
Fernando Eguren

LA REFORMA AGRARIA EN EL PERÚ

Hace cuarenta años, en 1969, se inició en el Perú una reforma agraria radical que expropió a todos los grandes terratenientes —modernos o tradicionales— de la costa y de los valles y altiplanos andinos. En cinco años —la aplicación de la reforma se prolongó hasta 1975— desapareció el régimen de hacienda, una institución secular. En esos años se realizaron varias reformas agrarias en los países de Sudamérica, aunque solo la chilena podría compararse con la peruana en profundidad.

Este artículo se centra en la reforma agraria peruana, pero intenta ubicarla en un contexto regional más amplio: se harán referencias a países de la región andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile).

Una mirada de largo plazo hacia atrás, hacia las décadas de 1960 y 1970, nos permite apreciar cuánto ha cambiado el problema agrario. Fue el periodo en el que las reformas agrarias formaron parte de las agendas políticas de un buen número de países de América Latina.

EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Comparado con otros continentes, América Latina ha sido pródiga en reformas agrarias. La primera del siglo XX fue el eje de la Revolución mexicana, iniciada en 1910. En realidad, esta Revolución comenzó una reforma agraria que se fue aplicando por periodos a lo largo del siglo XX, con retrocesos

importantes, como la modificación constitucional de 1992 que permitía al ejido la transferencia de sus tierras a terceros.¹

La reforma agraria boliviana fue, como la mexicana, resultado de una insurgencia popular, iniciada en 1950, en la que cupo al movimiento campesino un papel crucial en el derrocamiento de un gobierno militar. La reforma agraria tuvo el sello radical de un movimiento social en auge y victorioso, lo que hizo posible la derrota de los terratenientes y el quiebre de la legislación vigente.

Todavía en 1954 parecía que no podía hacerse una reforma agraria fuera de un proceso revolucionario. Ese año fue derrocado el gobierno democrático de Jacobo Arbenz en Guatemala por querer hacer una reforma agraria que afectaba a grandes plantaciones de propiedad de estadounidenses.

La Revolución cubana, que conquistó el poder en 1959 al derrotar al gobierno dictatorial de Fulgencio Batista, hizo una reforma agraria en el marco de transformaciones sociales y económicas mucho más amplias. La última reforma agraria que salió de una insurrección fue la ejecutada luego de la victoriosa Revolución sandinista en Nicaragua a comienzos de los años 1980.

Pero en la década de 1960 ya la reforma agraria fue incorporada en las plataformas políticas de un buen número de gobiernos de la región y de los partidos políticos —aun los conservadores— que aspirasen a acceder al poder.

¿Qué circunstancias explican el giro de considerar la reforma agraria como un acto revolucionario que debía ser aceptado, aun con reticencias, por los gobiernos y los partidos políticos no solo de izquierda sino también de centro-derecha?

En el curso del siglo XX el problema agrario en la región era considerado básicamente un problema de concentración de la propiedad de la tierra. En Chile, el 7% de las explotaciones agropecuarias controlaban el 81% de las tierras; en el Perú, el 1% era propietario del 82% de las tierras; en Ecuador, menos del 0,5% concentraba el 45% de las tierras, y así en otros países (véase el cuadro 1). Desde la perspectiva de las clases modernizantes, esta concentración de la propiedad determinaba el atraso de la agricultura y la permanencia de relaciones laborales semif feudales, y obstaculizaba el desarrollo económico, principalmente de la industria. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial la economía capitalista internacional se encontraba en plena expansión, lo que ofrecía oportunidades a los países como el Perú, siempre y cuando se modernizaran. Los terratenientes tradicionales eran crecientemente percibidos como un sector social que obstaculizaba esta modernización. Sectores más progresistas y democráticos ponían el acento

¹ Un año después, la nueva Constitución del Perú levantó la protección a las tierras de las comunidades campesinas —institución similar a los ejidos—, modificando una política asumida por el Estado desde la Constitución de 1920.

en la injusticia del estado de cosas; sostenían que la posesión de la tierra debía cumplir una función social y no solo económica, que no era posible construir una democracia sobre esas bases y que era necesario que el Estado reemplazase a los terratenientes en el control de amplios territorios.

Cuadro 1
Concentración de la propiedad de la tierra: Número y superficie de las explotaciones agrícolas multifamiliares grandes (Porcentajes)

País	Número de explotaciones agrícolas*	Hectáreas
Argentina (1960)	0,8	36,9
Brasil (1950)	4,7	59,5
Chile (1955)	6,9	81,3
Colombia (1960)	1,3	49,5
Ecuador (1960)	0,4	45,1
Guatemala (1950)	0,1	40,8
Perú (1960)	1,1	82,4

Fuente: Solon, Barraclough y Juan Carlos Collarte: *El hombre y la tierra en América Latina*. Santiago de Chile: Ed. Universitaria, 1972.

* Explotación "multifamiliar grande" definida como "explotaciones lo bastante grandes para suministrar trabajo a más de 12 personas".

El movimiento campesino, por su lado, bastante amplio e intenso en varios países, reclamaba el acceso a tierras que en muchos casos les habían sido sustraídas a lo largo de la historia para establecer haciendas. Esta reivindicación no solo era un acto de justicia, sino también la manera de salir de una pobreza secular y de formas de opresión anacrónicas e insostenibles. Aun más: el movimiento campesino también buscaba romper aquellas relaciones extraeconómicas — que por facilidad llamaré semifeudales — que impedían mejores términos de vinculación con el mercado. El movimiento campesino reclamaba, pues, no solo tierras, sino también mejores condiciones laborales, acceso libre a los incipientes mercados, intermediados por los terratenientes, y su reconocimiento como ciudadanos. En este sentido, fue también un movimiento modernizador.

A esta confluencia de circunstancias favorables a la ejecución de reformas agrarias — desarrollismo en ascenso, modelo económico industrialista, movimientos campesinos, presiones democratizadoras — se sumó la evolución del contexto internacional. En plena Guerra Fría, la victoria de la Revolución cubana, en la que los campesinos cumplieron un importante papel, podía ser

percibida por el campesinado pobre de otros países como un modelo por seguir, lo que constituía un riesgo potencial para el *establishment* político de la región. Para reducir este riesgo, reformas agrarias planeadas y ejecutadas desde los gobiernos cumplirían la función de válvulas de escape a potenciales intentos revolucionarios similares. Los países conformantes de la OEA — Cuba excluida—, liderada por los Estados Unidos y bajo la sombrilla de la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy, acordaron, en 1961, ejecutar reformas agrarias. Así, con diferentes grados de decisión política y de radicalidad, los gobiernos de varios países de la región iniciaron dichas reformas.

Como era de esperar, también hubo oposición. No es casualidad que en Ecuador y el Perú las principales leyes de reforma agraria hayan sido dadas por gobiernos militares y que, en este último país, haya sido ejecutada íntegramente por ellos.

Leyes de reforma agraria

Bolivia	1953 (R), 1996 (Ley INRA) 2009 (Constitución)
Chile	1962, 1967
Colombia	1930: Ley 200 (antecedente) 1961: Ley 135 (INCORA) 1968: Ley 1 1994: Ley 160 (negociación voluntaria de tierras)
Ecuador	1964 (GM), 1970, 1973 (GM), 1979
Perú	1962 (GM), 1964, 1969 (GM)
Venezuela	1960

Nota: R: Revolución; GM: Gobierno Militar.

EL CONTEXTO PERUANO

Las circunstancias generales favorables a las reformas agrarias en la región tuvieron expresiones particulares en cada país. En el Perú éstas fueron, brevemente, las siguientes:

La modernización de los espacios rurales

Primero, la modernización de los espacios rurales, claramente visible al menos desde la década de los cuarenta del siglo pasado. En segundo

lugar, la preocupación de las élites urbanas por el descontrolado proceso migratorio del campo a las ciudades, particularmente la capital, Lima. Tercero, el fortalecimiento de una burguesía urbana más orientada a la industria y los servicios. Cuarto, la intensidad y carácter masivo del movimiento campesino. Finalmente, en el marco de la Guerra Fría, un contexto internacional favorable, dispuesto no solo a apoyar sino incluso a promover reformas que pudiesen evitar procesos revolucionarios, como ya se mencionó.

En las décadas previas a 1960 — año que inicia el periodo de reformas agrarias — había dos procesos de modernización rural en marcha en el Perú. El primero fue el emprendido, en algunos casos desde fines del siglo XIX, por los propios hacendados, que fueron transformándose en empresarios agrarios. Si bien este fue un proceso que se dio sobre todo en la costa, ocurría también, con mucha menor intensidad, en algunos lugares de la sierra.

Las movilizaciones campesinas

El segundo proceso modernizador, menos percibido y analizado, fue el emprendido por campesinos en muchos lugares del país, y dio lugar a importantes y masivas movilizaciones. El régimen de la hacienda tradicional, que había organizado durante largos años la economía y la sociedad rurales, estaba en franco proceso de decadencia, incapaz de resistir tres procesos simultáneos: (a) la expansión de las relaciones de mercado en el ámbito rural, que resquebrajó su control sobre las economías cerradas locales; (b) la presión de los campesinos por acceder a las tierras de las haciendas, tanto por reivindicaciones históricas (“recuperación, no invasión”) como por la necesidad de acceder a nuevas áreas agrícolas y ganaderas; (c) finalmente, el fortalecimiento de las élites económicas modernas urbanas, que agudizaba aun más el debilitamiento relativo de la influencia política y social de los terratenientes y su impacto sobre el Estado.

Quizá el caso más notable y el movimiento más publicitado haya sido la rebelión de los colonos de los valles de La Convención y Lares, en la selva alta del departamento del Cuzco, contra los gamonales, que culminó en la transformación de una sociedad semifeudal en otra mucho más moderna, capitalista y de ciudadanos, que es la que hoy existe, y cuya columna vertebral está constituida por los pequeños agricultores comerciales, predominantemente cafetaleros. Pero no fue el único caso: las intensas y extensas movilizaciones campesinas de fines de la década de 1950 y comienzos de la de 1960, sin las que no pueden explicarse las reformas agrarias posteriores, no se orientaron solamente a acceder a las tierras de los latifundios, sino también

a liquidar los obstáculos económicos y sociales que impedían que al menos un sector importante de campesinos —los llamados convencionalmente ricos y medios— progresaran, pues la modernización y la ampliación de los mercados en el medio rural no eran posibles con terratenientes tradicionales y gamonales.

Antes de la reforma agraria iniciada en 1969 por el gobierno conducido por el general Juan Velasco Alvarado (1968-1975) había, pues, dos procesos modernizadores, encabezado cada uno por un sector social diferente: la modernización de las haciendas, a cargo de los hacendados-empresarios, y la modernización del espacio rural de la sierra, dirigido por los campesinos ricos y medios. En la literatura en boga hace algunos años estos dos procesos eran denominados, respectivamente, la “vía junker” y la “vía campesina” de desarrollo capitalista de la agricultura.

El censo de 1961

Por otro lado, en 1961 se realizó un censo agropecuario que puso números a una situación conocida: la gran concentración de la propiedad de la tierra (véase el cuadro 2). Esta información, en un contexto en el que la reforma agraria era considerada una necesidad por muchos y diversos sectores sociales y políticos latinoamericanos (salvo los más conservadores y los mismos terratenientes) y que los propios organismos internacionales recomendaban para evitar revoluciones como la cubana, alimentó argumentos a favor de su realización.

Es interesante anotar que los resultados del censo fueron de alguna manera manipulados políticamente, pues en el grupo de grandes unidades agropecuarias (UA) estaban consideradas muchas comunidades campesinas. Si éstas hubiesen sido separadas de las grandes, que eran las haciendas, el dato “el 0,1% de las unidades agropecuarias tienen el 61% de las tierras” sería mucho menos espectacular, y su impacto político, menor.

En la década de 1950 la migración del campo a la ciudad era ya un fenómeno suficientemente masivo y persistente como para preocupar a las élites urbanas. Lima creció vertiginosamente. El gobierno conservador de Manuel Prado (1956-1962) formó una Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, que expresaba precisamente la preocupación por un mundo rural estancado y opresivo, sobre todo en la sierra, dominado por la hacienda tradicional, que expulsaba población hacia las ciudades, en especial a la capital, Lima, cuyo casco tradicional fue rodeado de poblaciones de pobres llamadas “barriadas”. Según información censal, la población urbana creció, entre 1940 y 1961, en 3,7% anual (en contraste con un 1,2% rural), y entre este último año y 1972, a razón de 5,1% (0,5% rural).

Cuadro 2
Perú: Número y superficie de las unidades agropecuarias clasificadas por tamaño, 1961

Tamaño de las UA (Ha)	Número	%	Ha	%
Menos de 1	290.900	34,1	127.869	0,7
1 a 5	417.357	49,0	926.851	5,0
5 a 20	107.199	12,6	879.385	4,7
20 a 100	24.628	2,9	980.058	5,3
100 a 500	8.081	0,9	1'624.643	8,7
500 a 1.000	1.585	0,2	1'065.157	5,7
1.000 a 2.500	1.116	0,1	1'658.636	8,9
Más de 2.500	1.091	0,1	11'341.901	61,0
Total	851.957	100,0	18'604.500	100,0

Fuente: Primer Censo Nacional Agropecuario.

LAS PRIMERAS LEYES DE REFORMA AGRARIA

LA LEY DE BASES DE 1962

La Comisión mencionada del gobierno de Prado dio lugar a un proyecto de ley que nunca se concretó. La primera ley de reforma agraria —llamada Ley de Bases— fue promulgada en 1962 por un gobierno militar presidido por el general Pérez Godoy, que meses antes había dado un golpe de Estado. Esta ley fue promulgada para responder a una situación muy concreta: la exitosa ocupación de las tierras de haciendas en los valles de La Convención y Lares por los colonos ya mencionada. Solo se aplicó en dicha región y convalidó la situación de hecho, con lo que legalizó la ocupación.²

LA LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1964

El nuevo presidente, Fernando Belaunde, elegido en 1963, había ofrecido, en su campaña electoral, una reforma agraria. No sorprendió por ello que cuando asumió el poder, a mediados de ese año, las movilizaciones campesinas arrebataran y se multiplicaran. Su partido, Acción Popular, aliado a la Democracia Cristiana, negoció un proyecto de ley cuya radicalidad quedó muy mermada por la oposición de la alianza parlamentaria —que

² Fioravanti, Eduardo: *Latifundio y sindicalismo en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1976.

hacía mayoría en el Congreso— entre la Unión Nacional Odriista, en la que importantes hacendados ejercían una influencia decisiva, y el APRA. La ley aprobada permitía la expropiación de latifundios tradicionales y aquéllos del sector moderno que mantuvieran alguna forma de explotación no capitalista.³ Su aplicación, sin embargo, fue muy modesta, a pesar de lo cual logró hacer propietarios a los feudatarios de las haciendas de la costa.

EL GOLPE DE ESTADO DE 1968 Y LA TERCERA LEY DE REFORMA AGRARIA, DE 1969

La tercera Ley de Reforma Agraria fue dada en junio de 1969, nuevamente por un gobierno militar. Es pertinente aquí explicar con una cierta amplitud las circunstancias en las que se dio el golpe militar contra el presidente Belaunde, que instaló en el poder al gobierno encabezado por el general Velasco Alvarado.

La ley era más radical que las anteriores, pues no solo consideraba expropiables las haciendas tradicionales, sino todo predio mayor de 150 Ha de tierras de cultivo bajo riego o equivalente, y predios de menor extensión pero que hubiesen incurrido en alguna o varias de una serie amplia de causales. En la práctica, casi cualquier predio privado podía ser afectado. Pero, sobre todo, la ley fue respaldada por la decisión política del gobierno, y su ejecución, facilitada por el poder de las armas, por la inexistencia de instancias políticas y judiciales de control (la Corte Suprema fue intervenida en diciembre de ese año) y la escasa capacidad de oposición de los partidos políticos y de las clases propietarias.

La manera como se inició esta tercera reforma tuvo un gran impacto y contribuyó a neutralizar a los posibles opositores: los complejos agroindustriales azucareros de la costa, cuyos influyentes propietarios eran llamados los “barones del azúcar”, fueron tomados físicamente por representantes del gobierno, con respaldo militar, el mismo día que se promulgara la ley. No era solo que el gobierno mostraba su decisión de afectar en primer lugar a los “barones”, sino que, además, era la señal de que estaba dispuesto a afectar aun a las empresas muy modernas, que no solo eran agrícolas sino que, como industrias, tenían un peso importante en las economías regionales.

Inicialmente los hacendados del sector moderno aprovecharon una rendija de la Ley de Reforma Agraria que permitía la parcelación privada de las haciendas en unidades menores de 150 Ha. La multiplicación de estas

³ Matos Mar, José y José Mejía: *La reforma agraria en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980, p. 97.

parcelaciones por iniciativa privada motivó la reacción de los trabajadores, temerosos de perder la posibilidad de ser beneficiarios de la reforma, y la preocupación del gobierno. Después de una bien publicitada resistencia a la parcelación por el sindicato de una de las haciendas frutícolas más modernas, Huando, la ley fue modificada para impedir nuevas iniciativas.

En 1972 el gobierno liquidó además, por una norma legal, la Sociedad Nacional Agraria (SNA), gremio que había representado, desde fines del siglo XIX, a los grandes propietarios de tierras, y que tuvo una considerable influencia en la política hasta antes de la reforma agraria. La supresión de la SNA apenas si provocó la reacción de los asociados, buena parte de ellos ya con sus tierras afectadas, probablemente porque no solo era inútil oponerse, sino por temor a que las condiciones de la expropiación pudiesen ser peores de lo que ya eran.

Sin embargo, medianos agricultores con áreas menores de 150 Ha, temerosos de perder sus tierras, presionaron al gobierno para obtener algún tipo de seguridades contra las expropiaciones. Esto dio lugar a la emisión de certificados de inafectación, entregados a propietarios siempre y cuando no hubiesen incurrido en algunas de las causales de afectación contempladas por la ley.

EL MARCO LEGAL Y POLÍTICO

EL GOLPE DE ESTADO DE 1968

El golpe de Estado del 3 de octubre de 1968 se dio contra un gobierno reformista ya muy desacreditado. El presidente Belaunde no estuvo a la altura de los ofrecimientos gracias a los cuales fue elegido cinco años antes. La reforma agraria que prometió apenas si avanzó en su aplicación y otros hechos, como el incremento del contrabando y el mayúsculo escándalo que acompañó la expropiación de los bienes de una impopular empresa petrolera, la International Petroleum Company, filial de la Standard Oil-Esso de los Estados Unidos, precipitaron el golpe.

Desde inicios de la década de 1960, los militares, particularmente los oficiales del Ejército, tuvieron acceso a una formación desarrollista en lo económico y nacionalista y progresista en lo político, que modificó sus percepciones del país y de su misión. Fueron muy impactados por el movimiento guerrillero que se desarrolló en parte de la sierra y la selva alta a mediados de esa década. Aunque ellos mismos lo liquidaron militarmente, aumentó su conciencia de que estaban llamados a hacer algo por reformar la economía, la política y la sociedad del país, entre otras razones, para evitar futuras insurrecciones armadas. También en esos años los militares percibieron con mayor claridad las conexiones entre el desarrollo socioeconómico y la

geopolítica: un país débil y en conflicto estaba en situación de inferioridad con los países vecinos, algunos de los cuales eran percibidos siempre como rivales.

En el golpe militar el Ejército tuvo un papel mucho más importante que la Marina y la Aviación; papel que, aunque en ocasiones fuera desafiado por las otras armas, se mantendría dominante durante los doce años de régimen militar (1968-1980). La ocasión propicia, ya sugerida, fue el escándalo que acompañó la expropiación de la International Petroleum Company, filial de la Standard Oil-Esso de los Estados Unidos. El gobierno militar, autodenominado Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, disolvió el Congreso, y en diciembre de 1969 toda la Corte Suprema de Justicia, como ya se indicó, fue removida y reemplazada por jueces más dispuestos a aceptar las inevitables violaciones constitucionales de las reformas emprendidas por el gobierno de facto. A partir de ese momento, la única fuente de leyes fue el Poder Ejecutivo.

El golpe militar prácticamente puso fin a la existencia de la Unión Nacional Odriista, mientras que el desprestigio había acompañado al APRA, su aliado, por lo que no tuvo ninguna capacidad de resistir el golpe. Más aun: en los primeros meses del nuevo gobierno, los militares comenzaron a ejecutar políticas sobre temas que durante largos años habían formado parte central del discurso del APRA, entre ellos la expropiación de la IPC, la reforma agraria, el fomento del cooperativismo, la participación de los trabajadores en la gestión y ganancias de las empresas privadas y un papel más interventor del Estado en la economía.

La nueva Ley de Reforma Agraria

En el discurso con motivo de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria 17716, el 24 de junio de 1969, el general Juan Velasco precisó los objetivos de esta reforma, que fueron plasmados en los considerandos de la flamante ley. En uno de los pasajes enfatizó que la reforma agraria debía “poner fin a un injusto ordenamiento social que ha mantenido en la pobreza y en la iniquidad a los que labran una tierra siempre ajena y siempre negada a millones de campesinos”,⁴ y que debía cancelar los sistemas de latifundio, reemplazándolos “por un régimen justo de tenencia de la tierra que haga posible la difusión de la pequeña y mediana propiedad en todo el país”. La reforma agraria formaba parte de una propuesta estratégica más amplia: “[...] la reorientación de los recursos de capital hacia la industria [...] cuyo futuro depende decisivamente de la creación de un cada vez mayor mercado

⁴ SINAMOS: *Velasco: La voz de la Revolución*. Lima: SINAMOS, 1972, p. 43.

interno de alto consumo diversificado”, conscientes del “inevitable destino industrial de nuestra patria”.⁵

Además de los propósitos declarados, poca duda cabe de que un objetivo implícito era reducir las tensiones sociales que habían aquejado a la sociedad rural, sobre todo en la sierra, durante una década. Como ya se dijo, las movilizaciones campesinas fueron muy intensas en los años sesenta del siglo pasado, y hubo un preocupante brote guerrillero a mediados de esa misma década.⁶

La izquierda y la reforma agraria

La reforma agraria era parte de la plataforma política de las izquierdas mucho antes de que fuese incorporada a las agendas de los partidos políticos de diferente orientación. Sin embargo, no toda la izquierda apoyó la reforma agraria del gobierno militar. ¿Por qué?

En la segunda mitad de la década de 1960 fue surgiendo un vigoroso movimiento de izquierda de inspiración marxista, joven y ligado a las principales universidades, que dio nacimiento a algunos partidos, entonces llamados “de nueva izquierda”, como una alternativa a los partidos ortodoxos, tanto de la vertiente pro soviética como de la maoísta. Más eclécticos que la izquierda marxista tradicional, tuvieron la capacidad de establecer variadas y sólidas relaciones con el movimiento popular, particularmente el rural. Este sector de la izquierda orientó su acción política a la radicalización de la reforma agraria, y apoyó así al movimiento campesino. La izquierda maoísta, con influencias muy localizadas en ciertas universidades públicas y en algunas comunidades campesinas, se opuso a la reforma agraria calificándola de “pro terrateniente”, consecuente con su consideración de que el gobierno militar era fascista, aun después de las importantes reformas emprendidas por éste. Ello contribuyó a su aislamiento de los sectores del movimiento popular que se beneficiarían simbólica o materialmente de las reformas. La izquierda pro soviética —el Partido Comunista del Perú (PCP)—, en cambio, apoyó al gobierno militar, refrendando de tal modo el respaldo que Cuba y la Unión Soviética dieron al general Velasco.⁷ Este apoyo permitió al PCP afianzarse en el movimiento obrero urbano, sobre el que ya ejercía influen-

⁵ *Ibid.*, p. 48.

⁶ Cabe preguntarnos, sin embargo, cuál ha podido ser la relación entre los cambios producidos por la reforma agraria y la emergencia, hacia finales del gobierno militar, del partido ultraizquierdista Sendero Luminoso, que habría de sembrar el campo de violencia durante la década de 1980.

⁷ En esos años la Unión Soviética fue, además, la principal proveedora de armas del Perú.

cia previamente, que fue beneficiado con la formación de las comunidades laborales establecidas por el gobierno.

Las nuevas expectativas creadas por el inicio de la reforma agraria de 1969 relanzaron el movimiento campesino, luego de que su intensidad hubiese disminuido después de las grandes movilizaciones de los primeros años de esa década. Desde el inicio de esta reactivación, la nueva izquierda logró una importante vinculación con las organizaciones campesinas. Influyó notoriamente en la orientación del movimiento campesino en la sierra y de los asalariados agrícolas de las haciendas de la costa, que estaban organizados en sindicatos y federaciones de valle. Esta vinculación e influencia facilitó la reconstitución, entre 1973 y 1974, de la Confederación Campesina del Perú (CCP), que había sido formada en 1947, pero que en los últimos años se había automarginado por la influencia enclaustradora y excluyente de un pequeño partido maoísta.

Para contrarrestar la influencia de la CCP y la nueva izquierda en el campesinado, y, al mismo tiempo, organizar en su apoyo al número creciente de beneficiarios de la reforma agraria, el gobierno militar creó por decreto ley, en 1972, la Confederación Nacional Agraria (CNA) —al mismo tiempo y en el mismo acto jurídico que disolvía la SNA de los terratenientes— y sus asociadas, las Ligas Agrarias, organizaciones de base territorial integradas por beneficiarios de la reforma. En 1974 había, pues, dos confederaciones nacionales que se disputaban la influencia del movimiento campesino; la una, cercana a las nuevas organizaciones de izquierda, que reclamaban una radicalización de la reforma agraria y propiciaban con ese propósito las invasiones de tierras —la CCP—, y la otra —la CNA— que apoyaba acríticamente las reformas del gobierno.⁸

La reforma agraria llegaría a su fin con el golpe interno, en agosto de 1975, que desplazó al general Velasco de la presidencia. Velasco fue sustituido por quien fuera su ministro de Economía, el general Francisco Morales Bermúdez. La presión por “derechizar” el gobierno no vino, según uno de sus integrantes, principalmente de los partidos ni de los gremios empresariales, deslegitimados y debilitados como estaban, sino de las propias Fuerzas Armadas.⁹ Morales Bermúdez dio así inicio a la llamada “segunda fase”, que gobernaría hasta julio de 1980. Presionado por la sociedad civil y los

⁸ Amainados los ímpetus reformistas del gobierno militar, la CNA se distanciaría de él paulatinamente, hasta romper en 1978.

⁹ Según Héctor Béjar, uno de los principales civiles del equipo de Velasco y parte del núcleo del SINAMOS, el frente que lo desplazó del poder estaba conformado por “la Marina, la Guardia Civil y los mandos de los generales reaccionarios; la acción envolvente de los mismos generales, su complicidad con el Apra y los capitalistas”. En esta alianza, la influencia de los terratenientes expropiados era reducida.

partidos políticos, el gobierno convocó a una Asamblea Constituyente, que dio la Constitución de 1979, y luego a elecciones generales. Los resultados de éstas dieron como ganador a Fernando Belaunde, al que los propios militares habían desalojado del poder doce años antes.

EL CONTENIDO DE LA LEY 17716 DE REFORMA AGRARIA

El contenido principal de la Ley de Reforma Agraria 17716,¹⁰ de 1969, concernía a la definición de los predios rústicos susceptibles de ser afectados, las condiciones de la expropiación, las entidades adjudicatarias y las instituciones encargadas de la aplicación de la reforma.

Los predios rústicos expropiables

La ley consideraba una gama tan amplia de situaciones que permitían definir un predio rústico como expropiable, que la inseguridad se apoderó aun de los propietarios medianos y pequeños. En efecto, eran expropiables:

- Las tierras abandonadas por sus dueños, que quedaron incorporadas al dominio público. Se consideraba tierra abandonada aquella que su dueño había dejado inculca durante tres años consecutivos.
- Las tierras eriazas.
- Las tierras que no se usaban en armonía con el interés social, en cualquiera de los siguientes casos:
 - abandono de la tierra o deficiente explotación, así como el mal manejo y deterioro de los recursos naturales;
 - subsistencia de formas antisociales o feudatarias de explotación de la tierra;
 - condiciones injustas o contrarias a la ley en las relaciones de trabajo;
 - concentración de la tierra de manera tal que constituyese un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y que determinase la extrema o injusta dependencia de la población respecto del propietario;
 - el minifundio o la fragmentación del predio en forma que determine el mal uso o la destrucción de los recursos naturales, así como el bajo rendimiento de los factores de producción.

¹⁰ La ley fue promulgada el 24 de junio de 1969. Tuvo que ser modificada varias veces, por lo que se hizo un texto único concordado que empezó a regir desde el 18 de agosto de 1970. Es a este texto al que nos referimos en este artículo.

- Los predios o la parte de ellos explotados por feudatarios, pequeños arrendatarios, subarrendatarios y otros agricultores no propietarios.
- Los predios de propiedad de personas jurídicas de derecho privado, excepto los de sociedades de personas. En adelante, las sociedades anónimas y las sociedades en comandita no podrían ser propietarias de predios rurales.
- Todo predio por encima de las 150 Ha de tierras de cultivo bajo riego en la costa (artículo 28.º) y los predios ganaderos en la misma región directamente conducidos que excediesen 1.500 Ha de tierras cubiertas de pastos naturales.
- Según las características locales, entre 30 Ha y 55 Ha en la sierra (artículo 30.º).¹¹

Las condiciones de la expropiación

El gobierno militar fue cuidadoso en subrayar que respetaba la propiedad privada y que, por lo tanto, los predios afectados serían expropiados, no confiscados. Para tal efecto, el Poder Ejecutivo fue autorizado para emitir bonos de la deuda agraria para financiar las expropiaciones.

Las tierras, construcciones e instalaciones eran valorizadas por la Dirección General de Contribuciones. La ley consideraba como justiprecio de los predios afectados que habían sido conducidos directamente, el valor indicado en el autoavalúo efectuado por el propietario para los efectos del pago del impuesto sobre el valor de la propiedad rural correspondiente al año 1968. Aquellos que no habían sido conducidos directamente tenían una valorización menor. El valor de la maquinaria era el valor castigado que figuraba en los libros de contabilidad de la empresa. Como es fácil deducir, este procedimiento perjudicó grandemente a los propietarios afectados, dado que la práctica generalizada era que el autoavalúo de tierras, maquinarias e instalaciones estuviese muy por debajo del valor de mercado. En cambio, la valorización del ganado y plantaciones permanentes se hacía tomando en cuenta los precios promedio del mercado.

Salvo para el caso del ganado, que era adquirido al contado, los pagos a los propietarios se hicieron con bonos, que eran de tres tipos. Los de clase A serían redimidos en 25 años, y devengarían un interés del 6% anual. Estos

¹¹ Posteriormente, en 1975, al inicio de la "segunda fase" del gobierno, los límites se redujeron a 50 Ha en la costa y 30 Ha en la sierra, en un nuevo impulso reformista pero de corta duración, pues después de 1976 el ritmo de expropiaciones se redujo notablemente. Ya no subsistían grandes propiedades privadas.

bonos eran entregados a los propietarios expropiados de los predios que habían sido conducidos directamente. A los propietarios expropiados de tierras que habían sido arrendadas al momento de la afectación se les pagaba con bonos de clase B que devengaban un interés del 5% anual, y también serían redimidos en 25 años. Finalmente, los bonos de clase C, con un interés anual del 4% anual, amortizables en 30 años, serían entregados a los propietarios de predios con tierras ociosas o que habían estado enfeudadas.

La ley autorizaba a los tenedores de bonos a canjearlos por acciones de empresas industriales públicas, o a invertir en empresas industriales, siempre y cuando pusiesen una cantidad equivalente en efectivo. Este mecanismo fue poco utilizado, tanto por lo engorroso del procedimiento como por la falta de voluntad política del gobierno.

A partir de la segunda mitad de los años de 1970, la situación económica del país, siempre sensible a las tendencias de la economía mundial, empezó a deteriorarse. Puesto que los bonos eran nominativos hasta su cancelación final, en pocos años su valor se redujo a montos prácticamente insignificantes, por lo que la reforma agraria ha sido considerada por muchos como semiconfiscatoria. Aun tres décadas después de realizada, grupos pequeños pero activos de antiguos propietarios continúan reclamando un pago que ellos consideran justo. Ninguno de los gobiernos, hasta la actualidad, ha accedido a tales reclamos.

Los predios expropiados eran transferidos a los beneficiarios a través de contratos de compra-venta con el Estado. Éste compraba a los propietarios afectados y asumía la deuda, y luego vendía a los beneficiarios. Estos contratos constituían título suficiente inscribible en los Registros Públicos. Mientras no se cancelaba la deuda, el Estado mantenía la reserva de dominio.¹²

Antes del fin del gobierno militar, se dio un decreto ley que condonó la deuda agraria que los adjudicatarios tenían con el Estado, pero éste continuó comprometido con la deuda que tenía con los propietarios expropiados.

Las entidades adjudicatarias y formas de propiedad

Las tierras fueron adjudicadas a empresas asociativas, comunidades campesinas, grupos campesinos y personas naturales calificadas por la Dirección General de Reforma Agraria.

Se formaron dos tipos de empresas asociativas: las cooperativas agrarias de producción (CAP) y las sociedades agrícolas de interés social (SAIS).

¹² La reserva de dominio fue un argumento del gobierno militar para mantener una tutela sobre las empresas asociativas: técnica y económica en muchos casos, y política en las pocas pero muy importantes cooperativas agroindustriales azucareras.

Las primeras fueron organizadas principalmente en las haciendas agrícolas relativamente modernas de la costa. La propiedad fue entregada colectivamente a los trabajadores que habían sido asalariados permanentes de la hacienda. Éstos, en asamblea, máxima instancia de decisión, elegían a sus órganos directivos (Consejo de Administración) y de fiscalización (Consejo de Vigilancia), y a varios comités especializados. Una estructura paralela, con personal rentado, administraba la empresa. La naturaleza contradictoria de este tipo de organización contribuiría a su fracaso: los trabajadores eran al mismo tiempo asalariados que presionaban por una mayor distribución de los ingresos, y socios, que debían procurar la capitalización de las ganancias.¹³ Con el tiempo, la casi totalidad de las CAP terminaron siendo parceladas en unidades familiares por los propios socios.¹⁴

Las SAIS eran organizaciones empresariales complejas, de segundo piso, creadas en reemplazo de las extensas haciendas ganaderas. Éstas combinaban relaciones de trabajo asalariado — más importantes cuanto más modernas — con diferentes formas de colonato. Para organizar la SAIS, los escasos trabajadores asalariados estables fueron organizados en cooperativas de trabajo. Así, como personas jurídicas, integraron la SAIS. Por su lado, las comunidades campesinas que rodeaban estas haciendas fueron también asociadas como personas jurídicas a la SAIS, con derecho a recibir parte de las utilidades y algunos otros beneficios. Los comuneros individualmente, en cambio, no tenían beneficios directos. La SAIS como tal era la propietaria de los activos de la empresa.

La incorporación de las comunidades a la SAIS se debía a que las tierras de las haciendas ganaderas habían sido históricamente reclamadas por las comunidades circundantes argumentando que les habían pertenecido en el pasado. Durante décadas, las haciendas habían sido asediadas desde fuera por las comunidades y desde dentro por los colonos y pastores. Para evitar la continuación del asedio, fueron incorporadas a la SAIS. En pocos años se mostró que los beneficios recibidos por las comunidades, inciertos por la escasa o nula rentabilidad de la mayoría de estas empresas, no compensaban las ventajas calculadas de una redistribución directa de las tierras. En efecto, la presión ejercida por las comunidades fue irresistible y un gran número de SAIS fueron invadidas o sus áreas reducidas. Años después, la agresiva

¹³ Para el análisis de este problema véase, del autor, *Reforma agraria, cooperativización y lucha campesina*. Lima: Desco, 1975.

¹⁴ Sobre la parcelación de las cooperativas, véase, del autor, "Revisión y balance de los estudios sobre estructuración de empresas agrarias asociativas", en F. Eguren, R. Hopkins, B. Kervyn y R. Montoya (editores): *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA II*. Lima: SEPIA y Universidad de Huamanga, 1988.

intervención de Sendero Luminoso, que obligó a la redistribución de las tierras y del ganado entre los comuneros, aceleró la descomposición de estas empresas. Ahora subsiste apenas un puñado.

Independientemente de las que se beneficiaron al ser incorporadas a las SAIS, las comunidades campesinas también fueron beneficiarias de las tierras adjudicadas. La adjudicación se hacía a la comunidad como tal, siendo incorporadas a las áreas comunales.

Era claro, pues, que la opción dominante de la reforma agraria era la propiedad colectiva, y la organización colectiva de la producción sobre grandes áreas.

En el cuadro 3 se aprecia la distribución de las tierras adjudicadas a estos distintos tipos de organizaciones.

Sean cuales fueran los adjudicatarios, éstos se comprometían contractualmente a cumplir una serie de condiciones, con el riesgo de la rescisión del contrato de adjudicación en caso de incumplimiento. Entre las principales condiciones estaban:

- trabajar la tierra en forma directa;
- tener la vivienda en un lugar compatible con la explotación personal de las tierras;
- no vender, gravar ni transferir por ningún concepto los derechos sobre la unidad adjudicada, sin autorización de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural (DGRA), antes de haber cancelado su precio;
- acatar las directivas de carácter técnico-administrativo de la DGRA.

El mercado de tierras fue prácticamente suprimido, y solo en los años de 1980, y a lo largo de un proceso prolongado, los cambios en la legislación fueron eliminando las restricciones formales a las transferencias de la propiedad de la tierra.¹⁵

Las instituciones encargadas de la aplicación de la reforma

El órgano encargado de dirigir la política de reforma agraria fue el Ministerio de Agricultura, mientras que la ejecución estuvo a cargo de la DGRA.

Se creó el Tribunal Agrario, con sede en Lima, como órgano jurisdiccional encargado de conocer y resolver en instancia definitiva

¹⁵ Este proceso fue analizado por el autor en "Las políticas agrarias en la última década: Una evaluación", en F. Eguren, M. I. Remy y P. Oliart (editores): *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA X*. Lima: SEPIA/Oxfam, 2004. También en línea en: <www.sepia.org.pe/>.

los conflictos y controversias que pudiesen originarse con motivo de la aplicación de la legislación sobre reforma agraria, aguas, tierras eriazas y de selva, y de Derecho Agrario en general. Sus resoluciones eran inapelables. En cada Zona de Reforma Agraria se instaló al menos un Juzgado de Tierras.

En general, el Fuero Agrario fue concebido para beneficiar a los campesinos. Así, las normas legales que tutelaban los derechos de éstos serían aplicadas de oficio por los jueces de tierras y el Tribunal Agrario. Los campesinos tenían derecho a la defensa gratuita.¹⁶

EL PROCESO

ALCANCE DE LAS EXPROPIACIONES

La reforma agraria fue aplicada en la costa y en la sierra. Aun cuando no alcanzó a la selva, en los años del gobierno militar se dieron dos normas importantes relativas al acceso a la tierra y de seguridad de la tenencia. En 1974 el gobierno militar promulgó la Ley de Comunidades Nativas y Promoción Agraria de las Regiones de la Selva Alta y Selva (DL 20653), para regular el acceso a la tierra en la región amazónica. La mayor contribución de esta ley fue el reconocimiento del derecho de los asentamientos indígenas a la propiedad legal de sus tierras. Esta ley declaraba la tierra comunal indígena como inalienable, imprescriptible e inembargable. Sin embargo, reconocía derechos sobre la tierra solo a las comunidades nativas, es decir, a los asentamientos locales y no a los pueblos indígenas en tanto pueblos originarios.¹⁷

¹⁶ La Constitución de 1979, emitida por la Asamblea Constituyente que preparaba la transición del gobierno militar a un gobierno civil elegido, establecía que “[...] mientras se expide la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, el Fuero de Trabajo y Comunidades Laborales y el Fuero Agrario continúan, en cuanto a su competencia, sujetos a sus respectivas leyes”. La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de 1990 suprimió los fueros privativos. En la interpretación de la Comisión Andina de Juristas: “El propósito del gobierno era adecuar el Poder Judicial a los postulados de la reforma económica en marcha desde 1990, la cual estaba inspirada en las recomendaciones del Banco Mundial. Esta misma institución ya consideraba indispensable un poder judicial autónomo como requisito necesario para promover el desarrollo e iniciaba el apoyo a procesos de reforma en diversas partes del mundo”. La Constitución de corte liberal vigente actualmente, dada durante el gobierno de Alberto Fujimori en 1993, suprimió este Fuero.

¹⁷ Santos Granero, Fernando y Frederica Barclay: *La frontera domesticada: Historia económica y social de Loreto, 1850-2000*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002, pp. 313-314.

Áreas expropiadas y adjudicadas

Según el Censo Agropecuario de 1972, el área de tierras de cultivo y de pastos naturales del país era de 18,8 millones de Ha. De este total, el 38,3% fue reformado. Estas cifras, sin embargo, no reflejan el real alcance de la reforma agraria, dada la gran diferencia en la calidad de los suelos expropiados y

Cuadro 3
Perú: Áreas expropiadas y adjudicadas, por regiones naturales,
entre 1969 y 1979
(Miles de hectáreas)

	Costa	Sierra	Selva (alta)	Total
Riego				
Total	744,1	491,6	37,8	1.273,5
Adjudicados	397,9	112,9	1,3	512,1
% adjudicado	53,5	23,0	3,4	40,2
Secano				
Total	62,1	1.789,0	566,9	2.418,0
Adjudicados	36,2	539,0	131,8	707,0
% adjudicado	58,3	30,1	23,2	29,2
Pastos naturales				
Total	495,6	14.300,7	332,5	15.128,8
Adjudicados	406,0	5.429,0	155,0	5.990,0
% adjudicado	81,9	38,0	46,6	39,6
Marginales				
Total				
Adjudicados	218,9	828,0	40,1	1.087,0
% adjudicado				
Total	1.059,0	6.908,9	328,3	8.296,1
Total Ha estandarizadas*	411,1	250,0	41,2	702,3

Fuente: Caballero y Álvarez, *op. cit.*, cuadros 1 y 2.

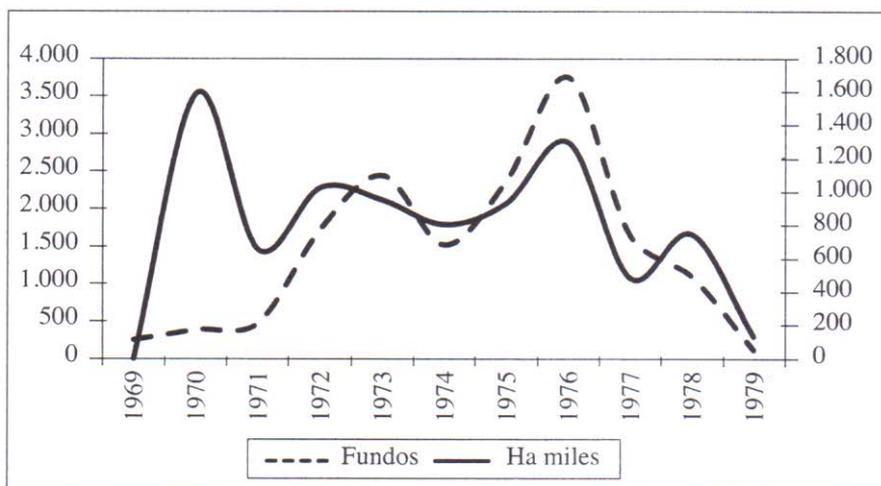
* Excluye las áreas marginales. Para comparar tierras de diferente calidad y significación económica, Caballero y Álvarez estandarizaron las áreas con los siguientes coeficientes:

- 1 Ha de tierra de riego en costa equivale a:
- 1,9 Ha de tierra de riego en sierra
- 1,6 Ha de tierra de riego en ceja de selva
- 4 Ha de tierra de secano en sierra
- 3,4 Ha de tierra de secano en ceja de selva
- 97,2 Ha de pastos naturales en sierra.

los niveles de capitalización —mucho mayores en la costa que en la sierra y ceja de selva— de las regiones (véase el cuadro 3).

En el gráfico 1 se puede observar que en los dos primeros años se expropiaron los fundos de mayor tamaño, lo que correspondía tanto a la lógica misma de la reforma agraria —eliminar los latifundios— como a una estrategia política de debilitar a los terratenientes más influyentes. En 1969, el tamaño promedio del predio expropiado era de 1.719 hectáreas, y de 4.079 al año siguiente. De 1972 en adelante, el promedio se redujo drásticamente, cuando la mayor parte de expropiaciones eran predios de tamaño mediano

Gráfico 1
Número de fundos y hectáreas expropiados entre 1969 y 1979



Fuente: Información de las Oficinas de Programación y de Contratos de la Dirección General de Reforma Agraria, en Matos y Mejía, *op. cit.*, p. 171.

Elaboración del autor.

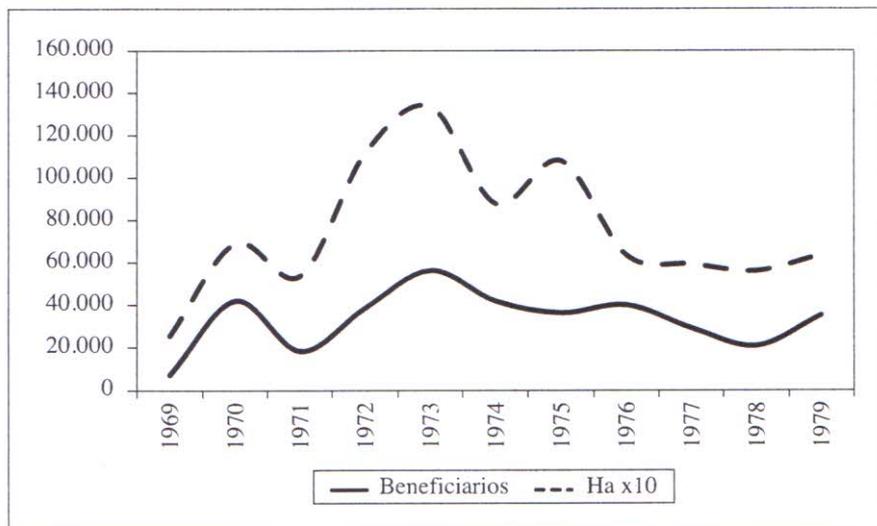
(alrededor de 400 Ha). En 1975, último año del gobierno de Velasco, se había avanzado en la expropiación del 71% del área total de tierras que serían expropiadas, y del 58% de los predios.

Como se muestra en el cuadro 4, fueron las empresas asociativas las adjudicatarias principales.

LOS BENEFICIARIOS

Dados los distintos niveles de evolución social y económica del campo peruano cuando se aplicó la reforma agraria, los “pobres rurales” —término

Gráfico 2
Número de beneficiarios y de tierras adjudicadas entre 1969 y 1979



Fuente: Información de las Oficinas de Programación y de Contratos de la Dirección General de Reforma Agraria, en Matos y Mejía, *op. cit.*, p. 171.

Elaboración del autor.

más utilizado hoy que en esos años— conformaban un universo bastante heterogéneo. En un estudio que en su momento tuviera repercusión en los medios académicos, Rodrigo Montoya diferenció, recurriendo al Censo Agropecuario de 1961 y a su propia experiencia como antropólogo, relaciones serviles — yanaconaje, aparcería y arrendamiento— caracterizadas por “la relación de dos clases opuestas: por un lado, los terratenientes hacendados serranos; y, por otro lado, los campesinos colonos, en la que éstos poseían tierras de propiedad de aquél, a cambio de rentas en trabajo o productos”.¹⁸ Además, los miembros de las comunidades campesinas serían parte del modo comunal de producción, “[...] en el cual los comuneros, además de sus parcelas propias en la práctica participan de la explotación de la tierra que es de propiedad de la comunidad, apropiándose cada uno individualmente de la producción de cada lote correspondiente”.¹⁹ Al lado de éstos estaban los trabajadores directamente articulados al sistema capitalista: productores independientes, vinculados al mercado, y los trabajadores asalariados.

¹⁸ Montoya, Rodrigo: *A propósito del carácter predominantemente capitalista de la economía peruana actual (1960-1970)*. Lima: Mosca Azul Editores, 1978 [1971], p. 42.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 112-113.

Cuadro 4
Adjudicaciones de reforma agraria por tipo de empresas:
- junio 1969-junio 1979

Empresas	Unidades adjudicadas	Extensiones adjudicadas		Beneficiarios	
		Ha	%	N.º	%
Cooperativas	581	2'196.147	25,5	79.568	21,2
Complejos agroindustriales	12	128.566	1,5	27.783	7,4
SAIS	60	2'805.048	32,6	60.954	16,2
EPS	11	232.653	2,7	1.375	0,4
Grupos campesinos	834	1'685.382	19,6	45.561	12,1
Comunidades campesinas	448	889.364	10,3	117.710	31,4
Campesinos independientes	-	662.093	7,7	42.295	11,3
Total	1.946	8'599.253	100,0	375.246	100,0

Fuente: Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural: *Reforma agraria en cifras*. Documento de trabajo número 06-79. Lima, 1979 (mimeo), en Matos y Mejía, *op. cit.*, p. 182.

Entre los beneficiarios de la reforma agraria se puede mencionar, en primer lugar, a los trabajadores asalariados permanentes de las haciendas más modernas, sobre todo de la costa. Una proporción significativa de estos trabajadores eran sindicalizados, y sus reivindicaciones frente al hacendado se orientaban a lograr mejores condiciones de trabajo en la línea clásica sindical: mejores salarios y viviendas, mejor trato en el trabajo, horarios adecuados, etcétera. A diferencia de los campesinos serranos, no estuvo dentro de sus expectativas demandar derechos sobre las tierras de las haciendas. Gracias a la reforma agraria, y, como ya se indicó, al transformarse estas haciendas en cooperativas de producción, estos trabajadores se convirtieron en propietarios de la nueva empresa, en calidad de socios.²⁰ De esta forma se beneficiaron alrededor de 80 mil trabajadores (véase el cuadro 4). No

²⁰ Estas mismas haciendas tenían, hasta mediados de los sesenta, otro tipo de relación laboral con trabajadores a quienes entregaban una parte de la tierra a cambio de la cual éstos debían trabajar en las áreas de conducción directa de la hacienda o entregar parte de la producción. Esto estaba bastante extendido en las haciendas algodoneras, y eran llamados yanacunas. La reforma agraria de Belaunde (1964-1968) los hizo propietarios.

ocurrió lo mismo, en cambio, con el personal técnico y profesional de más alta categoría — gerentes, ingenieros jefes — que en la mayoría de los casos abandonaron las haciendas cuando lo hicieron los propietarios.

A estos beneficiarios hay que sumar cerca de 30 mil trabajadores de las empresas agroindustriales azucareras. Por su tamaño y complejidad, estas empresas tenían, además de los obreros agrícolas e industriales, un apreciable número de empleados de oficina, de técnicos y profesionales, una parte sustancial de los cuales también fueron beneficiarios en calidad de socios.

En cambio, los trabajadores asalariados temporales no recibieron ningún beneficio de la reforma agraria. Con el tiempo, muchas cooperativas contrataron trabajadores temporales, con salarios muy bajos, para realizar las tareas más duras que eran rechazadas por los socios, elevando así los costos laborales totales de la empresa.

La situación en la sierra era diferente. Como ya se señaló, los beneficiarios de las SAIS fueron tanto los trabajadores asalariados como las comunidades campesinas, mas no los comuneros individualmente. Esta situación cambiaría en los múltiples casos en los que, con el tiempo, las comunidades invadieron tierras de las SAIS para distribuirlas, al igual que el ganado.

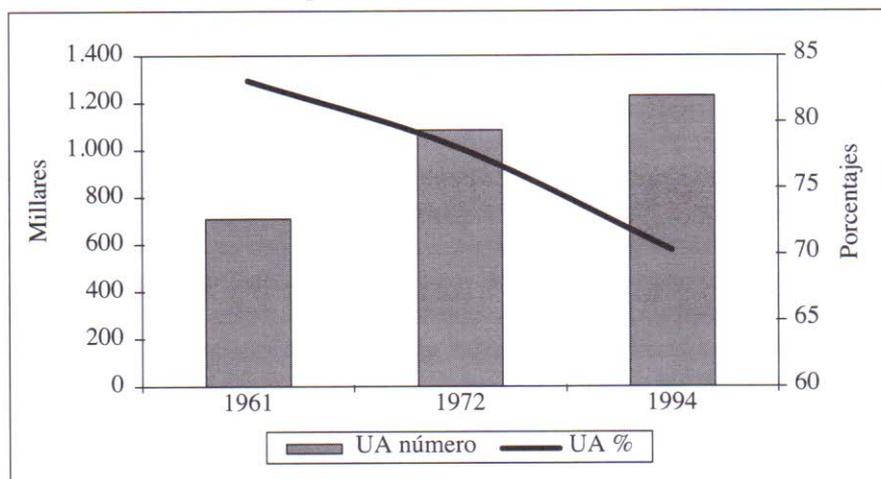
En el caso de algunas haciendas serranas tradicionales, cuyas tierras estaban en su mayor parte en manos de las familias campesinas, se formaron grupos campesinos. Aun cuando las tierras eran poseídas familiarmente, fueron adjudicadas al grupo. En total, unas 45 mil familias recibieron las tierras bajo esta modalidad.

Si bien la reforma agraria eliminó los latifundios privados, no logró resolver el problema del minifundio. Según el Censo Agropecuario de 1972, sobre un total de 1'367.251 UA, algo más del 77% tenían menos de 5 Ha (el 33,6% tenían menos de una Ha, y un 44% entre una y 5 Ha, totalizando 1'060.149 UA). Dos décadas más tarde, el Censo Agropecuario de 1994 registraba un total de 1'745.773 UA, de las cuales el 70% (1'228.342) tenían menos de 5 Ha: algo menos en términos porcentuales, pero más de 168 mil en números absolutos. Este vasto sector no se benefició de la distribución de la tierra, aunque sí de las importantes transformaciones sociales y políticas que sufriera la sociedad rural.

LAS INSTITUCIONES DE LA REFORMA AGRARIA

Para ejecutar la reforma agraria, el gobierno militar creó la DGRA, formalmente subordinada al Ministerio de Agricultura, pero con gran autonomía, al menos en la primera fase del gobierno. Debía realizar “a nivel nacional, la planificación y conducción de la reforma agraria”. Con tal objeto se la dotó

Gráfico 3
Perú: Evolución del minifundio 1961-1994



Fuente: INEI: Censos respectivos.

de personería jurídica para que estuviese legalmente capacitada para realizar afectaciones, expropiaciones y adjudicaciones de predios agrarios. La DGRA afectaba, expropiaba y adjudicaba los activos. Para ello contaba con las direcciones de Catastro Rural, Expropiaciones, Adjudicaciones, Colonización y Asentamiento Rural, y Promoción y Difusión.

Con fines de capacitación a funcionarios públicos, dirigentes y organizaciones de base, se creó el Centro de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA), directamente dependiente del Ministro de Agricultura.

La encargada de organizar las cooperativas sobre la base de las haciendas expropiadas por la DGRA fue la Oficina Nacional de Desarrollo Cooperativo (ONDECOOP). Dependiente de ésta, el Centro Nacional de Capacitación Cooperativa (CENACOO) asumió el encargo de capacitar a los socios de las flamantes organizaciones, tarea de gran importancia, pues las cooperativas fueron formadas sin que sus asociados supiesen realmente cuáles eran las características de este nuevo tipo empresarial, cómo se organizaba, cómo se definían los cuerpos directivos, cuáles eran los derechos y deberes de los socios, etcétera.

Los intentos de capacitación de CENCIRA y de ONDECOOP fueron largamente desbordados por el carácter masivo de la reforma agraria, la velocidad de su ejecución y los bajos niveles educativos de la mayor parte de beneficiarios. Las consecuencias de esta falta de preparación serían una

de las razones que explican las crisis que aquejaría a las empresas y que las conducirían a su fracaso y disolución.

ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

La reforma agraria optó por las formas colectivas de producción. Así, el gobierno combinaba su confianza en las ventajas de las escalas de producción, con la capacidad de los trabajadores para sacar adelante las empresas y las ventajas de la acción colectiva. Las haciendas no solo no fueron divididas, sino que en muchos casos se juntaron para conformar empresas de mayor extensión.

Sin embargo, estas formas de organizar la producción no tuvieron el éxito esperado. Debe tomarse en cuenta que la gestión administrativa, financiera, técnica y laboral de las cooperativas de producción era bastante compleja, y por lo general no se contaba con el personal técnico y profesional idóneo. La autoridad en las cooperativas recaía en sus órganos de gobierno elegidos. Esta autoridad era ejercida sobre el personal técnico. Con demasiada frecuencia la administración de la empresa no se orientaba al buen desempeño empresarial, sino a garantizar la redistribución de los ingresos, forzando así la descapitalización de la empresa. Pero esta misma autoridad no era suficiente para garantizar el respeto de las jerarquías en la división interna del trabajo —indispensables para el manejo empresarial—, lo que se expresaba en la indisciplina laboral. Los órganos de gobierno estaban conformados por los propios trabajadores, y no poseían la legitimidad o la fuerza coercitiva suficiente para ser obedecidos por sus propios colegas, los trabajadores “gobernados”. Para sostenerse en el poder era frecuente la recurrencia a relaciones de clientelaje. Al interior de las cooperativas surgieron diversos grupos de interés que se aliaban y competían entre sí. Si agregamos a estos factores la crisis económica que comenzó a aquejar el mundo y el país hacia mediados de 1970, no podía sorprender que las cooperativas fracasasen.

Además de los salarios, en muchas cooperativas sus trabajadores-socios lograron una serie de otros beneficios materiales: servicios de salud, vivienda, educación, transporte, distribución de beneficios en efectivo, etcétera. Esta redistribución, sin embargo, se hizo con frecuencia a costa de la capitalización de las empresas.

En algunas cooperativas se sumaban al salario los pagos en especie. En particular, esta forma de retribución del trabajo siguió una tradición de algunos complejos agroindustriales azucareros, que ofrecían carne y otros alimentos asignados según el número de miembros de la familia del trabajador.

LA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

Durante los años de reforma no hubo inversiones significativas en el agro orientadas a reforzar el proceso mismo.²¹ Tampoco se adoptaron programas especiales orientados al mejoramiento de la producción o de la gestión empresarial. Los que hubo fueron marginales respecto de la magnitud de las necesidades.

El mantenimiento de la unidad física de las empresas afectadas permitió que la infraestructura, sobre todo la de riego, fuese utilizada de la misma manera como lo fue en la hacienda. Esto cambió cuando las cooperativas se dividieron en parcelas familiares. En especial, la infraestructura de riego intrapredial, concebida originalmente para los grandes espacios continuos de las haciendas, fue atomizada con la parcelación. De este modo la gestión centralizada del riego pasó a depender de tantas decisiones como parcelarios había.²²

El gobierno militar creó un entorno que, teóricamente al menos, estaba destinado a apoyar al sector agrario. Se formaron empresas públicas que se encargaron del comercio exterior. La Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) se ocupaba de abastecer de fertilizantes y otros insumos a los productores; la Empresa de Comercialización de Alimentos (ECASA) cumplía la función que su nombre indica; se dio al Banco Agrario un peso mayor en el financiamiento agrario del que tuviera desde su creación, en los inicios de la década de 1940, desplazando casi totalmente a la banca privada.

El Estado, además, intervino muy activamente en la fijación de precios de refugio y de garantía de los productos agrarios, así como en el otorgamiento de diferentes tipos de subsidios a los créditos y los insumos.

EL IMPACTO

LOS COSTOS DEL PROCESO

Las indemnizaciones

Según Caballero y Álvarez,²³ en cuyo estudio se basa esta sección, los flujos financieros involucrados en la reforma agraria tuvieron poca significación

²¹ Aunque se continuó con una larga tradición de inversiones públicas en grandes obras de irrigación, centradas en la costa.

²² Con el paso del tiempo las Juntas de Usuarios de los valles lograron introducir nuevas formas de gestión adecuadas a la nueva realidad.

²³ Caballero y Álvarez, *op. cit.*, capítulo III: "Flujos financieros".

macroeconómica. El monto total de las indemnizaciones pagadas sumó 15 mil millones de soles (aproximadamente 66 millones de dólares de los Estados Unidos, a una tasa de cambio promedio de 1979 de 230 soles por dólar). Este monto equivalía aproximadamente a la mitad de los préstamos totales del Banco Agrario del año 1977. Además, solo la cuarta parte se pagó en efectivo (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
Indemnizaciones pagadas a ex propietarios al 31 de julio de 1979
(Millones de soles)

	Monto total pagado	Monto por forma de pago
Tierras y otros activos (menos ganado)	12.897,3	
Ganado	2.298,8	
Efectivo		3.778,2
(por ganado)		(2.298,8)
(por tierras, plantaciones y construcciones)		(1.479,4)
Bonos		11.408,6
Pagarés		9,3
Total	15.196,1	15.196,1

Fuente: DGRA, en Caballero y Álvarez, *op. cit.*, p. 62.

El monto pagado por hectárea, en efectivo y en bonos, fue muy bajo: algo más de 18 mil soles por hectárea estandarizada (es decir, algo más de 78 dólares por hectárea estandarizada; sobre los criterios de estandarización, véase la nota del cuadro 3).

El monto pagado por los adjudicatarios también fue muy bajo: 2.836,1 millones de soles (12,3 millones de dólares), equivalentes al 1% de los ingresos corrientes del Estado. Probablemente esta escasa significación macroeconómica determinó que la deuda pendiente fuese condonada en diciembre de 1979, con la ventaja adicional que apaciguaba el reclamo de los beneficiarios, quienes se movilizaban periódicamente por su anulación con el argumento de que los bienes recibidos habían sido varias veces pagados con su mal retribuido trabajo en los tiempos de la hacienda. Mientras se pagó, sin embargo, las cuotas de la deuda agraria supusieron una carga pesada para muchas empresas.

Algunos analistas consideraron en su momento que la reforma agraria estaba orientada a convertir a los terratenientes en empresarios industriales, gracias al mecanismo de transferencia de las indemnizaciones a la industria.

En la práctica, sin embargo, esta transferencia fue mínima. Caballero y Álvarez argumentan que esto se debió a que: (a) muchos propietarios no recogieron sus bonos; (b) muchos desconocían qué hacer con los bonos y, además, no siempre podían disponer del otro 50% que debían invertir; (c) los bajos valores de las indemnizaciones limitaban los posibles alcances de la transferencia de recursos a la industria; y, (d) en general, durante todo ese periodo la inversión industrial fue reducida, en gran parte por desconfianza política.²⁴

IMPACTOS DE LA REFORMA AGRARIA

En el plano económico, antes de la reforma agraria la agricultura estaba lejos de ser, en términos generales, una actividad próspera. Ciertamente, la reforma agraria no logró sacarla de esta situación.

La información para llegar a conclusiones firmes sobre el impacto de la reforma agraria en la producción en las tierras afectadas es insuficiente e imprecisa. Pero poca duda cabe de que en la mayor parte de haciendas expropiadas costeñas convertidas en cooperativas la producción decayó, así como sus rendimientos económicos, por la gestión deficiente, las escasas inversiones y la descapitalización por redistribución de los ingresos entre los socios. La situación fue derivando en una espiral descendente, en la que la única manera de pagar salarios era continuar con la descapitalización de las empresas. Estas tendencias fueron menguadas en parte por el crecimiento de los créditos aportados por la banca estatal de fomento a las empresas cooperativas, pero no lograron contrarrestar el proceso.

En general, la orientación de la producción agropecuaria no varió las tendencias previas. Éstas eran, en palabras de Caballero y Álvarez:

[...] disminución absoluta de la producción destinada a las áreas rurales y de los productos de 'mercado restringido'; fuerte crecimiento de la producción para el consumo agroindustrial; crecimiento también de los productos destinados al consumo urbano directo; y caída de la producción para la exportación a favor del aumento de los dos rubros anteriores. Todo esto dentro de un crecimiento global bajo, estimado en 1.8% para el periodo 1969-76.²⁵

El peso de las nuevas empresas asociativas en la producción nacional agropecuaria no superó la cuarta parte del total, siendo mayor en la agricultura —alrededor del 30% de la producción agrícola— que en la ganadería

²⁴ *Op. cit.*, pp. 70-71.

²⁵ Caballero y Álvarez, *op. cit.*, p. 78.

—aproximadamente el 10%—. Su peso era mayor en los cultivos orientados a la industria o a la exportación, y bastante pequeño en frutales y hortalizas, así como en los productos de mercados locales. Los pequeños y medianos agricultores, con áreas superiores que las 5 Ha por predio, controlaban más de la mitad de toda la producción agropecuaria, y la producción campesina, en áreas inferiores de 5 Ha, participaban con alrededor de la cuarta parte de la producción agropecuaria nacional.²⁶

Más allá de los números, cabe especular si la reforma agraria no cortó los procesos de modernización productiva que estaban en curso, a los que se hizo referencia al inicio de este artículo. La reforma agraria barrió a los hacendados-empresarios modernos (y no solo a los tradicionales gamonales “de horca y cuchillo”), mientras que dirigentes del movimiento campesino, muchos de los cuales eran también agentes modernizadores, fueron cooptados ya sea por el gobierno militar, a través de SINAMOS, o por las propias organizaciones políticas de izquierda, que vivían en esos años sus mejores momentos. Muchos de estos dirigentes se incorporarían luego al sistema político a través de las municipalidades, cuyas autoridades fueron elegidas a partir del retorno del gobierno civil de Fernando Belaunde.

Aparentemente, la reforma agraria tuvo escasos efectos sobre las migraciones del campo a la ciudad, muy notorias desde mediados de la década de 1950. Entre 1972 y 1981, años en los que se produjeron importantes cambios en la tenencia de la tierra y en las relaciones sociales rurales, el crecimiento de la población urbana continuó siendo bastante más alto (37,6% en el periodo) que el de la población rural (7,9% en el periodo). La violencia desatada por Sendero Luminoso a partir de 1980 en varias zonas rurales, sobre todo en la sierra, obligó a un incremento de las emigraciones (véase el cuadro 6).

Como se ha indicado ya, los cambios sociales y políticos de la reforma agraria fueron sustanciales. La sociedad rural se democratizó, al menos relativamente, por tres razones principales. En el ámbito local la estructura del poder se modificó, puesto que los hacendados de la zona solían estar en el vértice de esa estructura, particularmente en las regiones más atrasadas. Al perder la base material que les permitía recoger rentas y establecer alianzas con otros notables locales, estas alianzas de poder se debilitaron, creando mejores condiciones democráticas a la población rural. Paralelamente, el gobierno, a través de sus miembros más conspicuos, comenzando por el propio general Velasco, mantuvo un persistente y radical discurso dirigido a los campesinos alrededor del mensaje “el patrón no comerá más de tu pobreza”. A ello se sumó una serie de programas impulsados por el gobierno que puso en valor la cultura campesina, entre ellos la oficialización

²⁶ *Ibid.*, pp. 83-84.

Cuadro 6
Perú: Población censada, urbana y rural, 1940-2007

Año	Población			Incremento intercensal		Participación relativa urbana y rural (%)	
	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1961	9'906.746	4'698.178	5'208.568			47.4	52.6
1972	13'538.208	8'058.495	5'479.713	3'360.317	271.145	59.5	40.5
1981	17'005.210	11'091.923	5'913.287	3'033.428	433.574	65.2	34.8
1993	22'048.356	15'458.599	6'589.757	4'366.676	676.470	70.1	29.9

Fuente: INEI: Censos respectivos.

del quechua, la programación en este mismo idioma en medios radiales y televisivos, concursos regionales y nacionales de música, danza y artesanía. Finalmente, la reforma agraria, si bien fue un proceso en lo esencial pacífico, estimuló el movimiento campesino; son múltiples los casos en los que los hacendados fueron físicamente expulsados por los campesinos, revirtiendo con este acto toda una cultura paternalista, de la que participaban los propios campesinos, que ubicaba al hacendado-patrón en una cumbre de poder inalcanzable. Este conjunto de factores acercó a centenares de miles de campesinos a las puertas de la ciudadanía moderna. Además, las comunidades campesinas encontraron un nuevo contexto social en el que no debían ya protegerse de una sociedad rural controlada por hacendados, sus eternos rivales.

Las tendencias autoritarias del gobierno militar se expresaron tanto en el carácter vertical y centralizado del proceso de reforma agraria como en la creación del Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS). Con él, el gobierno se dotó de un aparato político muy activo en la crítica y neutralización de la oposición de derecha y de izquierda, en la captación de cuadros en apoyo de las reformas emprendidas por el gobierno y en la elaboración y difusión de su ideología política, "ni capitalista ni comunista". Hasta cierto punto, cumplía el papel de un aparato político con una conducción muy centralizada, bajo el liderazgo de un alto oficial del Ejército y un grupo de civiles políticamente sofisticados pero apartidarios. Una de las funciones de SINAMOS en las áreas rurales fue competir con la nueva izquierda, cuya presencia en el campo era muy significativa. Durante la "segunda fase" del gobierno, SINAMOS fue desactivado pues concentraba un apreciable número de civiles militantes del periodo más radical del gobierno.

Cabe especular si el quiebre de las estructuras tradicionales de poder (y, por ende, de control social), sin ser reemplazadas por estructuras democráticas (proceso que suele ser largo), facilitó el desarrollo y la acción de Sendero Luminoso (que inició sus actos violentos en mayo de 1980, precisamente el día en que se realizaron las elecciones que ponían fin a doce años de gobierno militar), más aun si el Estado no llenó el vacío de poder dejado. Al mismo tiempo, podemos especular que la organización de los campesinos en rondas, que fue el comienzo del final de Sendero Luminoso, difícilmente pudo haberse logrado sin la democratización que significó el quiebre del poder local tradicional.

Como ya se indicó, las relaciones serviles en lo esencial fueron liquidadas, en un proceso que se inició lentamente hacia la década de 1940, por el propio proceso de desarrollo capitalista y luego, de manera acelerada, en la década de 1960.

Muchos hacendados tradicionales, que más que fortuna tenían una renta que les permitía vivir con comodidad y, eventualmente, con lujo, fueron severamente afectados, y no son pocos los que terminaron empobrecidos. En contraste, muchos hacendados modernos, también afectados económicamente en la medida en que la compensación por la expropiación era no solo baja sino que prácticamente desapareció por efecto de la inflación, o tenían intereses económicos diversificados en otros sectores, o formaban parte de redes familiares que les permitieron reducir el impacto de la expropiación. Pero, como clase social, los terratenientes desaparecieron.

La situación de los obreros agrícolas, convertidos en socios propietarios de las cooperativas, también cambió sustancialmente. El sindicalismo agrario estaba bastante difundido en las haciendas de la costa. Pero transformadas en cooperativas, los trabajadores, en su faceta de “socios propietarios”, acordaron liquidar los sindicatos (pues no había patrón al cual orientar las reivindicaciones), con lo que subordinaron su faceta de “asalariados vendedores de su fuerza de trabajo”. Estos mismos trabajadores se convirtieron luego, como resultado de la parcelación de las cooperativas, en pequeños productores independientes, condición que mantienen hasta la actualidad.

Los actuales obreros agrícolas lo son de un nuevo tipo de empresa agraria, más moderna, las más importantes orientadas a la exportación. Surgidos en un nuevo contexto político e ideológico, en el que los derechos del trabajador están radicalmente mermados, son en su mayoría temporales; las más de las veces, asimismo, el sindicato es un recuerdo en la memoria de los más antiguos, y, para la mayor parte, apenas un nombre sin contenido preciso. Solo a partir del 2007 fueron formándose sindicatos en un puñado de empresas agrarias.

Los nuevos empresarios, más que una nueva clase dominante de la sociedad rural, como lo fueron en su momento los hacendados, son hoy la fracción agraria de una clase empresarial que está presente en diferentes sectores de la economía.

En la actualidad no puede hablarse de la existencia de un movimiento de obreros agrícolas. Sí hay, en cambio, movimientos campesinos, y son de distinto tipo. Los hay por líneas de producción, y con frecuencia en relación con las “imperfecciones” del mercado: deficientes sistemas de comercialización, precios aleatorios, etcétera. Algunos de los más intensos han sido motivados por la baja de los precios de ciertos productos, como la papa. Están también los movimientos, en la selva alta, de los productores de hoja de coca, quienes se sienten agredidos por las estrategias de erradicación y por el abandono del Estado. Los hay contra los impactos negativos de las industrias extractivas sobre el medio ambiente y los recursos naturales, que afectan la calidad de vida de poblaciones enteras. Y están aquellos formados en defensa de espacios territoriales sobre los que las poblaciones sienten que tienen derechos desde antiguo, como han sido las amplias, largas y en ocasiones violentas manifestaciones de protesta de las poblaciones amazónicas en el primer semestre del 2009.

Pero no hay movimientos contra la nueva gran propiedad, que se ha asentado en la costa peruana desde mediados de la década de 1990 allí donde se han ido formando empresas agrarias modernas que invariablemente producen para la exportación y que superan las 5 mil Ha, donde un grupo económico ha llegado a controlar más de 40 mil Ha.²⁷

Para los partidos políticos peruanos, en el poder o en la oposición, la “cuestión agraria” es hoy poco relevante —cuando no inexistente—, o un espacio de poblaciones díscolas allí en donde hay conflictos. Deslumbrados por el éxito de las exportaciones agrarias no tradicionales (hortalizas y frutas, sobre todo), el agro “percibido” es el que tiene potencialidad para las exportaciones. La muy extendida pobreza rural —tres cuartas partes de la población rural es oficialmente pobre— es percibida como un fenómeno que se enfrenta con políticas asistencialistas, sin merecer nunca el análisis de sus causas. En la disyuntiva entre apoyar los reclamos de la población rural o los de las empresas mineras, los gobiernos invariablemente apoyan a éstas, entre otras razones porque, a diferencia de los campesinos, la actividad minera deja apreciables rentas al Estado.

²⁷ Véase el informe sobre el tema publicado en *La Revista Agraria* número 107. Lima: CEPES, mayo del 2009 (<<http://www.cepes.org.pe/revista/r-agra107/portada.htm>>).

EL CONTEXTO A PARTIR DE LOS NOVENTA EN LA REGIÓN

Empezamos este artículo con una visión muy general de las condiciones que favorecieron la incorporación de la reforma agraria en la agenda política de los países de América Latina en la década de 1960 y que en algunos de ellos efectivamente se realizase.

El contexto de los años noventa del siglo pasado, en realidad iniciado en los ochenta, que se prolonga hasta la actualidad, ha sido completamente diferente del de la década de 1960. La superación de la crisis económica internacional ocurrió en términos tales que los procesos económicos y políticos internacionales dominantes comenzaron a pesar de modo más contundente sobre los procesos internos, nacionales. No es que estos condicionamientos externos no hubiesen existido antes; ya lo hemos visto a propósito de cómo las reformas agrarias iniciadas en la década de 1960 se debieron en parte a un contexto internacional, regional, favorable. Pero en los últimos lustros los factores externos han sido internalizados por los países. Un ejemplo son los acuerdos internacionales de comercio, particularmente los bilaterales (TLC), que hoy día forman parte de las “reglas de juego internas” y establecen obligaciones y restricciones que limitan la autonomía de los gobiernos para definir políticas. La globalización no es algo externo a las dinámicas nacionales: cada vez son más parte de ellas.

Sin pretender profundizar en tema tan complejo como controvertido, vale la pena subrayar algunos puntos:

- El objetivo del desarrollo nacional vía la industrialización fue abandonado en la mayor parte de los países en el curso de las décadas de 1980 y 1990, y con ello se dejó de lado, como objetivo estratégico, el desarrollo “hacia dentro”, que implicaba la ampliación y consolidación de los mercados nacionales, en cuya construcción la sociedad rural en general y el campesinado en particular tenían una gran importancia. La apertura hacia el exterior se constituyó en uno de los ejes principales de las nuevas estrategias de crecimiento económico, y las actividades económicas que merecieron el apoyo de las políticas estatales eran —son— aquellas que tienen posibilidades de competir en el mercado internacional. En el caso de la agricultura, salvo para ciertos tipos de cultivo —café y otros tropicales—, esta orientación propicia una agricultura con alta inversión en capitales y tiende a ser excluyente de la pequeña agricultura, de modo que incrementa las desigualdades.²⁸

²⁸ Los casos exitosos de pequeños agricultores que se asocian para exportar siguen siendo más bien excepcionales.

- La búsqueda por crear ventajas competitivas, que depende de la capacidad de desarrollar la capacidad de transformación y de agregar valor — uno de los fundamentos de las estrategias de desarrollo industrialistas de los años sesenta —, fue reemplazada por el camino más cómodo de aprovechar las ventajas comparativas. Después de todo, en América Latina hay abundancia de recursos naturales renovables y no renovables demandados por la economía internacional (incluyendo, en la agricultura, el aprovechamiento de condiciones climáticas apropiadas para cultivos de contraestación respecto del hemisferio norte). Las economías, en un sentido general, se fueron reprimarizando. Entre los años 2000 y 2006, las exportaciones primarias de todos los países de la región andina aumentaron su participación con relación a las exportaciones totales, y para el conjunto de América Latina y el Caribe éstas pasaron de representar el 42,1% del total al 52,4% (véase el cuadro 7). Un estímulo para ello fue el inmenso y dinámico mercado chino que, al menos hasta hace poco, aparecía como un inagotable comprador de materias primas.

Cuadro 7
Exportaciones de productos primarios según su participación en el total
(Porcentajes)

País	2000	2006
Bolivia	72,3	89,8
Chile	84,0	89,0
Colombia	65,9	---
Ecuador	89,9	90,4
Perú	83,1	88,0
Venezuela	90,9	94,4
Total*	42,1	52,4

* Incluye todos los países de América Latina y el Caribe.

Fuente: Elaboración a partir de CEPALSTAT.

- La apertura de las economías nacionales y el aprovechamiento de los mercados internacionales se convirtieron más en fines que en medios para el desarrollo, y a ese propósito se orientaron las políticas agrarias. Al amparo de las políticas neoliberales, nuevos procesos de concentración de la tierra tuvieron lugar, no para reconstruir los latifundios tradicionales sino como una modalidad de modernización de la agricultura, orientada

a los mercados externos.²⁹ Economías de escala, semillas importadas, riego tecnificado —en general tecnologías de última generación—, gestión empresarial moderna, personal técnico especializado, exportación, son los nuevos rasgos de la modernización de la agricultura. En países con geografía apropiada, como Bolivia, Paraguay, Argentina y Brasil, la concentración de la propiedad se asoció a la producción extensiva de soya y ganadería, también para la exportación.

La modernización de las empresas con frecuencia no llega, lamentablemente, a las relaciones laborales: los derechos de los asalariados agrícolas, hombres y mujeres, son escasamente respetados por los empleadores. Y tampoco llega esta modernización a extensos territorios donde predomina la agricultura campesina. Es una modernización excluyente que no promueve el desarrollo rural.³⁰

Además del mercado de tierras (compra-venta y arrendamiento) destinado a la agricultura o a la actividad pecuaria, se han puesto en marcha otras vías para la concentración del control sobre la tierra en las que el papel del Estado es fundamental. Entre las principales cabe mencionar la ampliación de la frontera agrícola sobre las tierras eriazas de la costa, convertidas en cultivables gracias a grandes proyectos de irrigación financiados con recursos fiscales. También las concesiones o ventas de tierras fiscales para el cultivo de insumos para la producción de agrocombustibles, sobre todo en la costa norte. Asimismo, las concesiones otorgadas por el Estado a las industrias extractivas: mineras, petroleras, madereras, de millones de hectáreas, sobre todo en la sierra andina y en la selva, con frecuencia sobre tierras de comunidades campesinas y nativas y que pueden abarcar pueblos. Si bien un denuncia no les da derecho automático para explotar los recursos, pues hay procedimientos que deben seguirse para hacerlo, que incluyen alguna forma de consulta con las poblaciones afectadas, la legislación y el comportamiento de las agencias estatales están,

²⁹ En Colombia la concentración ha ocurrido sobre todo alrededor de las explotaciones ganaderas. En este proceso han tenido una activa participación los dineros del narcotráfico, que ha conducido a una sobrevalorización de los precios de la tierra.

³⁰ En Bolivia la reforma agraria de los años cincuenta del siglo pasado se aplicó sobre una región de ese país, el altiplano, y allí donde se aplicó no hubo reconcentración. Pero sí la hubo en la zona del oriente, donde la expansión de la frontera agrícola a partir de mediados de dicha década de 1950 dio lugar a grandes haciendas —el estatus legal de muchas de las cuales es cuestionable, pues se hicieron al amparo de gobiernos no democráticos y al margen de las leyes—. Es en esas zonas donde hoy, bajo el gobierno de Evo Morales, se trata de limitar el latifundio al amparo de una nueva Constitución que establece que las propiedades no pueden exceder las 5 mil Ha.

salvo excepciones, sistemáticamente sesgados a favor de los intereses empresariales.³¹

- Además de los efectos económicos de la concentración de un recurso tan estratégico como la tierra — entre otros, incrementa la desigualdad socioeconómica —, también tiene efectos sobre los avances logrados en la democratización de la sociedad rural como efecto de la reforma agraria. Como ya se dijo, ésta permitió una cierta democratización del Estado, al formarse y consolidarse gobiernos locales elegidos, en los que la población rural tiene la oportunidad de participar — presupuestos y planes de desarrollo participativos — y de gobernar (como alcaldes y concejales). La conformación de grandes empresas sobre amplios espacios territoriales amenaza con ejercer una influencia determinante sobre dichos gobiernos locales, a través de diferentes mecanismos de influencia económica o política. Una lección que nos deja este conjunto de apreciaciones es que algunos de los resultados de las reformas agrarias, por radicales que pudieran haber sido, pueden ser “recuperados” por procesos aun más amplios, como aquellos orientados por opciones neoliberales y por ciertas corrientes de la globalización.

¿CUÁL SERÍA LA AGENDA PARA UNA NUEVA REFORMA AGRARIA?

Esta percepción, que puede ser considerada escéptica, sobre los resultados de las reformas agrarias, a partir de una apreciación de cuál ha sido su evolución a través del tiempo, no constituye una argumentación contra la necesidad actual de reformas agrarias, por tres razones. Al contrario. Lo que sí lograron allí donde se aplicaron con una cierta amplitud justifica ya, en nuestra opinión, su realización: la democratización de la sociedad, el acceso a la condición ciudadana de millones de personas, la desaparición o debilitamiento de clases retardatarias y generalmente antidemocráticas. Pero nos conduce a la necesidad de diseñar reformas agrarias que sí tengan posibilidades de enfrentar con éxito los problemas no resueltos por las anteriores, alertando, sí, que ello implica voluntades políticas poderosas y persistentes y el soporte de la población.

Las reformas agrarias han tenido el efecto lateral positivo de haber facilitado a partir de los años ochenta, cuando comenzaron a instalarse en las

³¹ De manera menos perceptible, también hay un proceso de transferencia de tierras comunales o de pequeños propietarios a urbanizadoras y a inversionistas en áreas de gran atracción turística actual o potencial, como son playas, áreas cercanas a restos arqueológicos o áreas de gran belleza paisajística.

agendas políticas, algunos temas ambientales, el acceso o el reconocimiento de los derechos de poblaciones indígenas/nativas a extensas áreas (con frecuencia de bosques) consideradas por éstas como sus territorios, y que logran sumar millones de hectáreas.

Ahora bien: de muchas maneras, la situación es hoy más compleja que hace cuarenta años. Las grandes empresas agrarias modernas no tienen el estigma —que sí marcaba a las haciendas tradicionales— de ser obstáculos para el desarrollo económico (antes bien, aparecen como el portaestandarte de este desarrollo), y aunque las condiciones laborales de sus asalariados dejan mucho que desear, no son asimilables a las formas semif feudales del pasado. Por lo tanto, reformas agrarias redistributivas posiblemente no convoquen hoy los consensos sociales y políticos de antaño, aunque de alguna manera están en los discursos políticos de algunos países de la región. Creo que, en contraste, tales consensos sí son mayores en algunos países de América Central.

¿Significa ello que no hay un problema de la tierra percibido por los campesinos en países como el Perú y Chile, o Bolivia y Ecuador? Sí lo hay, pero con características distintas.

Señalaré dos que, a mi criterio, son especialmente relevantes.

Por un lado, hay un movimiento campesino indígena —o de pueblos nativos, los términos varían— puesto de manifiesto básicamente a partir de los años noventa, con mayor fuerza en Bolivia y Ecuador, pero también en el Perú y Chile, que reivindica la tierra, pero no principalmente como factor de producción sino como territorio, como espacio de reproducción social, cultural y económica. Es decir, un espacio gobernado según las normas y costumbres de estas poblaciones. La reciente Constitución boliviana ha formalizado el derecho a lo que llama autonomías indígenas.

Por otro lado está la alta sensibilidad de las comunidades campesinas a lo que consideran violaciones de sus derechos sobre sus tierras por las industrias extractivas o por grandes inversiones —hidroeléctricas, represas—, sean éstas públicas o privadas. Estos rechazos se acompañan con frecuencia de reivindicaciones de orden ambiental, especialmente contra la contaminación del aire y del agua. No han logrado convertirse —aún— en movimientos más amplios, pues por lo general no llegan a trascender su dimensión local.

LA GLOBALIZACIÓN Y EL PROBLEMA DE LA TIERRA

Este artículo no podría concluir sin una reflexión sobre cómo varios procesos vinculados a la globalización están cambiando en parte la naturaleza del problema de la tierra y de los derechos de los campesinos; más ampliamente, no solo de ellos sino de todos aquellos que ejercen control sobre este recurso.

En síntesis, se trata de que hay ciertos problemas que, no siendo todos nuevos, hoy aparecen casi agolpados y enlazados por la globalización —(in) seguridad alimentaria, deterioro del ambiente, presión sobre los recursos naturales (incluyendo el desarrollo de mercados especulativos sobre la tierra), crisis energética (de la energía fósil)—, todos los cuales confluyen en una conclusión que debería ser obvia: las cosas no pueden seguir funcionando como hasta ahora. El *business as usual* no es sostenible. Y el tema que los vincula, que es transversal a todos ellos, es el cambio climático.

Podemos considerar que el cambio climático es la acumulación de externalidades ambientales negativas originada por la Revolución Industrial, por una forma de producir, por el tipo de consumo y por una cierta manera de concebir la relación entre la sociedad y la naturaleza (tomar sin devolver).

¿Cuáles son las implicancias de estos problemas de la globalización sobre la reforma agraria y los derechos de las comunidades, campesinos y poblaciones indígenas sobre la tierra?

Quienes ya tienen la tierra, o acceden a ella, deben asumir desafíos y responsabilidades que antes no eran tan aparentes, y lo mismo han de hacer los programas y plataformas de los movimientos sociales que reclaman la tierra. Entre ellos, formas de producir que no agredan a la naturaleza (aprovechando los conocimientos que ya tienen muchos campesinos, potenciándolos con los avances de la ciencia); búsqueda de técnicas y formas de organización de la producción que contribuyan a elevar los rendimientos físicos de la producción de alimentos; utilización de fuentes de energía renovables y no contaminantes; prestación de servicios ambientales; mantenimiento y protección de la biodiversidad.

Obviamente, estos desafíos y responsabilidades no pueden recaer solo sobre los hombros de los hombres y mujeres del campo. Se requieren recursos, información, conocimientos e inversiones, que implican un compromiso intenso del Estado en recursos, pero que también exigen de éste una modificación de los criterios sobre los que establece sus prioridades de desarrollo económico y social.

La sociedad civil también requiere tomar conciencia de que estos desafíos de los productores del campo no solo deben ser resueltos en provecho de un sector productivo o de una parte de la sociedad, vinculados al quehacer agrario. En el límite, forma parte de los esfuerzos de la sociedad toda para construir un futuro que asegure de manera sostenida la calidad de vida de todos.