también casos de transferencias a título oneroso a grupos de campesinos o trabajadores de las empresas asociativas, transferencias que a veces dejan visos de nulidad”<sup>21</sup>.

Según datos oficiales del Proyecto Especial de Tierras y Catastro Rural (PETT), del Ministerio de Agricultura, en diciembre de 1998, sobre un total de 1,222 comunidades reconocidas en

<sup>20</sup> Puede verse Ricardo Vega, *El problema de la tierra en Puno: Titulación y saneamiento legal de la propiedad* (documento presentado a SEPIA VII, Huancayo, 1997).

<sup>21</sup> *Uso y tenencia de la tierra en Puno. Titulación y registro de la propiedad rural* (documento de trabajo), *Op. cit.* p. 19.



## LA TIERRA EN PUNO ¿UN PROBLEMA SIN SALIDA?

Puno, estarían tituladas 925 (75.7%), con un área total de 1'828,710.16 hectáreas. Se encontraban pendientes de titular, según la misma fuente, 297 comunidades (24.3%). Pero, como decía el documento de la mesa de de trabajo Puno recién citado, refiriéndose a las mismas fuentes respecto del año de 1997, “este dato, aún difícil de creer, requiere ser verificado”<sup>22</sup>. En buena medida, la diferencia en el manejo de las cifras deriva de la consideración de que las tierras comunales tienen distinto origen, pues la propia Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal reconoce que el territorio de éstas está compuesto por las tierras originarias (las que las comunidades poseen ancestralmente), las adjudicadas por reforma agraria y las adquiridas por la comunidad (por compra u otros mecanismos del derecho común y agrario). En ese sentido, como reconocen los mismos funcionarios del Ministerio de Agricultura, lo que se está haciendo es titulando sólo las tierras originarias de las comunidades. El principal problema sigue siendo, entonces, la falta de titulación de las tierras obtenidas en el proceso de reestructuración.

El problema de formalización de la propiedad se concentra especialmente en las tierras comunales, que, como vimos, representan el 42% de la superficie agropecuaria del departamento. Aquí es conveniente volver sobre las cifras trabajadas por Guillermo Valera respecto del número de comunidades campesinas y las tierras comunales. Valera estima que la superficie controlada por las 1,274 comunidades puneñas es mayor que las 1'835,527.70 hectáreas registradas en el III CENAGRO. De acuerdo a sus cálculos, deben considerarse también como tierras comunales las registradas en manos de 108,385 comuneros, censados como propietarios (851,100.88 hectáreas), con lo que se totalizaría 2'686,628.58 hectáreas bajo control comunal.

Es en parte ese mismo fenómeno el que dificulta las posibilidades de solucionar la falta de formalización de la propiedad rural en Puno. Como se ha visto, a mediados de la década de 1960 sólo se contaba con 40 comunidades campesinas reconocidas, el número aumentó a 886 en junio de 1985, mientras que en 1994

<sup>22</sup> *Ibid.* p. 19.

LAUREANO DEL CASTILLO

fueron censadas 1,274 comunidades. Las razones que explican este vertiginoso incremento tienen que ver precisamente con el proceso de reestructuración, en el cual se privilegió a las comunidades campesinas, así como la política populista del régimen de Alan García, que incluyó medidas como la entrega de dinero a las comunidades. Ejercitando una estricta lógica económica, los campesinos entendieron que para recibir alguno de dichos beneficios debían formar comunidades y así lo hicieron, sin tener tradición comunal ni intención de integrarse realmente a una comunidad, como lo expresa Rénique:

“Desde el punto de vista comunero, las medidas presidenciales eran una oportunidad que no se podía desaprovechar. Las comunidades legalmente reconocidas se aprestaron a recibir tierras. Las que no lo eran se cohesionaron en torno a la gestión por obtener reconocimiento. Grupos campesinos de diversa índole iniciaron gestiones para constituirse en comunidad. Inclusive dentro de las propias EE.AA., grupos de colonos, temerosos de quedar al margen del nuevo reordenamiento, demandaron ser reconocidos como comunidad, en la esperanza de que así asegurarían tener acceso a la tierra”<sup>23</sup>.

Hubo incluso muchas parcialidades campesinas que se convirtieron (por lo menos formalmente) en comunidades campesinas, lo que jurídicamente significaba la renuncia a la propiedad individual de las parcelas que tenían los nuevos comuneros, la cual muchas veces estaba respaldada en títulos de propiedad muy formales, en lo que puede calificarse como una simulación. En los momentos actuales, en muchas de esas nuevas comunidades los campesinos reclaman la titulación de las tierras adjudicadas, pero la piden en forma individual, rechazando las posibilidades de entregar un título comunal y planteando, en cambio, dar vigencia a sus viejos títulos de propiedad individuales, los que se cuidaron de

<sup>23</sup> José Luis Rénique, «La batalla por Puno: Violencia y democracia en la sierra sur», *Lc. cit.*, p. 90.

## LA TIERRA EN PUNO ¿UN PROBLEMA SIN SALIDA?

conservar. Dado que para las autoridades del Ministerio de Agricultura las tierras reestructuradas fueron entregadas a una comunidad, el respeto de las formalidades los obliga a entregar un solo título, con lo cual se traba el trámite, debido a la oposición comunera.

Resulta claro entonces que muchísimas de las nuevas comunidades campesinas nunca funcionaron como tales, recibiendo tan sólo tierra de las empresas reestructuradas y comprometiéndose a formar empresas comunales, pero en la práctica mantuvieron el control y el uso familiar de las tierras. La lógica campesina, que, como se vio, funcionó incluso durante la mejor época de las empresas asociativas, siguió privilegiando el uso familiar de la tierra. Por ello no sorprende demasiado conocer que existan comunidades sin área comunal, lo que, según Valera, “quiere decir que la tierra ha sido parcelada en forma individual casi en su totalidad”<sup>24</sup>.

Quispe y Araca, a inicios de 1990, se preguntaban por la situación de las tierras revertidas y adjudicadas a las comunidades campesinas (1'010,992.14 hectáreas), respondiendo que “la mayoría de las comunidades no sabe qué hacer con ellas”. Observaban que la única alternativa que ellos veían era el uso privado familiar, tanto para la ganadería como para la agricultura, y agregaban que algunas comunidades estaban abandonando sus tierras por encontrarse muy alejadas de su propia comunidad. La tendencia ha continuado y, pese a que por los problemas legales anotados no ha habido un avance significativo en la formalización de los títulos individuales sobre tierras comunales, lo cierto es que la realidad actual de las empresas comunales muestra, además de las dificultades propias de toda experiencia asociativa, el poco compromiso real que las comunidades tuvieron al formarlas, respondiendo más bien al discurso político entonces predominante. En concreto, la mayoría de esas empresas comunales no funcionaron y terminaron repartiéndose la tierra entre los comuneros. La presión de los campesinos se da en la actualidad precisamente sobre estas tierras, demandando al Ministerio su parcelación.

<sup>24</sup> Valera, Guillermo. *Op. cit.* p. 4.



LAUREANO DEL CASTILLO

Volviendo al tema del aprovechamiento familiar de las tierras comunales, se sabe que éstas están mayormente repartidas entre tierras bajo conducción comunal y bajo conducción familiar de los comuneros, predominando las últimas. De acuerdo al III CENAGRO, el 68% de las unidades agropecuarias están bajo conducción comunal, mientras que el 32% lo está bajo conducción de las familias comuneras. En base a la misma fuente estadística, tan sólo el 8% de la superficie comunal está formado por tierras de uso agropecuario, mientras que la superficie restante la integran pastos naturales y superficie no agrícola. De acuerdo a la tendencia observada, la mayor parte de las escasas tierras de uso agrícola está en manos de los comuneros (el 98%), manteniéndose bajo conducción comunal la mayoría de las tierras cubiertas por pastos naturales (78%)<sup>25</sup>.

En ese contexto, no deja de preocupar que casi el 46% de las tierras bajo control familiar de los comuneros en el departamento no esté cultivado, según información proporcionada por el III CENAGRO, mientras el 19% del área agrícola bajo control comunal se encuentra en la misma situación. Ello puede explicarse por la propia pobreza de las tierras, que obliga a mantener largos períodos de descanso para recuperar parte de su fuerza productiva, pero también por factores como la falta de recursos (agua y crédito, principalmente). Con todo, las cifras son bastante altas como para pasar desapercibidas y limitan tremendamente las posibilidades de crecimiento productivo.

Pero, además de ver la realidad del mundo comunal, interesa revisar la situación de los productores individuales (muchos de los cuales son también comuneros). Así, en el segundo cuadro de este trabajo sobre las formas jurídicas propietarias o poseedoras de tierras, se puede ver que el 98% de las unidades agropecuarias en el departamento de Puno (182,051 unidades) se encuentra en poder de personas naturales, representando el 51% de la superficie agropecuaria. Ése no es tampoco un espacio uniforme, como muestra el III CENAGRO, al referirse sólo a las unidades agropecuarias con tierras:

<sup>25</sup> Cifras tomadas de *Uso y tenencia de la tierra en Puno. Titulación y registro de la propiedad rural*, Op. cit. p. 15.



## LA TIERRA EN PUNO ¿UN PROBLEMA SIN SALIDA?

RANGO DE SUPERFICIE	Nº DE U.A.	% DE U.A.	SUPERFICIE	%DE SUPERFICIE
Menores de 1,0 Has.	46,974	26.0%	20,139.29	0.9%
De 1 a 4,9 Has.	76,259	42.3%	182,522.35	8.1%
De 5 a 9,9 Has.	24,449	13.5%	163,870.50	7.3%
De 10 a 19,9 Has.	14,060	7.8%	185,721.40	8.3%
De 20 a 49,9 Has.	9,887	5.5%	293,198.50	13%
De 50 a 99,9 Has.	4,354	2.4%	295,944.63	13.2%
De 100 a 499,9 Has.	4,190	2.3%	777,236.53	34.6%
De 500 a 999,9 Has.	232	0.1%	149,016.17	6.6%
De 1000 y más Has.	88	0.05%	181,290.77	8.1%
<b>TOTAL</b>	<b>180,493</b>	<b>100%</b>	<b>2'248,940.14</b>	<b>100%</b>

Fuente: III CENAGRO, INEI, 1994

El cuadro muestra una marcada concentración de las tierras en manos de pocos titulares, mientras un grupo bastante amplio de personas posee extensiones bastante reducidas. Así, el 68.3% de las unidades agropecuarias conducidas por personas naturales de menos de 5 hectáreas controla el 9% de la superficie que, en total, poseen los productores individuales. Dichos porcentajes se elevan al 81.8% de las unidades agropecuarias si consideramos a aquellas de hasta 9.9 hectáreas, las cuales contarían con el 16.3% de la superficie. Sin embargo, el cuadro muestra también que el 2.45% de las unidades agropecuarias de más de 100 hectáreas controla casi la mitad del área conducida por las personas naturales (el 49,3%). Sólo cabría añadir, para matizar esta información, que en el cuadro analizado se registra superficie agropecuaria y no sólo superficie agrícola, lo que indicaría que muchas de las extensiones más grandes incluyen tierras de pastos naturales, lo que, sin embargo, también afectaría a las pequeñas unidades.

Del otro lado, resulta interesante preguntarse por la realidad de las empresas agrarias en Puno. El cuadro 2, sobre la situación

## LAUREANO DEL CASTILLO

que se observa en el conjunto del país, recoge una situación de debilidad de las empresas en Puno: 1,967 sociedades de hecho (1.1% de las U.A.) que tienen el 1% de la superficie agropecuaria; un número reducido, pero aún significativo de empresas asociativas (grupos campesinos, empresas rurales de propiedad social y cooperativas) con el 3.1% de la superficie agropecuaria; mientras que, por el lado de las empresas comerciales, habría 17 sociedades comerciales de responsabilidad limitada y 6 sociedades anónimas, teniendo entre ambas el 0.9% de la superficie agropecuaria departamental. Empero, los datos del CENAGRO requieren de algunas precisiones, pues las empresas asociativas allí registradas casi no tienen vigencia en la realidad actual. Por otro lado, las sociedades de hecho normalmente son sólo asociaciones temporales o, en el mejor de los casos, sociedades informales entre dos o más personas, por lo común emparentadas entre sí, que en todo caso no pasan de controlar el 1% de la superficie agropecuaria del departamento. Según los datos del Censo Nacional Agropecuario, entonces, la presencia de formas empresariales en el departamento puneño es mínima, representando al 0.013% de las unidades agropecuarias y, como se ha dicho, controlando el 0.9% de la superficie agropecuaria.

### 4. ALGUNAS PERSPECTIVAS

Las limitaciones naturales y los problemas anotados en las páginas anteriores respecto de las tierras agrícolas en Puno podrían llevar a pensar que no existen posibilidades de lograr el desarrollo agrícola en una zona como ésta, por las dificultades para la producción agrícola y pecuaria, pero también por los grandes escollos para enfrentar el desarrollo rural.

No puede negarse la existencia de serias limitaciones que condicionan severamente la agricultura, pero junto a ellas debe mencionarse también la existencia de potencialidades que posibilitarían remontar esas limitaciones. El problema, entonces, se plantea en la forma cómo esos elementos pueden ser aprovechados y, lo que sería más importante, cómo se aprovechan conjuntamente, permitiendo lo que se denomina ahora sinergia.

## LA TIERRA EN PUNO ¿UN PROBLEMA SIN SALIDA?

La principal limitación está constituida por la altitud. En efecto, la mayor parte del departamento se ubica por encima de los 3,800 metros sobre el nivel del mar (exceptuando la zona de selva), lo que condiciona negativamente las posibilidades de desarrollo de la agricultura y limita las posibilidades de desarrollo ganadero a las especies que puedan adaptarse a las rigurosas condiciones climáticas y ambientales.

Pese a ello, autores como Antonio Brack nos muestran que el Perú es una de las potencias mundiales en econegocios a partir de la diversidad biológica. Refiriéndose a la diversidad de cultivos, uno de los elementos de nuestra diversidad biológica, afirma que:

“Por ejemplo, en una hectárea de cultivo tradicional de papas en el Altiplano del Titicaca es posible encontrar hasta tres especies de papa y diez variedades. Esto es más que todas las especies y variedades que se cultivan en América del Norte”<sup>26</sup>.

En lo que Brack denomina cultivos promisorios, en este caso andinos, se refiere a la maca (conocida como *peruvian ginseng*): “un rabanito andino que se cultiva encima de los 3,800 msnm, donde otros cultivos son escasos por las limitaciones climáticas”, y menciona su demanda creciente por sus cualidades alimenticias y reconstituyentes: “Su potencial es aún poco conocido y es similar al *ginseng* de Corea, que representa para este país un negocio de cerca de US\$ 2,000 millones anuales”<sup>27</sup>.

Destacando que el mayor potencial para fibras naturales lo constituyen los camélidos sudamericanos y que la superficie total de pastos naturales llega a casi el 50% de la superficie de la sierra, plantea que “la ganadería de puna debe ser reorientada en sus posibilidades hacia los camélidos, especialmente en las zonas marginales”<sup>28</sup>, dando varias razones: la adaptación de los camélidos a

<sup>26</sup> Antonio Brack Egg, *Diversidad biológica y mercados* (ponencia balance presentada al SEPIA VIII. Lambayeque, agosto, 1999, p. 9).

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 19.



LAUREANO DEL CASTILLO

las condiciones ambientales de la puna (22% más de aprovechamiento de los pastos en el caso de la alpaca) e impacto menos destructivo sobre los pastos; producción igual y hasta mejor que la de ovinos (en lana, carne y cuero). El Perú posee más del 60% de la población mundial de camélidos sudamericanos; y las diferentes capacidades de los camélidos de aprovechar los distintos tipos de pastos, según la altura.

A esos datos habría que añadir la creciente preferencia por productos orgánicos, sin contaminantes químicos, y por productos y fibras naturales, también mencionados por dicho autor. Las posibilidades de encontrar algunos nichos, como se dice en la jerga económica, para productos andinos de zonas altoandinas como Puno, es, entonces, real, aunque sólo puedan ser aprovechados por algunos productos. Ello supone, sin embargo, la capacidad de aprovechar dichas posibilidades, lo que nos lleva a otros campos.

Así, resulta importante saber que un porcentaje bastante alto del total de los productores agropecuarios en Puno manifiesta su interés y disposición para realizar actividades que permitan salir de la situación de pobreza. Según el III CENAGRO, 62,203 productores (sobre el total de 186,209 productores agropecuarios) expresaron su disposición para sembrar algún cultivo o criar especies pecuarias destinados a la exportación, involucrando un área de 2342,698 hectáreas (sobre el total de 4'384,904). En la provincia de Carabaya, ese porcentaje de agricultores inclinados a iniciar actividades de riesgo representa el 63.9%, en Lampa significa el 41.4%, en San Román el 46.2% y en Sandía el 44.8%.

Pero no puede obviarse a la población cuando se habla de las posibilidades de aprovechar las ventajas del país o de una región. En momentos en que se llama la atención sobre la necesidad de invertir en capital humano, es fundamental atender lo que pasa en Puno. En el plano educativo es evidente que la lucha contra el analfabetismo ha dado frutos importantes, no sólo en Puno sino en todo el país. Más aún, como registra el III CENAGRO, los niveles de escolaridad son relativamente altos: en el ámbito departamental los productores individuales cuentan con primaria el 56.6%, reduciéndose el porcentaje de los que tienen secundaria a 17.3%, alcanzando el nivel superior sólo el 3.5%, mientras que no registran ningún nivel el 22.6% de la población censada.



## LA TIERRA EN PUNO ¿UN PROBLEMA SIN SALIDA?

El tema de la educación, sin embargo, requiere mayor atención, más aún si se toma en cuenta que buena parte de este avance se ha dado por el impulso de las mismas comunidades, las que han construido los locales escolares y han solventado el pago de los maestros (lo que se ha dado en la mayor parte de las zonas comuneras). Las preguntas en torno a la calidad de esa educación son, sin embargo, varias. Puede preguntarse también respecto de la adecuación de la educación formal respecto de su propia realidad (algo que, pese a las reformas educativas, aún no registra avances). Vinculado en buena medida con el problema educativo está el tema del cumplimiento de sus obligaciones por parte de los maestros rurales, en lo que creemos que los bajos sueldos no son justificativo alguno para la conocida práctica de maestros que llegan a la escuela los martes por la mañana y se retiran el jueves por la tarde.

El otro tema a atender, vinculado a la educación, es el de la migración de la población. Puno es uno de los departamentos que más población expulsa en el país. Sabiendo que normalmente quienes emigran son los que tienen mejor capacidad, cabe preguntarse respecto de la base educativa que tienen esos migrantes, orientando los esfuerzos hacia el objetivo de lograr que el nivel de los que permanezcan puedan alcanzar, si no un mejor nivel que los que se van, por lo menos un nivel mayor en las destrezas y habilidades para enfrentar su vida productiva. Parecería haber una suerte de hado que condena a los pobladores del altiplano a salir de su tierra:

“En relación a la población boliviana, se puede afirmar que tiene un crecimiento bajo, más que por la disminución de la tasa de fertilidad o las elevadas tasas de mortalidad, por una emigración demasiado alta. Es una sociedad que no está desarrollando al ritmo de su población, como para permitir trabajar y vivir a los bolivianos en su propia tierra”<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Danilo Paz B., «Hacia un modelo de desarrollo agrario nacional», en *Cuestión agraria boliviana: presente y futuro*, La Paz, Academia Nacional de Ciencias de Bolivia y Secretaría Ejecutiva PL-480 Título III. p. 8.

## LAUREANO DEL CASTILLO

Atendiendo a una perspectiva de desarrollo rural antes que solamente agrícola, aunque sin disminuir el papel de la agricultura, es importante determinar el papel que ésta puede tener en una zona como Puno. Pensamos que actualmente se requiere replantear la percepción que se tiene del agricultor andino, en especial del poblador del altiplano, al considerarlo sólo como productor agropecuario. Según da cuenta el III CENAGRO, atendiendo a la profesión u oficio de los productores agropecuarios individuales, se tiene que el 87.9% tiene algún oficio. Son comerciantes el 3.2%, los profesionales representan el 0.9%, son técnicos el 2.1% y no registran profesión u oficio el 5.9%. Ello lleva a considerar las posibilidades de combinar distintas actividades con la agricultura, como es el comercio o la práctica de otros oficios que permitan a las familias obtener las rentas necesarias para su mantenimiento.

La declaración final de la Segunda Semana Social de la Iglesia Surandina expresaba en tono esperanzador las posibilidades que surgen de la actual situación: «Ha aumentado la emigración, pero se mantienen los lazos familiares, lazos que muchas veces se convierten en redes económicas dentro y fuera de la región»; más directamente vinculadas a las posibilidades de integración de las actividades económicas de las familias campesinas, el documento llama a: “Aprovechar la creación de los corredores económicos, articulando las actividades económicas del campesinado, artesanos y comerciantes, de esta manera establecer relaciones equitativas entre el campo y la ciudad”<sup>30</sup>.

Independientemente del curso que tome el desarrollo rural en Puno, resulta urgente eliminar uno de los obstáculos que constituyen un pesado lastre para los agricultores: la falta de titulación. Allí, coincidiendo con el documento citado, creemos que se requiere: “Alentar los esfuerzos para solucionar los conflictos referentes a la tenencia de las tierras, titulación de las tierras personales y comunales”. En esa línea, creemos que es importante abordar el tratamiento del tema sin apasionamientos de ningún tipo, buscan-

<sup>30</sup> Instituto de Pastoral Andina. “Echar nuevas raíces para una vida en abundancia”. Declaración de la Semana Social Surandina, Puno, abril 1999.

## LA TIERRA EN PUNO ¿UN PROBLEMA SIN SALIDA?

do tan sólo la solución de este complejo problema. Para lograr eso pensamos que algunas ideas sencillas pueden ayudar.

En buena medida, las dificultades actuales para lograr el saneamiento de las tierras adjudicadas en el proceso de reestructuración derivan de la incapacidad del Ministerio de Agricultura tanto en su distribución y adjudicación como para titular dichas tierras, y esto a lo largo de varios años y aun décadas (si se considera el inicio de la reforma agraria en Puno). En ese sentido, la responsabilidad principal la tiene el Estado y es éste quien debe aplicar las herramientas legales a su alcance o procurarse las necesarias en el menor tiempo y aplicarlas sin demora, pero sin cometer nuevos errores por apresuramiento.

Complementariamente, el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) debe culminar el proceso de titulación y regularización de las propiedades de los particulares. Pero, al mismo tiempo, debe darle prioridad al deslinde y titulación de las tierras comunales. En una zona donde las comunidades tienen tanta importancia resulta inaceptable que el Estado privilegie y asigne fondos sólo a la titulación de los particulares.

Por último, debe apoyarse a las comunidades campesinas que deseen mantenerse como tales en la culminación de su proceso de titulación comunal. Aquellas comunidades que no deseen seguir como tales y no tengan ya áreas comunales no deben ser forzadas a mantenerse como comunidad; hacer lo contrario sería repetir experiencias que todos queremos superar y sólo complicar más la actual situación de la tenencia de la tierra.