

EL PROBLEMA DE LA TIERRA. EL CASO PERUANO: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Walter Olivari¹

Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales (UDCA)

Resumen

El presente trabajo presenta una reflexión sobre la medida de la Reforma Agraria en el Perú, bajo el régimen militar de 1968-1975, sus momentos previos, su aplicación jurídica, técnica y política, así como sus efectos más notorios en los años venideros en la vida del país.

Palabras clave

Reforma agraria, problema agrario en el Perú, cooperativas, SAIS.

THE PROBLEM OF THE EARTH. THE PERUVIAN CASE: A COMPARATIVE ANALYSIS

Abstract

This paper presents a reflection on the extent of the “land reform” in Peru under the military regime of 1968-1975, its previous moments, its legal implementation, technical and policy, as well as its most notable effects in the years come in the life of the country.

Keywords

Agrarian reform, agrarian problem in Peru, cooperatives, SAIS.

* Fecha de recepción 9 de junio de 2015; fecha de aceptación 1º de octubre de 2015. El presente trabajo fue presentado en el Seminario Internacional de Derecho Agrario “La Tierra y la Paz: semillas de reconciliación”, organizado por la Universidad Católica de Colombia en la ciudad de Bogotá, los días 18 y 19 de marzo de 2013.

1. Walter Olivari es magíster en Ciencia Política (Universidad Católica de Colombia en convenio con la Università degli Studi di Salerno). Actualmente, es profesor en la Universidad de Ciencias Aplicadas (UDCA) de Bogotá. walter.olivari3@gmail.com



Introducción

Es una opinión casi unánime en el sector académico que la Reforma Agraria llevada adelante en el Perú fue una de las más radicales en América del Sur². Y que partir de ella el Perú nunca más volvería a ser el mismo. Por medio de este trabajo queremos presentar las condiciones y características más notorias del problema de la tierra y sus consecuencias en el devenir histórico de la República del Perú, reconociendo que siempre fue y será un tema crucial en la vida política de este país latinoamericano.

Pensamos que la experiencia peruana es, tal vez, la más interesante en el escenario latinoamericano y una de relieve a nivel internacional, pues como anhelada propuesta debe ser vista como una reivindicación que tuvo pocos opositores en la mayoría nacional que siempre ansiaron el *cambio histórico* en una sociedad que guardaba en el agro formas inicuas de organización social y económica.

En este trabajo se propone una mirada y análisis de los antecedentes que provocaron la llegada de la Reforma Agraria, su implementación, y los resultados que ella trajo en los diversos planos en que afectó –que fueron muchos– la vida del Perú. A casi medio siglo de la trascendental medida, y en consideración de la realidad del siglo XX, se pueden observar con mayor objetividad los efectos que ella produjo.

Breve recorrido histórico

Desde tiempos inmemoriales el antiguo hombre peruano estuvo muy vinculado a la tierra; en el periodo del Incario, su relación fue fundamental para el orden establecido desde la ciudad capital: el Cuzco. El régimen provocado por la conquista española en el siglo XVI no varió en nada la relación hombre-tierra, tan solo cambió la jerarquía, ahora favorable al hombre europeo conquistador venido de la península ibérica. El advenimiento de la República, que buscaba crear el Estado-Nacional a la manera europea, un sujeto político en boga por aquellos días, tampoco alteró de gran manera el contenido de la tenencia de la propiedad de la tierra por estos lares. De las dos campañas de independencia y liberación nacional que sufrió el Perú –con ocupación militar de por medio– la primera, una campaña militar venida del sur a cargo y conducción del argentino don José de

2. F. Eguren, *Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú*, CEPES, 2004, p. 11.



San Martín y luego la campaña que arriba desde el norte bajo la responsabilidad y dirección de Simón Bolívar, afectan en poco las condiciones del agro nacional, salvo por parte de un decreto dado por el libertador caraqueño, que por aparentes afanes liberales de cierta connotación ideológica de principios ordena deshacer la vieja organización –la comunidad campesina– de ancestral tradición en la sierra peruana, pretendiendo así modernizar, como quizá mejorar la vida de los trabajadores del campo.

Por lo demás, la situación no varió mucho, solo un poco, incluso hay quienes sostienen que los rasgos de dominios casi feudales se agudizaron y se hicieron más erizados en los periodos iniciales de la joven República Peruana, que son los primeros de la década del veinte del siglo XIX. Desde allí en adelante, la vida en el agro nacional se presenta siempre tensa, complicada y con brotes frecuentes de aguda violencia. Las luchas tuvieron en muchos casos un carácter reivindicativo de tendencia irredentista y étnica-racial; así puede verse por ejemplo los casos del *tuky oncoy* y similares, donde se mezclan el tema de la tierra y ciertos aspectos de reclamos anti hispanistas de vieja cepa indigenista. A finales de siglo XIX y comienzos del XX, conoce y presenta algunos serios levantamientos en las zonas andinas del país, con gruesos referentes de violencia y fatales consecuencias en costo social y humano.

El inicio del siglo XX, sobre todo en la segunda mitad de los años veinte, trae el añadido de la presencia de una fuerte corriente ideológica, marcada por el marxismo revolucionario, liderado por la figura de José Carlos Mariátegui, un teórico y pensador muy influyente a través de su prédica y escritos, sobre todo de su famoso libro *Los siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*³, donde de manera clara y directa, en sus conocidos ensayos sobre la tierra y el indio peruano, se sugiere que para mejorar la condición agraria y humana, principalmente en la sierra peruana, el modelo pasa de forma obligatoria por un programa de repartición de dichas tierras; a saber: realizar una Reforma Agraria. Las luchas políticas, a partir de entonces, se llenaron de un discurso donde los cambios estructurales de la sociedad peruana, que debían obligatoriamente de pasar por una profunda y radical reforma en el agro, retirando de manera real la presencia de los hacendados o dueños de los latifundios, llamados también de manera despectiva *gamonales*, quienes en el país eran la base de una oligarquía nacional, que tenía en la propiedad de la tierra el núcleo de su poderío económico, social y, sobre todo, el político.

3. Ver de manera especial el *Ensayo sobre la tierra* y el *Ensayo sobre el indio*.



El inicial discurso radical del APRA, movimiento liderado por Víctor Raúl Haya de la Torre, figura de gran influencia latinoamericana, amenguó luego de finales de la Segunda Guerra Mundial, dejando de lado de manera muy notoria la lucha por una reforma radical en el sector campesino; por ello las luchas fueron reclamaciones directas de los propios trabajadores agrícolas o se integraron con la de un movimiento muy extremo, que se hace fuerte a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta en el campo peruano.

La razones y motivos las podemos describir en tres: primero, el auge de la luchas campesinas en los años cincuenta, por cuenta espontánea de los propios interesados en mejorar las duras condiciones que se vivía, sobre todo en el sector serrano del país, donde el acicate mayor para la protesta era la miseria y la dura explotación, casi de servilismo que se vivía en la mayoría de las haciendas de la zona y el segundo, el impacto de las grandes convulsiones ideológicas, que trajo por ejemplo la Revolución cubana con todos los ingredientes que conlleva un victoria caribeña de contenido notorio en fuerza renovadora, como el suceso dirigido por figuras como Fidel Castro y el “Che” Guevara. Y tercero,

Está fundamentalmente el giro de la política exterior norteamericana concretada en la Alianza Para el Progreso, que de alguna manera *legitimó* a la Reforma Agraria como una forma no revolucionaria –necesariamente– de cambio social y económico, y por otra parte canalizó una apreciable cantidad de fondos para ayuda a los países que se disponían a encarar la Reforma Agraria, y permitió también la construcción de un sistema interamericano de ayuda técnica en la misma dirección⁴.

De manera aleatoria, se podría añadir también el peso y la influencia de fenómenos como las grandes migraciones del campo a la ciudad que ya se daban en el país sobre todo hacia la costa y la ciudad capital: Lima. Pero el mayor peso, y definitivo, fue la gran concentración de la propiedad de la tierra y la gran pobreza en la población rural, particularmente en el área de la sierra.

En el Perú, el influjo no se hizo esperar y se mostró en el breve pero significativo movimiento guerrillero del MIR en 1965, que fue aplastado de forma rápida por las fuerzas del orden, y puso sobre el tapete y los ojos del país la real situación del llamado *Perú profundo*. Pero también hizo comprender a un amplio sector de la ciudadanía

4. C. Reboratti, *Reforma Agraria en la Argentina: entre la utopía y la indiferencia*, CLACSO, Sao Paulo, 2006, p. 1.



y su élite, sobre todo a la militar, que debían de hacerse cambios y modificaciones lo más rápido posible, si no se quería llevar al país por una ruta de mayor complicación.

Es en este contexto que el golpe militar del 3 de octubre de 1968, liderado por el general Juan Velasco Alvarado, se entiende como un movimiento de carácter reformista nacional, en el empeño de hacer grandes *cambios estructurales*, a una nación requerida de ellos y la primera gran medida debía ser y fue la de una Reforma Agraria.

Perspectiva jurídica. La ley y la tierra

El 24 de junio de 1969, con el simbólico sentido de que esa fecha, por tradición nacional, conmemoraba en el campo el llamado Día del Indio, se dio el Decreto Ley N° 17716 que promulgaba la Reforma Agraria en el Perú, afectando a la gran propiedad, denominada por el dispositivo legal de Latifundio. Para algunos fue una sorpresiva medida de carácter confiscatorio, para la mayoría una reivindicación histórica con los sectores campesinos largamente esperada. Se llegó a adjudicar un total de casi 11 de millones de hectáreas.

Se contempla entre sus objetivos principales los siguientes:

- a) Eliminación del latifundio, del minifundio y de toda forma anti-social de tenencia de la tierra.
- b) El establecimiento de empresas de producción de carácter asociativo, de base campesina.
- c) La reestructuración de las comunidades tradicionales.
- d) El establecimiento de una agricultura organizada a base del esfuerzo asociativo de los agricultores.
- e) La creación de nuevos mercados a través de una justa distribución del ingreso que incremente el poder adquisitivo de la población marginada.
- f) El desarrollo paralelo de las industrias de transformación primaria en el campo.

En los iniciales considerandos de la norma jurídica, se pueden leer párrafos interesantes de clara intención ideológica y ver el espíritu de la ella, pues dice al iniciar, “Que es objetivo fundamental del gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada promover a superiores niveles de vida, compatibles con la dignidad de la persona humana, a los sectores menos favorecidos de la población, realizando las transformaciones de las estructuras económicas, sociales y culturales del país”. Refiriendo luego que “el ordenamiento agrario acusa profundos



desequilibrios generando condiciones extremas de injusticia social en el campo” y “Que todos los sectores de la ciudadanía han reclamado la transformación de la estructura agraria del país”, por ello indica que “la Reforma Agraria debe contribuir decisivamente a la formación de un amplio mercado y a proporcionar los fondos de capital necesarios para una rápida industrialización del país”.

En su artículo 1° el texto decía que “La Reforma Agraria es un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir los regímenes del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad (el subrayado es nuestro), tenencia y explotación de la tierra”. También dice que “la tierra constituye, para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad”.

En el artículo 2° se afirma que “la Reforma Agraria como instrumento transformador formará parte de la política nacional de desarrollo y estará íntimamente relacionada con las acciones planificadas del Estado en otros campos esenciales para la promoción de las poblaciones rurales del país como la organización de una Escuela Rural efectiva, asistencia técnica generalizada, mecanismos de crédito, (...) entre otros”. Y en el artículo 3° se declara que “el Derecho de Propiedad (...) se use en armonía con el interés social”.

Ya habían existido con anterioridad intentos para legislar al respecto, pero todos ellos fueron mediatizados por el poder conservador existente. En 1956, durante el gobierno del banquero Manuel Prado Ugarteche, miembro prominente de una poderosa familia de la oligarquía limeña, solo se llegó a formar una comisión para ver el tema, luego en 1962 durante una provisional Junta Militar de Gobierno, jefaturada por Ricardo Pérez Godoy primero y luego por Nicolás Lindley López luego, que había derrocado al gobierno de Manuel Prado Ugarteche, se dio una tímida –la primera históricamente hablando– ley, llamada oficialmente *Ley de bases para la Reforma Agraria*, que solo convalidaba las ocupaciones de tierras que se habían dado en una zona del Cuzco por parte de los campesinos durante las duras luchas y convulsiones de años anteriores; posteriormente, el gobierno de Fernando Belaunde Terry, electo por voto popular en 1963, aprobó y promulgó, el 21 de mayo de 1964, una ley que fue muy escasa en su aplicación, pues en la práctica solo tuvo como característica principal el exceptuar a los complejos agroindustriales azucareros y en general a la gran propiedad.

Promulgada la ley de Reforma Agraria, ella dejaría fuera de la propiedad a los antiguos dueños: los hacendados de vieja tradición y



estirpe hispánica en el agro, y se trasladaba la titularidad de la tierra a los campesinos, bajo formas asociativas. Las principales haciendas afectadas fueron Casagrande (propiedad de la familia Gildemeister), Cartavio (propiedad de la Grace & Co.), Pomalca (propiedad de la familia De la Piedra), Cayaltí (propiedad de la familia Aspillaga), Laredo (propiedad de la familia Chopitea), Roma (propiedad de la familia Pardo), por citar a las de mayor notoriedad e importancia en el plano económico. Todas estas haciendas estaban ubicadas en la zona norte de la costa peruana y eran las más productivas y desarrolladas de todo el país, además se creaban diversas formas de propiedad en los antiguos dominios, como son las Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) y las Sociedades Agrarias de Interés Social (SAIS); todas ellas de carácter colectivo, con modelos influidos de experiencias de predominio yugoeslavo.

En el artículo 7°, se enumeran las tierras que se dedicarán a los fines de la Reforma Agraria, destacando principalmente las abandonadas, las que reviertan al dominio público y las eriazas, además las expropiadas *conforme a Ley*. Se describe el abandono de un predio rústico cuando su dueño lo ha dejado *inculto* durante tres años consecutivos (artículo 8°).

Se define y describe la *afectación* de la propiedad agrícola como la “limitación del derecho de propiedad rural impuesta con fines de Reforma Agraria, en forma expresa e individualizada a la totalidad o parte de un predio para su expropiación por el Estado y su posterior adjudicación a campesinos debidamente calificados” (artículo 10). En el artículo 15, se define el no uso en armonía con el interés social de la propiedad rural, en los siguientes casos: abandono, concentración de la tierra como obstáculo, y las llamadas “formas antisociales, injustas o feudatarias y contrarias a la Ley en las relaciones de trabajo”, así como el minifundio o la fragmentación de la tierra. También se afecta *ipso jure*, en su totalidad, las tierras ociosas o deficientemente explotadas (artículo 16).

La Reforma Agraria se ejecutó sobretodo en la Costa y Sierra del país, las dos regiones con mayor población rural y mayores áreas de uso agropecuario. Para los predios agrícolas de la Costa, la ley mencionaba “que serán afectados en la superficie que exceda de ciento cincuenta hectáreas de tierra de cultivo bajo riego” (artículo 28). En el caso de la región Sierra, el límite de la inafectabilidad variaba de acuerdo a la Provincia y era expresamente señalado en el artículo 30, oscilando de quince hasta cincuenta y cinco hectáreas.

Entre junio de 1969 y junio de 1979, se expropiaron 15.826 fundos y más de 9 millones de hectáreas. La mayor parte de esta área fue



adjudicada a 370 mil beneficiarios⁵. Solo una reducida minoría de tierras fue entregada a individuos⁶.

La radicalidad de la reforma puede ser mejor apreciada si se considera que el 71 % de las tierras de cultivo bajo riego, que habían sido propiedad privada, fueron expropiadas y adjudicadas; lo propio ocurrió con el 92 % de las tierras de cultivo de secano (dependientes de las lluvias) y el 57 % de los pastos naturales. El porcentaje de beneficiarios, sin embargo, no fue tan espectacular: alrededor de una cuarta parte de familias rurales (370 mil)⁷.

Con referencia al pago de las tierras, el artículo 63, dice que “El valor que se fijará como justiprecio de las tierras (...) será el de la valuación oficial efectuada por la Dirección General de Contribuciones” y se considerará como justiprecio “el valor indicado en el auto-avalúo efectuado por el propietario para los efectos del impuesto sobre el valor de la propiedad rural” del año anterior a la afectación. Tratándose de tierras ocupadas al momento de la afectación, por feudatarios y pequeños arrendatarios, estos tendrán prioridad absoluta para la adjudicación de las tierras que estuvieran trabajando (artículo 76). Si la adjudicación se hacía a personas naturales esta debía realizarse en unidades agrícolas familiares (artículo 78) y se define “la unidad agrícola familiar como la superficie de tierras que trabajadas directamente por el agricultor y los miembros de su familia en condiciones técnicas de eficiencia” (artículo 79) y la superficie de la unidad agrícola familiar será determinada para cada zona por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural; tomando como base, que pueda proporcionar al agricultor un ingreso neto suficiente para el sostenimiento de su familia.

Con relación al llamado Minifundio, el Gobierno optó “por no repartir la tierra en forma individual entre los campesinos. Varias experiencias de reformas agrarias así lo indicaban. En efecto, desde la revolución de los esclavos de Haití, se ha sabido que el Minifundio arruina a una nación y que retrasa considerablemente sus fuerzas productivas”⁸. En efecto, el artículo 98 de la ley dice que “queda prohibida la partición de un predio rural en extensiones menores a

5. J. Matos Mar - J.M. Mejía: *La Reforma Agraria en el Perú*, IEP, Lima, 1980, p. 171.

6. E. Fernando, op. cit., p. 12.

7. *Ibíd.*, p.12.

8. A. Zapata, “¿Fracasó la Reforma Agraria?”, *Diario La República*, 26.08.2009.



las señaladas para la unidad agrícola familiar, las que en ningún caso podrán ser inferiores a tres hectáreas”. Pero

¿cómo evitar el reparto después de expropiar a los grandes hacendados? La única manera, es mantener las unidades productivas con mano dura y proyectos a largo plazo. Por ello, el general Velasco conservó la gran propiedad e incluso la amplió, llamándola cooperativa o sociedad agrícola de interés social. Bajo esos nombres se proyectó el latifundio y el campesinado percibió al Estado como un nuevo dueño⁹.

A los adjudicatarios, la ley les prohibió arrendar tierras, con excepción de que pertenezcan a menores o incapaces mientras dure la incapacidad o minoría (artículos 127 y 128). También se refería a que las tierras expropiadas debían ser pagadas a sus antiguos propietarios por los mecanismos de *bonos* que el Estado peruano debía rebatir. Estos bonos como forma de pago reglamentaba y mencionaba diversas categorías de dichos bonos, los cuales también estaban de acuerdo con la importancia y calidad de la propiedad –hacienda– expropiada. La jerarquía de dichos bonos elaborada indicaba los de clase “A”, “B” y “C” como forma de pago por cuenta estatal. El artículo 173 autorizaba al Poder Ejecutivo a que “emita bonos de la Deuda Agraria hasta por la suma de Quince Mil Millones de Soles Oro¹⁰ (\$ 15,000’000.00)” de la época¹¹. Los Bonos Clase “A”, según el dispositivo legal, “devengarán un interés anual del seis por ciento (6%) al rebatir sobre los saldos deudores y serán redimidos mediante amortizaciones anuales iguales en efectivo y/o en acciones de acuerdo a lo que estipule la presente ley en el plazo de 20 años contados partir de la fecha de su colocación”. Para los Bonos Clase “B” el interés fue del 5% y el plazo 25 años; para los Clase “C”, 4% y el plazo de 30 años. Se indica también que los bonos de la Deuda Agraria y sus intereses están exonerados de todo impuesto (artículo 174°). Se estipuló además en el artículo 177 el valor y la forma de pago de las expropiaciones de la siguiente forma:

a) Cuando su valor no exceda los Cien Mil Soles oro (\$100,00.00) íntegramente al contado; y si excediera esta suma se abonará el saldo en bonos Clase “A”.

9. *Ibíd.*

10. El Sol de oro es la moneda oficial del Perú.

11. El cambio aproximado de Sol al Dólar era de 24 a 1, a favor de la moneda americana, en aquellos años.



b) Cuando su valor no exceda Cincuenta Mil Soles Oro (\$50,000.00) íntegramente al contado y si excediera, el saldo en Bonos Clase “B”.

c) Cuando su valor no exceda Veinticinco Mil Soles Oro (\$ 25,000.00) íntegramente al contado y si excediera, el saldo en Bonos Clase “C”.

Vale también referir que el artículo 181° ordenaba que “Los Bonos de la Deuda Agraria de las clases ‘A’, ‘B’, y ‘C’ serán aceptados al cien por ciento (100%) de su valor por la Banca de Fomento Estatal cuando ellos sirvan para financiar hasta el cincuenta por ciento (50%) del valor de una empresa industrial debidamente calificada”. Ver el caso del BCP (Grupo Romero) y Banco Latino (Grupo Picasso).

Se decía nominalmente también que los campesinos pasaban a ser los *nuevos dueños* de la tierra que era expropiada. Aunque “la mayor parte de cooperativas, desprovistas de personal técnico y gerencial, difuminadas las jerarquías internas que requiere el manejo de empresas complejas y tironeadas por intereses contradictorios de los trabajadores, que al mismo tiempo eran propietarios y asalariados, sucumbieron y fueron parceladas en unidades familiares por los propios asociados”¹². Es de agregar que “la mayor parte de las SAIS, por su lado, sucumbieron asimismo al mal manejo empresarial y al asedio campesino, tanto interno como externo, para diluirse en las comunidades campesinas circundantes y también en parcelas familiares”¹³.

Resultados en cifras, una vez aplicada la Reforma Agraria:

Tabla 1. Avances de la reforma con relación a sus metas reajustadas (al 24 de junio de 1979)				
	EXPROPIACIONES		ADJUDICACIONES	
	Fundos Nro.	Superficie Miles de has	Beneficiarios Nro.	Superficie Miles de has
Metas	15,910	9,520.4	400,000	9,755.9*
Realizado	15,826	9,065.8	360,610	8,199.6
Pendiente	84	454,6	39,390	1,556.3
Avance	99,4%	95,2%	90,1%	84,0%

Fuente: Matos, José: “Reforma Agraria: logros y contradicciones 1969-1979”, Instituto de Estudios Peruanos, 1980.

12. F. Eguren, op. cit., p. 12.

13. *Ibíd.*, p. 13.


Tabla 2. Ritmo de avance de la Reforma Agraria, 1969-1979

	EXPROPIACIONES			ADJUDICACIONES		
	Fundos	Extensiones		Beneficiarios	Extensiones	
		Miles de has	%		Miles de has	%
1962-1968	546	1.027.6		13,553	375,6	
1969	249	4.281	4,7	7,355	256,8	3,1
1970	391	1,594.7	17,6	42,343	691,7	8,3
1971	478	655.2	7,2	18,671	538,1	6,5
1972	1,732	1,028.5	11,3	38,976	1,119.2	13,4
1973	2,446	952.3	10,5	56,496	1,336.7	16,0
1974	1,522	805.4	8,9	42,080	879,3	10,6
1975	2,376	933.9	10,3	36,590	1,081.7	13,0
1976	3,753	1,298.9	14,3	40,267	634,8	7,6
1977	1,653	486.2	5,4	29,398	592,9	7,1
1978	1,105	749.0	8,3	21,137	560,5	6,7
1979*	121	133.5	1,5	35,504	636,6	7,6
1969-1979	15,826	9,066	100	368,817	8,328	100

Fuente: J. Matos, "Reforma agraria: logros y contradicciones 1969-1979", Instituto de Estudios Peruanos.



Tabla 3. Adjudicaciones por modalidad y tipo de tierras						
	Cooperativas	Grupos campesinos	Comunidades	SAIS	Individuales	Total
Riego						
Mil. /Has.	271	47	55	32	144	549
%	49	8	10	6	26	100
Secano						
Mil. /Has.	90	243	64	140	124	661
%	14	37	10	21	19	100
Pastos Naturales						
Mil. /Has.	862	734	2825	1607	396	6424
%	13	11	44	25	6	100
Eriazos, bosques						
Mil. /Has.	456	200	176	225	84	1141
%	40	18	15	20	7	100
Total						
Mil. /Has.	1679	1224	3120	2004	748	8775
%	19	14	36	23	9	100

Fuente: F. Eguren, "La Reforma Agraria y el nuevo orden en el campo peruano". En *La Reforma Agraria Peruana, 20 años después*. Centro de investigación y capacitación y ITAL, Perú, 1990.

Tabla 4. Número de familias beneficiarias de la reforma y número de empresas formadas					
	Familias	% población*	% PEA total	% PEA agrícola	Empresas
Cooperativas	94,256	2,8	1,6	4,6	563
SAIS	47,327	1,4	0,8	2,3	54
Subtotal	141,583	4,2	2,4	6,8	617
Individual	51,359	1,5	0,9	2,5	-
Grupos campesinos	37,625	1,1	0,7	1,8	756
Com. Campesinas	167,645	4,9	2,9	8,1	1,390
Subtotal	256,629	7,5	4,4	12,4	2,146
Total	398,212	12	7	19	2,763

Fuente: F. Eguren, op. cit.



Tabla 5. Distribución de las tierras adjudicadas según tipo de tierra y región natural en miles de hectáreas simples y estandarizadas (al 30 de setiembre de 1979)

	COSTA		SIERRA		SELVA		TOTAL	
	Miles has.	%	Miles has.	%	Miles has.	%	Miles has.	%
Riego	397.9	77,7	112.9	22,0	1.3	0,3	512.1	100
Secano	36.2	5,1	539.0	76,2	131.8	18,6	707.0	100
Pastos Naturales	406.0	6,8	5,429.0	90,6	155.0	2,6	5,990.0	100
Marginales	218.9	20,1	828.0	76,2	40.1	3,7	1,087.0	100
Total de Has. Simples	1,059.0	12,8	6,908.9	83,3	328.3	4,0	8,296.2	100
Total de Has. Estandarizadas	411.1	58,5	250.0	35,6	41.2	5,9	702.3	100

Fuente: J. M. Caballero – E. Álvarez, *Aspectos cuantitativos de la reforma agraria 1969-1979*, Instituto de Estudios Peruanos, 1980.

Tabla 6. Distribución por tipo de uso y forma de propiedad de la tierra adjudicada por reforma agraria, 1979

	Nro.	SUPERFICIE ADJUDICADA (Has.)					
		Riego	Secano	Pastos	Forestal	No agrícola	Total
Cooperativas	586	272.7	155.8	1,317.4	80.8	380.8	2,207.5
Complejos agroindustriales	12	97.8	3.9	-	-	26.8	128.6
SAIS	60	35.7	230.3	2,089.0	111.3	341.1	2,807.3
EPS	13	4.2	8.5	206.2	0.1	13.8	232.7
Grupos campesinos	870	41.2	237.1	1,287.2	23.5	150.5	1,739.4
Comunidades campesinas	463	56.0	42.0	668.3	5.8	132.9	905.0
Campesinos independientes	-	87.9	407.4	99.4	0.4	88.2	683.3
Total*		595.4	1,085.1	5,667.3	221.8	1,134.2	8,703.9

* La suma horizontal de tipos de tierra no cuadra con el total por falta de información de los tipos de tierra en algunas empresas.

Fuente: J. Matos, *Reforma agraria: logros y contradicciones 1969-1979*, Instituto de Estudios Peruanos, 1980.



Tabla 7. Síntesis de la estructura agraria posterior a la reforma (porcentajes respecto a los totales nacionales correspondientes)				
	Áreas reformadas		Áreas no reformadas	Total
	Bajo conducción empresarial	Bajo conducción individual		
Tierras	17.6	21	61.4	100
Trabajadores Agropecuarios	6.5	10.1	83.4	100
Ganado	7.4	92.6		100
Producción agropecuaria	21.9	78.1		100
Consumo urbano directo	(5.4)	(44.5)		49.9
Productos agroindustriales y de exportación	(16.0)	(16.0)		32.0
Mercado restringido	(0.5)	(17.6)		18.1
Índice de productividad del trabajo	3.4	0.8		
Tierras por trabajador (en has. estandarizadas)	3.3	1.1		

Fuente: J. M. Caballero – E. Álvarez, *Aspectos cuantitativos de la reforma agraria 1969-1979*, Instituto de Estudios Peruanos, 1980.



Tabla 8. Superficie del país según formas de propiedad agraria y tipos de uso; 1979 (estimados)					
	Riego	Secano	Pastos	Total simple	Total estandarizado
Tierras de uso agropecuario: formas de adjudicación (en porcentajes)					
CAPs	65.8	20.3	23.4	26.1	51.8
SAIS	6.4	24.1	38.4	34.7	11.9
EPS	1.2	1.3	3.4	3.1	1.5
Subtotal	73.4	45.7	65.2	63.9	65.2
Formas no empresariales					
Comunidades Campesinas	7.6	4.7	11.4	10.5	7.7
Grupos campesinos	7.4	29.4	21.2	21.0	14.5
Individuales	11.6	20.2	1.8	4.3	12.6
Otros	0.0	0.0	0.4	0.3	0.0
Subtotal	26.6	54.3	34.8	36.1	34.8
Total general					
Total miles has. (=100%)	512.1	707.0	5,990.1	7,209.2	702.3

Fuente: J. M. Caballero – E. Álvarez, *Aspectos cuantitativos de la reforma agraria 1969-1979*, Instituto de Estudios Peruanos, 1980.



**Tabla 9. Países seleccionados de América Latina y el Caribe:
áreas afectadas por la reforma agraria y número
de familias campesinas beneficiadas**

País	Tierras de superficie forestal (miles de has.)		
	Total	Afectado	%
Bolivia	3,275	2,730	83,4
Chile	28,759	2,940	10,2
Costa Rica	3,122	222	7,1
Rep. Dominicana	2,677	375	14,0
Ecuador	7,949	718	9,0
México	139,868	60,724	43,4
Panamá	2,254	493	21,9
Perú	23,545	9,340	39,7
Venezuela	26,470	5,119	19,3
País	Nro. de familias agrícolas		
	Total	Beneficiado	%
Bolivia	516,200	384,560	74,5
Chile	412,000	38,000	9,2
Costa Rica	155,200	8,349	5,4
Rep. Dominicana	697,800	59,411	8,5
Ecuador	749,000	78,088	10,4
México	4,629,400	1,986,000	42,9
Panamá	132,800	17,703	13,3
Perú	1,419,400	435,869	30,7
Venezuela	561,800	171,861	30,6

Fuente: F. Eguren, "La Reforma Agraria y el nuevo orden en el campo peruano", en *La Reforma Agraria Peruana, 20 años después*, Centro de investigación y capacitación y ITAL, Perú, 1990.

La Ley también creó como órgano jurisdiccional el Tribunal Agrario, al cual le encargó de conocer y resolver en instancia definitiva los conflictos y controversias que se originen con motivo de la aplicación de la Reforma Agraria, siendo sus resoluciones en las materias a las que se refiere, inapelables y producirán los efectos de cosa juzgada (artículos 153° y 154°). Se exige –también– por mandato de la ley (artículo 163°) la presencia de por lo menos un Juez de Tierras, para conocer en primera instancia de los conflictos y controversias que origine la aplicación de la Reforma Agraria.



La experiencia Argentina

Con un afán comparatista, veremos algunos detalles del tema de la tierra y la Reforma Agraria en la Argentina; primero es interesante ver cómo a pesar de “La notable difusión que tuvo la Reforma Agraria como proceso modificador de las condiciones de la estructura agraria latinoamericana, en las décadas del 60 y del 70, no tuvo mayor repercusión en la Argentina”¹⁴.

Esto se podría deber a una serie de factores propios de la realidad e historia del país rioplatense en los años de su naciente formación y época republicana, dentro de los cuales se puede mencionar:

1) una estructura agraria no muy polarizada en la región pampeana por ejemplo, aunque sí en el resto del país, 2) la falta de una presión campesina por el acceso a la tierra, 3) un proceso de colonización alternativo como distribuidor de tierras, 4) la inexistencia en grandes partidos políticos de programas de Reforma Agraria explícitos o implícitos y su reemplazo por sistemas de presión impositiva, 5) la desubicación de los partidos de izquierda, que trataron de recrear en el país una problemática agrícola en poca medida basada en la realidad y 6) la existencia de un fuerte proceso de cooperación entre los medianos productores¹⁵.

Siendo la Argentina un país cuya exportación fue tradicionalmente y de forma principal de origen rural, en cuanto a los factores llamados de estructura agrícola, no presentó los signos de una dramática polarización en sus modelos, siendo ellos más bien bastante atenuados, si se compara y contrasta con las formas típicas latinoamericanas, y presenta incluso en su proceso de colonización en su ideal de tipo agrario, el del *farmer* americano. Por ello, entonces, se encuentra una relativa equidistribución original presentando a la tierra así relativamente bien distribuida. A pesar de que en los años recientes, por los duros golpes en ámbito económico sufridos por Argentina, se podría hasta sumar el probable hecho de “la falta en la Argentina de un campesinado en el sentido estricto”¹⁶.

Aunque entendemos esto, como un tema –la existencia real o no de un campesinado– por demás polémico, se puede comprobar, en tanto que resulta obvio en aquel país, que el peso de los minifundistas es mucho mayor que el de los campesinos.

14. C. Reboratti, op. cit.

15. *Ibíd.*

16. *Ibíd.*



La poca contundencia de un pedido tan radical como la Reforma Agraria se nota también en el discurso político de los partidos más importantes de esta sociedad, pues tanto el justicialismo (léase peronismo) como el radicalismo (UCR) a través de los años solo se han remitido a hablar del “*rol social de la tierra*”, de su dinamización y similares, siendo así que lo más extremo que se ha intentado es el llamado impuesto al valor potencial de la tierra, o el impuesto a la tierra libre de mejoras, o el ITEA (impuesto a la tierra apta para la explotación agropecuaria), partiendo todos estos impuestos de una idea más bien eficientista, que de un interés de redistribuir la tierra.

Finalmente, se puede añadir a lo anteriormente expresado que un fuerte factor social a tomar en cuenta es también que la Argentina es un país eminentemente urbano, donde se registra que la mayoría de la población, cerca del 82%, vive en localidades citadinas y la población rural desde 1960 experimenta un notorio descenso de manera sostenida y constante.

La experiencia brasileña

El tema en el Brasil también resulta interesante en la mirada a contrastar con los casos del Perú, donde hubo una Reforma Agraria y la Argentina, donde la ausencia de ella es lo más notorio. A lo largo de los ciclos económicos más fuertes en el Brasil, sean la minería, el caucho, el azúcar y el café, el tema de la tierra siempre animó el debate de la política carioca, desde el comienzo de su peculiar proceso de colonización. Pero el tema parece hacerse más importante luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando se implementa un proceso de *modernización agrícola* basado en: 1) la concentración de la tierra y 2) la exclusión social de los campesinos.

Un interesante trabajo¹⁷ describe tres momentos históricos en los cuales el tema de la tierra ha influido con fuerza en la economía política del país. Primero, cuando se estableció la propiedad privada por medio de la Ley de Tierras (*Lei das Terras*) en 1850, privándose del acceso a gran parte de la población rural. El segundo se da entre la segunda y tercera década del siglo XX con el Movimiento Tenentista que inicia el debate y desafía la presencia de los latifundios del Brasil. La tercera y última sería el llamado Movimiento de los Trabajadores

17. L. Mattei, *Reforma Agraria en Brasil bajo el neoliberalismo: evaluación y perspectivas*, CLACSO. Bs.A., 2008.



Sin Tierra, MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), que se inicia en tiempos de posguerra. En términos generales, las demandas de cambios en el sector rural fueron reprimidas, aun en los momentos donde en América Latina estos cambios estaban en boga e implementándose, incluso con ciertos grados de radicalismo. Ni siquiera durante el llamado periodo de la *redemocratización*, que diseñó una nueva constitución, consigue un real compromiso de Reforma Agraria. El gobierno de José Sarney (1985-1989)

promulgó el Primer Plan Nacional de Reforma Agraria, cuyo objetivo inicial era el establecimiento de 1,4 millones de familias en un periodo de cinco años. Pero al final de ese periodo, sólo 85 mil familias de trabajadores rurales habían sido instaladas y el éxodo rural había aumentado significativamente. Con el gobierno de Collor de Mello en 1990, el objetivo indicado de asentamientos fue reducido a 500 mil familias. Es más, abolió el Ministerio de Reforma Agraria y pronto le asignó a la economía brasilera la agenda económica-política neoliberal. Como resultado, hasta el momento de la acusación contra Collor de Mello en 1992, el programa para asentar familias rurales no fue tocado. Por esta razón, no hubo ni expropiación de tierras para la reforma agraria ni asentamientos de familias rurales¹⁸.

Ni el régimen que sucedió Collor de Mello con Itamar Franco, ni el de Fernando Henrique Cardoso, parecen haber hecho mucho para cambiar esta situación, a pesar de las *declaraciones amplias* de este último a favor de una *nueva* reforma agraria. Los dos periodos de Luiz Ignacio da Silva, “Lula”, tampoco registran hechos concretos de implementar cambios en el agro brasilero y la gobernante actual, Dilma Roussef, pocas veces se ha referido al tema, sus agendas parecen estar escritas con otras prioridades. Quizá la clave esté en entender que, históricamente, para el Brasil la modernización agrícola no constituyó un estorbo para su industrialización, sobre todo de forma muy notoria en el sur del país –Sao Paulo, principalmente–, pues este proceso no se habría producido solo por “el aumento del consumo de bienes finales, sino a través del crecimiento del mercado de bienes intermedios, que era necesario para sostener el proceso de industrialización”¹⁹.

A manera de conclusión, nos atrevemos a señalar dos cosas: a) en el Brasil es todavía un serio problema el acceso democrático a la tierra y el mejoramiento de la riqueza en la población rural, habiendo

18. *Ibíd.*, p. 360.

19. *Ibíd.*, p. 363.



comprobado que las últimas políticas macroeconómicas habrían facilitado una mayor concentración de tierras, así como un aumento del desempleo en el área.

Y si resulta obvio que en el Brasil existe un *problema agrario*, este merece una solución. Y una posibilidad es la Reforma Agraria.

El problema social en el Perú

La Reforma Agraria, como medida social y política en el Perú, fue sin duda el acontecimiento de mayor importancia y mayor resonancia social de dicho gobierno militar y reformista, sus alcances y consecuencias inmediatas fueron de gran impacto y aún se siente en la sociedad peruana la trascendencia que alcanzó.

Referimos algunos puntos de gran interés que trajo para el campo y el país esta importante transformación:

- Se rompe el tradicional modelo oligárquico del país al retirar de la propiedad –fuente de gran poder político– a los *barones* del campo en el país.
- Se entrega la propiedad de la tierra –aunque sea solo de manera nominal y jurídica– a los campesinos. Reivindicando así a un sector largamente olvidado.
- Se crean y ponen en práctica nuevas formas de propiedad –de influencia social y socialista– en el campo.

Estas consideraciones, vistas al pasar de los años y resumir su experiencia, nos dan grandes elementos para ser analizados, y de ellos mencionaremos los siguientes:

1. La Reforma Agraria, llevada por el gobierno militar, técnicamente fracasará, luego de ser implementada, sobre todo por la ausencia de apoyo y soporte a las medidas de parte del Estado, como por la incapacidad de los actores –léase campesinos– de acompañar medidas de este corte, que precisaban de elementos calificados y conscientes de los significados de tan grande medida.
2. El aporte que socialmente consiguió esta medida en todo el orden político del país, pues aunque la falla técnica existió en el plano social su importancia no deja de ser mencionada en un país donde los márgenes de exfoliación y discriminación de las grandes masas campesinas había afectado toda su reciente historia.



El profundo cambio que trajo la Reforma Agraria, aun con sus errores en el plano técnico, son la mejor variable explicativa de lo que ocurrirá después en la reciente historia peruana, donde vale destacar dos hechos que provienen sin duda de este detonante: 1) el famoso fenómeno del *desborde popular* en el país y 2) el violentismo insurgente en la década de los ochenta con la presencia de grupos armados alzados en armas como por ejemplo Sendero Luminoso.

Balance

A manera de balance debemos dar las siguientes conclusiones en este breve ensayo para ser materia de debate y discusión:

1) La Reforma Agraria en el Perú fue un tema de trascendencia histórica, social, jurídica y política. Produjo una gran transformación en la situación que se vivía en el campo, también permitió erradicar muchas de las causas de conflictos sociales en el agro nacional, los mismo que fueron incubados de forma ancestral en el país y eran el origen de latentes conflictos que amenazaban con una cruenta explosión social.

2) El proceso de reformas en el campo se llevó a cabo por el gobierno Militar de las Fuerzas Armadas de 1969 a 1975.

3) La dualidad del resultado: fracaso técnico y logros sociales afectaron duramente a la futura sociedad peruana a fines del siglo XX y principios del XXI. Así como, luego de la realización de la Reforma Agraria, no todos los efectos fueron uniformes ni parejos.

a) Las formas asociativas fracasaron en el nivel de eficiencia, motivo por el cual se fueron desintegrando paulatinamente.

b) Por la situación anterior se generó un masivo proceso de parcelación individual a favor de los *socios* de estas empresas.

c) Se descapitalizó el agro y se produjo gran parcelación y excesivo minifundismo.

4). Si bien es cierto, la violencia en el Perú no decayó, incluso en la década de los ochenta aumentó considerablemente por la insurgencia política de varios grupos armados. Sin la aplicación de dicha reforma agraria, la situación hubiera sido peor en los márgenes de violencia y lucha política. Habiendo ya el campesinado adquirido participación y ciudadanía, disponía pues de derechos políticos y avanzaba hacia su integración en el conjunto de la nación peruana. Se evitó con ello que el proceso subversivo de Sendero Luminoso hubiera tenido cierta



aceptación y base social en el campo, con lo cual los andes campesinos difícilmente se hubieran pacificado.

5) La comparación ilustrativa importante con el caso de otros países refiere lo siguiente: con Argentina una diferencia de importancia es el diverso proceso de formación de la propiedad hacendaria o *estanciera*, sobre todo en la distancia entre una mano de obra sémi-servil en el campo peruano y una condición de casi proletariado agrícola en el país del Mar del Plata para sus trabajadores. Con el Brasil y con Colombia, la distancia está en la nunca concretada reforma agraria por gobierno alguno durante su vida republicana, reconociendo que los grados de violencia en el campo colombiano son de niveles altísimos, por lo menos en los últimos cuarenta o cincuenta años.

6) El rostro que dibuja la sociedad peruana en los recientes años del siglo XXI son la clara influencia de una Reforma Agraria, con los resultados que tuvo.