

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO  
ST/CEPAL/Conf.65/L.6  
30 de junio de 1978

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

SEMINARIO SOBRE EL PROCESO DE PLANIFICACION  
EN AMERICA LATINA Y LAS EMPRESAS ESTATALES

Auspiciado por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), a través del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico y Social (ILDES)

Lima, Perú, 28 al 30 de agosto de 1978

EL DESARROLLO SOCIAL EN EL PERU Y LA POLITICA  
PUBLICA EN EL SECTOR AGRARIO

Helán Jaworski \*

\* Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las organizaciones patrocinantes.

78-8-1574-450



# BIBLIOTECA MARIPOSAS UNIDAS MEXICO

## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
A. Antecedentes históricos .....	3
1. Evolución de la propiedad agraria .....	3
2. La concentración de la propiedad .....	5
B. La política agraria en el Perú .....	7
1. La política agraria hasta 1956 .....	7
2. La política agraria 1956-1962 .....	9
3. La política agraria 1962-1968 .....	12
C. Reforma y participación: una nueva estructura en el agro .....	17
1. La Ley de Reforma Agraria dentro de la estrategia económica y política .....	17
2. Los frentes de oposición a la política agraria .....	22
3. La participación campesina y su organización .....	26
4. La implementación de la Reforma Agraria .....	29
5. Otras medidas de política agraria .....	33
D. A manera de conclusión .....	39

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is essential for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. This includes the use of surveys, interviews, and focus groups to gather qualitative information, as well as the application of statistical techniques to quantitative data.

3. The third part describes the process of identifying and measuring key performance indicators (KPIs). It highlights the need to select metrics that are relevant to the organization's strategic goals and to establish a clear baseline for comparison.

4. The fourth part discusses the challenges and limitations of data analysis. It notes that while data provides valuable insights, it is not infallible and can be subject to various biases and errors. Therefore, it is crucial to interpret the results with caution and to consider the context in which the data was collected.

5. The fifth part concludes by summarizing the key findings and recommendations. It suggests that a data-driven approach to decision-making can lead to improved performance and better outcomes for the organization. It also recommends that the organization continue to invest in data collection and analysis capabilities to stay competitive in the market.

# BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

## INTRODUCCION

En el estudio de las relaciones entre Estado y Planificación, se considera necesario analizar la evolución de ciertas políticas públicas que van paulatinamente delineando el diferente rol que ejerce el Estado según sea la concepción de los grupos sociales que detentan el poder y, de manera correlativa el papel que implícita o explícitamente se le otorga a la planificación.

En el caso peruano, las mutaciones habidas en el carácter y rol del Estado en los últimos veinte años, ameritan el análisis de un conjunto de políticas públicas que permitan ir descubriendo el tipo de acciones propuestas y realmente ejecutadas sobre determinado tema que, en última instancia explican la naturaleza de la intervención estatal, así como las reacciones de los diferentes actores sociales frente a la aplicación de esas políticas.

Entre las políticas públicas más relevantes y sin desconocer la gran importancia de otras en el proceso de reestructuración social operada en los últimos ocho años, se ha seleccionado en primera instancia la política agraria. Ello porque su evolución reciente ha sido el pivote sobre el que ha girado la redefinición de la estructura de poder en tanto la transferencia de propiedad de la tierra destruyó la base tradicional de la oligarquía terrateniente.

Las páginas siguientes muestran la forma en que se ha ido modificando la fisonomía de la política agraria en tanto eran diferentes los grupos que detentaban al poder, la resistencia al cambio y el proceso de negociación entre el Estado y los propietarios, la organización predominante asociativa que adopta el sector agrario reformado, así como las modalidades de implementación

/de la

de la Reforma Agraria y las medidas complementarias al proceso de transferencia de propiedad.

Es imprescindible anotar que la evolución de la política agraria debe entenderse en el contexto político descrito y analizada en el capítulo primero del trabajo "Evolución Política y Desarrollo de la Planificación en el Perú: 1956-1975", al cual el presente documento es complementario.

A. Antecedentes históricos

1. Evolución de la propiedad agraria

Durante la época precolombina se desarrollaron en el Perú civilizaciones agrarias en las cuales la tierra era apropiada colectivamente y su trabajo realizado en forma comunitaria por grupos de población ligados por vínculos gentilicios. Al constituirse y desarrollarse el Imperio de los Incas se introdujo modificaciones en el régimen agrario, la propiedad continuaba siendo colectiva pero las tierras eran trabajadas en común para beneficio del Inca, el sostenimiento del culto y los integrantes del Ayllu.

Al producirse la conquista española se inició la formación del latifundio mediante los repartimientos y encomiendas. La Corona sustituyó al Inca y la Iglesia Católica al antiguo culto; la organización del Ayllu resultó desarticulada.

Al iniciarse el proceso emancipador, los criollos que habían participado en él sustituyeron a los peninsulares. En más de un caso las tierras que detentaba la corona española fueron adjudicadas en retribución a los servicios prestados en la campaña libertadora. Al mismo tiempo se dictaron decretos declarando disueltas las Comunidades Indígenas que habían estado protegidas en la época colonial por las Ordenanzas del Virrey Toledo.

Durante la República se desarrolló un intenso proceso de concentración de la tierra que dio origen al régimen latifundista, siguiendo el patrón de la hacienda señorial española. Este se caracterizaba por la cesión de una pequeña porción de tierras para su explotación a los campesinos en retribución de los servicios personales que prestaban para el laboreo.

A partir del presente siglo, se inicia en la región de la Costa la evolución del latifundio tradicional hacia formas capitalistas. Comienza a aparecer el latifundio comercial moderno que se caracteriza sustancialmente por estar dedicado a la producción para

/exportación, por

exportación, por la inversión de grandes capitales, la magnitud de la propiedad territorial, la administración centralizada, el régimen salarial y la introducción de tecnología moderna.

Se inicia así el surgimiento de las grandes plantaciones de caña en la costa norte que se forman por la absorción de tierras de mediana y pequeña propiedad jugando en ello un rol preponderante los capitalistas extranjeros. Así, en las 10 empresas que concentran la industria azucarera en el Perú, el 61 por ciento de los capitales eran extranjeros.

También en la región de la Costa, en forma simultánea y aun con posterioridad al establecimiento de los complejos agroindustriales azucareros se produce una transición hacia formas capitalistas que afianza, modernizándolo en parte, al régimen latifundista. La antigua hacienda española evoluciona rápidamente y quedan en los latifundios en transición porciones de pequeñas parcelas cedidas a los obreros agrícolas bajo distintas formas, tales como la aparcería, el arrendamiento y el yanaconaje.

En la región de la Sierra y teniendo como centro la explotación del ganado lanar se constituyeron también enormes latifundios con características que pueden asimilarse, con ciertas reservas, al sistema comercial moderno. En la mayor parte de la sierra, sin embargo, continuó sobreviviendo el latifundio tradicional de tipo precapitalista que representaba la supervivencia de instituciones medioevales en pleno siglo XX. Varios factores explicarían este hecho. Entre ellos: la producción de esta región agrícola se destina exclusivamente al consumo interno, el alto grado de aleatoriedad de la agricultura determinado por los riesgos climáticos desalienta la inversión de capital y manteniéndose en sus características fundamentales la población urbana dentro del esquema de sociedades cerradas, la propiedad territorial se convierte en ellas en una expresión de status social y no en la base de una actividad económica. Aún así, pudieron mantenerse las comunidades

/campesinas pero



campesinas pero fueron relegadas a las tierras marginales, la mayor parte de pastos naturales.

En la región del Oriente y merced a una legislación sumamente liberal que partía del principio que a través de grandes concesiones se incentivaría la inversión de capitales y el desarrollo, se constituyó desde el final del siglo pasado y en el curso del presente, enormes propiedades con el interés de quienes la detentaban de hacerse de la plusvalía generada por la construcción de caminos por obra del Estado.

## 2. La concentración de la propiedad

La estructura de propiedad de la tierra hacia 1962 presentaba una polarización extrema. El 83 por ciento de propiedades detentaba sólo 1'054 720 hectáreas que representaba el 5.5 por ciento de la superficie total mientras que menos del 0.4 por ciento, o sea 3 792 propiedades, acaparaban 14'065 694 hectáreas, el 76 por ciento de la exigua base agraria del país. La distribución de la propiedad rural se reflejaba en las demás estructuras agrarias básicamente en el crédito y la comercialización externa prácticamente monopolizados por los grandes terratenientes.

La concentración de la propiedad confería a un reducido grupo de terratenientes un extraordinario poder económico y permitía la transferencia de la mayor parte de la renta generada en la agricultura hacia otros sectores. Los grandes latifundistas resultaban así ligados a la banca, el comercio y en menor grado a la industria manufacturera. La concentración de la propiedad y del ingreso derivó también hacia inversiones de carácter especulativo y la fuga de capitales. Socialmente dio lugar a una estructura social extremadamente rígida, con profundos desequilibrios y agudos conflictos en la relación patrón-campesino.

/Como consecuencia

Como consecuencia de esa situación los grupos terratenientes tuvieron al mismo tiempo un alto grado de control político. Durante toda la historia republicana los hacendados han conformado por sí mismos o a través de personas dependientes de ellos la mayoría del parlamento y desempeñado puestos claves en los poderes ejecutivo y judicial.

La inmensa mayoría de la población campesina quedó marginada de la vida económica, política, social y cultural del país; la retribución al trabajo se mantuvo en niveles insuficientes para la mera subsistencia, frenándose así toda posibilidad de desarrollo ante la exigüidad de nuestro mercado interno. Sólo a través de largas luchas, los trabajadores de los latifundios de plantación lograron algunas conquistas en materia salarial y otras condiciones laborales pero éstas siempre fueron limitadas por el poder político de los terratenientes y frecuentemente por la corrupción de los líderes sindicales.

En la hacienda serrana la tierra era subutilizada, la tecnología primitiva y el trabajo remunerado en parte con coca y alcohol siendo los salarios sumamente exigüos y no en pocos casos realmente inexistentes.

Esta situación originó una constante presión campesina que se tradujo en numerosas oportunidades en hechos violentos que fueron severamente reprimidos, especialmente desde los años cincuenta.

Cabe anotar que desde mediados de la década del cincuenta, todos los partidos y grupos políticos tuvieron como plataforma electoral la ejecución de la reforma agraria con el fin de captar el apoyo del campesinado. Llegados al poder, invariablemente incumplieron su promesa y transaron con los terratenientes.

## B. La política agraria en el Perú

En el siglo dieciocho y comienzos del diecinueve habían tenido lugar algunos movimientos campesinos espontáneos y localistas en respuesta a los frecuentes abusos y apropiación de tierras por parte de los terratenientes. Sin embargo, ello no era considerado un problema nacional.

El problema agrario peruano comienza a ser tratado explícitamente en el primer cuarto de siglo por algunas figuras intelectuales de la época. Ello dio origen en la década del 30 a la introducción de planteamientos agrarios en los programas de los diferentes partidos políticos de orientación liberal. Con esto, la cuestión agraria empieza a tener una creciente vigencia que se va expresando, en lo que al Estado se refiere, en acciones relativas al fomento de la pequeña propiedad, ampliación de la frontera agrícola, introducción del cooperativismo, reglamentaciones de trabajo, regulaciones en el sistema de tenencia, ampliación de la cobertura del crédito, concesiones a la presión campesina por la posesión de tierras y finalmente, los diversos intentos de Reforma Agraria que culminan con la Reforma de 1969.

### 1. La política agraria hasta 1956

Hasta 1919 la política agraria del Estado se había limitado a otorgar concesiones de terrenos en la Selva lo que se había consolidado con la Ley de Tierras de Montaña (año 1909) originando una extrema concentración de la propiedad, inexplorada en su gran mayoría.

A partir de 1919 y hasta 1956 la política agraria se orienta básicamente hacia el incremento de la superficie cultivable mediante irrigaciones.

/Durante el

Durante el Gobierno de Benavides (1933-1939) se normó la cesión de lotes agrícolas restringiéndolos a las personas que no poseyeran tierras; sin embargo, esa política fue una válvula para la especulación de tierras pues en muchos casos se efectuó adjudicaciones a personas no campesinas.

En esa política existe una solución de continuidad entre los años 1945-1948 pues durante el Gobierno de Bustamante adquiere relevancia el problema agrario discutiéndose en el Parlamento proyectos de Ley de Reforma Agraria y promulgándose las Leyes de Yanaconaje <sup>1/</sup> y la de Arrendamiento de Bienes Rústicos <sup>2/</sup>. Mediante las dos primeras se protege a los "yanaconas" estableciéndose la obligatoriedad de los contratos de explotación que legalizan su situación y especificando taxativamente las causales de desahucio que, en la práctica, hacían indefinidos los contratos de yanaconaje. La otra, establece un plazo mínimo (seis años rurales) para los arrendamientos, fija la merced conductiva en función del valor de la propiedad o del producto agrícola y especifica una serie de normas a las que debían ajustarse los contratos. Demás está decir que estas leyes fueron evadidas al amparo del analfabetismo campesino y el poder económico y político ejercido por la clase terrateniente. Adicionalmente, dos fundos fueron expropiados, en Cajamarca y Lima (a un monasterio y a la Beneficiencia Pública de Lima) en favor de otras tantas comunidades indígenas.

---

<sup>1/</sup> Ley N° 10885 del 15 de marzo de 1947 y Ley N° 10922 del 3 de diciembre de 1948.

<sup>2/</sup> Ley N° 10841 del 20 de mayo de 1947.

Sin embargo, esa política promovida entonces por el Partido Aprista con el apoyo de la nascente fracción industrial de la burguesía fue rápidamente controlada por los grupos agroexportadores quienes logran derrocar al Gobierno de Bustamante e imponer a Manuel A. Odría (1948-1956) con quien se vuelve a la anterior política de expansión de tierras por irrigaciones en la costa y colonización en la selva pero sin cuestionar en ningún momento la propiedad agraria.

## 2. La política agraria 1956-1962

Es durante el segundo período de Manuel Prado (1956-1962) que los movimientos campesinos, expresados básicamente en la ocupación de tierras, adquieren mayor relevancia encontrando eco en la oposición parlamentaria (Acción Popular, Social Progresismo y Democracia Cristiana).

La respuesta gubernamental estuvo dada en la creación de una Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda. La Comisión recibió el encargo de estudiar y proponer acciones para solucionar el problema habitacional así como analizar los regímenes de propiedad en el agro y plantear medidas destinadas a corregir su mala distribución. Pero este acto, ejecutado por un gobierno que representaba al núcleo central de la oligarquía, no podía realizarse sin la participación de los grupos de poder agrario. Así, el Presidente de la Comisión fue Pedro Beltrán, terrateniente que a la vez representaba intereses norteamericanos en el Perú y dirigía el periódico portavoz de los intereses agrarios. Estuvieron representados en la Comisión las empresas norteamericanas vinculadas a la explotación ganadera y cañera así como la Sociedad Nacional Agraria que agrupaba a los mayores terratenientes del país.

El proyecto de ley sobre la Reforma Agraria estuvo centrado básicamente en la consolidación de la estructura de propiedad afectando

/solamente a

solamente a los predios improductivos. Ello se refleja en las siguientes líneas de la exposición de motivos:

"... la reforma se propone detener el proceso de concentración de propiedad de la tierra y difundir la pequeña y mediana propiedad, otorgándole la asistencia que necesita; robustecer y modernizar las comunidades y mejorar la situación de los arrendatarios, yanaconas, colonos y trabajadores agrícolas. Trata así, de consolidar como propietarios a quienes habitualmente trabajan la tierra en pequeñas explotaciones; parcelar los fundos improductivos o mal trabajados; recortar los fundos productivos en los casos que concentran la tierra al punto de impedir o dificultar seriamente el acceso a ella, con un recorte proporcionalmente mayor cuanto más grandes sean; y finalmente, reglamentar los contratos agrarios y de trabajo agrícola. De acuerdo con estos propósitos, el esfuerzo humano y financiero deberá dirigirse sobre todo a resolver los casos agudos que exigen acción inmediata, a aumentar el área de cultivo y a elevar su productividad por medio de la asistencia técnica, económica y social." <sup>3/</sup>

Las recomendaciones de la Comisión no significaron problema para el statu-quo agrario. Presentado este proyecto al Congreso, no llegó a considerársele siquiera para discusión pues aparecía afectando a los sectores terratenientes más tradicionales: los "gamonales". Este hecho marcaría el inicio de la ruptura entre los exportadores agrarios y los "gamonales".

En base al proyecto mencionado, en junio de 1960 se creó el Instituto de Reforma Agraria y Colonización que tenía entre sus atribuciones formales las de expropiar y redistribuir la propiedad privada en el agro previa indemnización de acuerdo a los precios

---

<sup>3/</sup> Exposición de Motivos y Proyecto de Ley, Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda.

del mercado. Sin embargo, la asignación presupuestal efectuada por el Congreso limitó sus recursos a programas de colonización en la Selva y algunos proyectos de obras de infraestructura en las regiones de mayor efervescencia campesina.

La movilización campesina sin embargo fue creciente. A las argucias legales a que recurrían los terratenientes para burlar derechos de propiedad campesina legalmente respaldados, se sumaron actitudes de fuerza apoyadas por los poderes públicos para mantener el régimen vigente. Se logró así imponer el poder de los terratenientes sofocándose la agitación campesina que si bien se extendía por todo el país, se circunscribía inicialmente (por lo menos hasta 1959) a litigios específicos y focalizados.

Desde 1959 los conflictos por recuperación de tierras adquieren una dimensión regional, por lo menos en los valles de La Convención y Lares y en la región de la Sierra Central, debido a una masiva actividad sindical organizada. La ocupación de tierras se convierte en hecho cada vez más frecuente y masivo con un saldo de numerosos muertos debido a la violenta acción represiva del Estado. Hacia mediados de 1962 la mayoría de los departamentos de la sierra conocían de invasiones campesinas.

En esta situación, el Gobierno dispuso <sup>4/</sup> la abolición del pago de la merced conductiva en trabajo y otras formas de servicio personal; señaló también que debían fijarse nuevos contratos de arrendamiento con plazo mínimo de seis años y una renta proporcional al autoavalúo del predio. Este Decreto tuvo efectos de consolidar logros que los campesinos habían logrado ya, especialmente en el valle de La Convención.

---

<sup>4/</sup> Decreto Supremo del 24 de abril de 1962.

### 3. La política agraria 1962-1968

La campaña electoral del primer semestre de 1962 estuvo signada por la unánime proclamación de la reforma agraria como solución inmediata para el creciente conflicto del campo. Obviamente, cada grupo político presentó tesis diferentes al respecto; los agroexportadores representados por Odría fueron aún más moderados en sus proposiciones que los belaudistas y apristas, quienes actuaron cautamente en vista a lograr apoyo militar. Sin embargo, todos los grupos políticos plantearon expropiar los latifundios con una indemnización "justa", de acuerdo a los precios de mercado.

Luego de realizadas las elecciones en las que triunfó el APRA aunque sin alcanzar la mayoría y ante un inminente gobierno apro-odriísta que en el campo agrario hubiera implicado sólo modificaciones formales del statu quo, las Fuerzas Armadas en un acto institucional asumen el poder y abren paso a la primera legislación concreta en relación a la reforma agraria.

La movilización campesina, la continua ocupación de tierras, la resistencia de los terratenientes y la creciente violencia represiva del Gobierno habían creado condiciones para el surgimiento de movimientos guerrilleros en diferentes zonas principalmente de la sierra. Se iniciaron con la acción del Frente de Izquierda Revolucionaria en los valles de La Convención y Lares, las frustradas incursiones de tendencia castrista en Jauja (mayo 1962) y Puerto Maldonado (mayo 1963) que luego cobrarían mayor importancia en 1965 con las acciones del Movimiento de Izquierda Revolucionaria en el Sur (La Convención) en el centro (Concepción) y en el Norte (Ayabaca, que no alcanzó a desarrollar su acción) y del Ejército de Liberación Nacional en Ayacucho.

Si bien estos movimientos guerrilleros fueron finalmente derrotados en 1965 por una amplia intervención de las Fuerzas Armadas, constituyeron un importante elemento catalizador que dentro

/del Ejército



del Ejército movió a un sector de altos oficiales a considerar la necesidad de solucionar el problema del campo mediante una reforma agraria. Ello se reflejaría posteriormente en el Gobierno Militar que asumió el poder en 1968.

En un contexto de creciente movilización campesina (mediados de 1962) la Junta Militar de Gobierno promulgó tres decretos-leyes vinculados con la Reforma Agraria.

El Decreto Ley N° 14197 del 31 de agosto de 1962 disponía que todos los terrenos eriazos, excluidos los pertenecientes a las comunidades indígenas, pasaren a propiedad del Estado. Para ello consideró eriazo a todo terreno agrícola no sujeto a explotación exceptuando los destinados a la forestación o reforestación y a la ganadería. Sin embargo, los terratenientes adoptaron medidas legalistas que bloquearon su ejecución.

Luego, el 16 de noviembre de 1962 se promulgó el Decreto Ley N° 14238 llamado Ley de Bases de la Reforma Agraria que si bien no estableció la ejecución de la Reforma, sentó los lineamientos sobre las que debería regirse la legislación agraria futura. Se señala que la legislación de la Reforma Agraria debía inspirarse en el principio del bien común y que el uso de la propiedad de la tierra debería estar en armonía con el interés social. Especifica también la necesidad de una redistribución de la propiedad como elemento básico que debería concretarse progresivamente según las condiciones geográficas, económicas y sociales de las diferentes regiones del país para lo cual, establecía como causales de afectación la explotación indirecta, la no explotación o la explotación deficiente y la concentración excesiva de la propiedad. La afectación podía ser por expropiación por parte del Estado o mediante venta directa.

Finalmente, en base al Decreto Ley anterior y con el objeto de apaciguar la agitación campesina en la zona, se promulgó el Decreto-Ley N° 14444 del 28 de marzo de 1963 que estableció la aplicación inmediata de la Reforma Agraria en los valles de

La Convención y Larés. Fue este el primer dispositivo legal que determina la expropiación masiva de tierras en beneficio de un grupo campesino. El área afectada era de 600 000 hás. de las cuales sólo 20 000 eran de cultivo. La ley pretendía solucionar el problema de la tenencia en una primera instancia y luego redistribuir terrenos y desarrollar colonizaciones. Las tierras, a ser adjudicadas a pequeños propietarios hasta un máximo de 20 hectáreas, serían adquiridas por expropiación y/o reversión debido a incumplimiento de dispositivos legales.

La implementación de esta ley fue inicialmente resistida por los campesinos en tanto un importante área a ser expropiada y redistribuida estaba de facto en poder de ellos. El Gobierno hubo de detener a los dirigentes sindicales de la zona para poder iniciar la venta de los terrenos según la ley.

No está demás hacer mención que las decisiones del Gobierno Militar para iniciar la Reforma Agraria tuvieron, además de las presiones internas, factores externos incentivadores tales como la difusión de las ideas de la Revolución Cubana y, vinculado a ésta, la Carta de Punta del Este uno de cuyos objetivos establece la necesidad de la Reforma Agraria en los países latinoamericanos.

La Junta Militar, luego del proceso electoral, entregó el Gobierno en julio de 1963 a Fernando Belaúnde quien inició su período con la oposición mayoritaria del Parlamento bajo el control del APRA y la Unión Nacional Odriísta.

Antes de los 30 días de su Gobierno, Belaúnde hizo llegar al Congreso, un proyecto de Reforma Agraria caracterizado por afectar los grandes latifundios azucareros de alta productividad pertenecientes a empresas norteamericanas y por establecer la indemnización de las tierras a largo plazo. Inmediatamente la Unión Nacional Odriísta presentó otro proyecto que desde todo punto de vista favorecía a los terratenientes pues pretendía la indemnización en efectivo y la consideración de tierras no cultivadas. El APRA hizo lo propio

/introduciendo en

introduciendo en su proyecto la intangibilidad de los latifundios costeos del azúcar propiedad de empresas extranjeras. La izquierda representada por el Frente de Liberación Nacional presentó un proyecto radical que contemplaba la expropiación sin indemnización de las tierras que sobrepasaran determinado límite.

Con el objeto de viabilizar la promulgación de la ley, la Cámara de Diputados estableció una Comisión Especial compuesta por seis miembros de la Alianza Acción Popular-Democracia Cristiana, seis de la Coalición APRA-Unión Nacional Odríista y uno del Frente de Liberación Nacional. Finalmente, el Congreso aprobó la Ley N° 15037 del 21 de mayo de 1964 que respondía a los intereses de los terratenientes y las empresas agrarias extranjeras (latifundios azucareros) pues garantizaba el pago total en efectivo y bonos a largo plazo, pese a la oposición odríista sobre esto último, permitía la vigencia de los latifundios azucareros, establecía límites individuales de afectación en caso de sociedades, señalaba un tratamiento liberal para las operaciones de los Bonos de la Reforma Agraria y permitía conservar la servidumbre de aguas a los dueños de las tierras entre lo más saltante de la Ley.

Durante el proceso de estudio y dación de la Ley hubo participación activa de los terratenientes agrupados en la Sociedad Nacional Agraria y presentes en el Parlamento a través del odríismo. Las empresas norteamericanas tuvieron sus intereses protegidos por el APRA y una fracción de Acción Popular. La burguesía industrial, anhelante de una reforma agraria capaz de expandir el mercado interno, tuvo su expresión indirecta en las alas radicales de Acción Popular y la Democracia Cristiana. Los grupos campesinos no tuvieron una real representación pese a que el Frente de Liberación Nacional trató de asumirla.

Pero aun cuando su contenido dejaba mucho que desear en términos de beneficios al campesinado y por lo tanto de solución al problema agrario, su implementación demostró finalmente el escaso

/interés del

interés del propio Gobierno y más aún del Parlamento por ejecutar la Reforma Agraria. El Presidente Belaúnde demostró más preocupación por solucionar el problema mediante la colonización selvática que por la Reforma Agraria.

Entre otros, la asignación de fondos presupuestarios fue uno de los obstáculos más importantes pues el Presupuesto estaba controlado por la coalición apro-odriísta contraria a la Reforma. También jugaron importante papel, la ausencia de un real apoyo político del Poder Ejecutivo, el largo trámite a que se sujetaba el proceso permitiendo la acción legalista y dilatoria de los terratenientes y la carencia de una suficiente infraestructura administrativa para implementarla.

Con estas limitaciones, los resultados cuantitativos luego de cuatro años de Reforma Agraria fueron bastante pobres. Hasta septiembre de 1968 se habían expropiado 770 000 hás. y se habían adjudicado 322 450 hás. que beneficiaban aproximadamente a 11 400 familias. Las acciones principales se desarrollaron en las áreas correspondientes a los valles de La Convención y Lares y la Región de la Sierra Central donde el Gobierno precedente había ya iniciado el proceso de expropiación. En la Sierra Central tuvo lugar la controvertida expropiación del fundo ganadero Algolán de 309 000 hás. a la empresa minera norteamericana Cerro de Pasco pagándose un precio considerado excesivo y abonándose totalmente en efectivo el ganado y las instalaciones del predio.

C. Reforma y participación: una nueva estructura en el agro

Al asumir el poder el Gobierno Militar de Velasco Alvarado en octubre de 1968, el problema permanecía en el agro y más bien se había agudizado tal como lo demuestra la insurgencia guerrillera de 1965 abatida finalmente por la acción militar. Pero el proceso que sigue la política agraria cambia de carácter e inclusive de actores. La Reforma Agraria es realizada por el Gobierno con prescindencia de las fuerzas sociales tradicionales; implica la pérdida de poder de los terratenientes locales y extranjeros al ser afectados por el proceso, los partidos políticos se convierten básicamente en espectadores con escasa capacidad de acción, surge paulatinamente el campesinado beneficiario de la Reforma Agraria como actor de relieve en la escena política y la sindicalización de los campesinos no beneficiarios alcanza niveles importantes.

1. La Ley de Reforma Agraria dentro de la estrategia económica y política

Como todo acto de política económica, la política agraria del Gobierno Militar sufre una serie de modificaciones producto de la posición de los actores del proceso tanto en la etapa de gestación de la correspondiente ley como en su propia ejecución. En los primeros momentos la heterogeneidad del equipo militar gobernante hace que en el seno del Gobierno surjan contradicciones que sin embargo, van dirimiéndose a favor de una política agraria en beneficio campesino.

Aparentemente, no existió un proyecto concreto de nueva ley agraria al iniciarse el Gobierno. Las referencias políticas de los primeros momentos no lo demuestran aun cuando explicitan claramente la necesidad de reestructurar la propiedad agrícola para permitir, por un lado, la tecnificación del agro, y por otro, la generación

de ingreso que convirtiera a la población campesina en consumidora de productos industriales tal como se expresa en la estrategia de largo plazo <sup>5/</sup> que el Primer Ministro expusiera resumidamente como los lineamientos generales de la política de gobierno en diciembre de 1968.

En el mismo sentido se señala en 1971 <sup>6/</sup> que la Reforma Agraria tiene lugar dentro de una estrategia de desarrollo que la concibe como instrumento fundamental para ampliar el mercado interno de la industria tanto por el acceso de los campesinos a los bienes de consumo industrial como por la mayor demanda de insumos y bienes de capital necesarios para la tecnificación agraria y la agroindustrialización.

Aunque ya en el Manifiesto Revolucionario de octubre de 1968 se hacía referencia implícita al problema fue recién a mediados de 1974 cuando se dio a publicidad el Plan de Gobierno denominado Plan Inca, que vino a conocerse con mayor detalle como el grupo militar que dirigió el Gobierno entre 1968 y 1975 percibía el problema agrario y como planteaba su solución.

El llamado Plan Inca señala en sus numerales 4 y 5 lo siguiente:

"REFORMA AGRARIA

a. Situación

- 1) Injusta e ineficaz estructura agraria que permite la concentración de la riqueza y el poder en pocas manos. El 2 por ciento de la población posee el 90 por ciento de la tierra laborable.

---

<sup>5/</sup> Bases para un Programa Nacional de Desarrollo a largo plazo, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1969.

<sup>6/</sup> Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1976.

- 2) Predominio de los regímenes de latifundio y minifundio.
- 3) Extensas y ricas tierras en poder de empresas extranjeras.
- 4) Existencia de una Ley de Reforma Agraria mediatizada que deja intactos los latifundios ganaderos de la Sierra y los agroindustriales de la Costa.

b. Objetivo

Transformación de la estructura agraria para alcanzar lo antes posible un régimen justo y eficaz basado en el principio de que 'la tierra es de quien la trabaja'.

c. Acciones

- 1) Ejecutar una Reforma Agraria que compatibilice el sentido social con los altos niveles de rendimiento y cuyas características fundamentales sean:
  - a) Aplicar la Reforma en todo el territorio nacional, sin privilegios ni excepciones.
  - b) Establecer para la propiedad un límite inafectable, condicionado al cumplimiento de su función social.
  - c) Conceder derecho preferencial en la adjudicación de tierras a sus feudatarios o pequeños arrendatarios.
  - d) Utilizar el sistema de expropiación, pagando parte al contado y el resto en bonos, y orientando el capital proveniente de dichos bonos hacia la industria.
  - e) Fomentar y estimular la constitución de organizaciones de Propiedad Social para la explotación de la tierra.
- 2) Expropiar inmediatamente los Complejos agroindustriales de la Costa, adjudicándolos a sus trabajadores organizados en cooperativas.
- 3) Crear los organismos administrativos y judiciales necesarios."

## "REGIMEN DE AGUAS

### a. Situación

- 1) Las aguas de riego en poder de los grandes terratenientes en perjuicio de los campesinos.
- 2) Grandes sectores de la población carecen de agua para satisfacer sus necesidades básicas.

### b. Objetivo

El Estado tendrá la propiedad exclusiva de las aguas y las distribuirá en armonía con el interés social y el desarrollo del país.

### c. Acciones

- 1) Eliminar todo derecho adquirido sobre las aguas.
- 2) Poner el agua al alcance de toda la población.
- 3) Conservar, preservar e incrementar los recursos hídricos."

Sin embargo, estos planteamientos no tuvieron un desarrollo lineal. El Ministro de Agricultura responsable de la formulación del proyecto de Ley tenía una posición francamente conservadora sobre la política agraria llegó a manifestar que las expropiaciones eran inconvenientes por su elevado costo, defendió la capacidad empresarial de los hacendados y señaló que el sistema de propiedad vigente no era causal del problema agrario <sup>2/</sup>. Entre los asesores de ese Ministro se identificaban algunos vinculados a la Sociedad Nacional Agraria, e igualmente, en una comisión nombrada para revisar el Código de Aguas se hace notar la representación de los grandes intereses agrarios.

---

<sup>2/</sup> Diario Correo del 10 de mayo de 1969. Citado por Mariano Valderrama, 7 años de Reforma Agraria Peruana 1969-1976, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1976.



El Ministro de Agricultura presentó un proyecto de Ley que fue rechazado por el Comité de Asesoramiento del Presidente, integrado por coroneles radicales. Ello motivó la renuncia del Ministro y el encargo a un grupo de tecnócratas progresistas de presentar un nuevo proyecto.

Excluidos del proceso de decisiones los terratenientes y sus representantes, quedó expedito el camino para una Reforma Agraria mucho más radical que la anterior. Así se expidió el Decreto Ley 17716 del 24 de junio de 1969 cuyo contenido fundamental se expresa en el siguiente resumen:

"a) Establece los límites inafectables, teniendo en cuenta la extensión de los predios y que una misma persona no puede ser propietaria de varios predios que en conjunto tengan una extensión mayor a la determinada por Ley.

b) Establece causales de afectación tales como: tierras que se encuentren ociosas; predios explotados por no propietarios; predios que exceden la cantidad de hectáreas determinadas por Ley (Costa no más de 150 hectáreas, Sierra y Ceja de Selva no más de 15 a 55 hectáreas) y predios en los cuales se acredite la existencia de condiciones contrarias a la legislación laboral.

c) Establece normas relativas a la valorización de los predios rústicos que se vayan a expropiar. Como novedad con respecto a la antigua legislación, se considera como "justiprecio el valor indicado en el autoavalúo efectuado por el propietario para pagar impuestos.

d) Crea los "Comités Especiales de Administración", encargados de intervenir las negociaciones y haciendas expropiadas, hasta el momento de su definitiva adjudicación a los campesinos beneficiarios.

e) Crea las "Sociedades Agrícolas de Interés Social", cuyas características no están bien definidas en la Ley y que van a serlo con motivo de la promulgación del Decreto Supremo N°240-69-AP, Reglamento de Cooperativas.

/f) Establece una

f) Establece una serie de normas respecto de las "parcelaciones por iniciativa privada". Tales normas posibilitaron una serie de "parcelaciones" (que, en realidad eran reparticiones de las tierras entre familiares y allegados de los propietarios), lo cual motivó la sustitución íntegra de tales normas, mediante el Decreto Ley N°18003.

g) Crea los siguientes organismos de la Reforma Agraria:

- Direcciones Zonales (encargadas del cumplimiento de los planes de Reforma Agraria, en sus respectivas zonas).

- Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural (encargada de la confección e implementación general de los planes).

- Comité de Supervigilancia (encargado de coordinar todos los planes de intervención y administración de las negociaciones y predios expropiados).

h) Crea el Fuero Privativo Agrario, como organismo público descentralizado del Sector Agrario. Este Tribunal Agrario, cuyos vocales son nombrados por el Poder Ejecutivo, se encarga de resolver en apelación y última instancia, las resoluciones emitidas por los Jefes de Tierras. Hay un Juez de Tierras en cada departamento.

i) Establece una serie de normas relativas a que los bonos de la Deuda Agraria puedan ser eficientemente empleados en la Inversión Industrial" <sup>8/</sup>.

## 2. Los frentes de oposición a la política agraria

La expedición de la Ley de Reforma Agraria estuvo precedida en las semanas anteriores por abiertos reclamos de la Sociedad Nacional Agraria (SNA) y otras agrupaciones de propietarios agropecuarios sobre su participación en el estudio de la Ley en vista que su canal de comunicación con el Gobierno se había cortado a raíz de la

---

<sup>8/</sup> Henry Pease; Olga Verme, Perú 68-73. Cronología política, Centro de estudios y promoción del desarrollo, Lima, 1973.

renuncia del Ministro. Incluso el mismo día que se sancionaba la Ley, la SNA publicaba una Declaración de Principios sosteniendo la intangibilidad de las empresas eficientes, la incenti-  
vación de las inversiones agroganaderas y la irrigación y coloni-  
zación como medio de incrementar tierras agrícolas, considerando  
por ello que la Ley Nº 15037 era suficiente para solucionar la  
problemática vigente.

Estos pronunciamientos, sin embargo, fueron prontamente  
contrarrestados por los de organizaciones sindicales, estudian-  
tiles, centrales de trabajadores, el ala izquierda de Acción Popular  
y el Partido Comunista que apoyaron decididamente la Reforma.

La implementación de la Reforma Agraria se orientó a afectar  
en primera instancia los latifundios azucareros, algodoneros y  
ganaderos de mayor capacidad productiva y económica. Con ello y  
la acción sorpresiva de intervención de los complejos azucareros  
al día siguiente de promulgada la ley, el Gobierno eliminó la posibi-  
lidad de resistencia de los grupos más poderosos de la Sociedad  
Nacional Agraria a la vez que neutralizó los grupos campesinos  
apristas en la costa norte.

El Gobierno al iniciarse el proceso de afectación y  
expropiación buscó no producir conflictos con los medianos propie-  
tarios estableciendo un límite inafectable considerado alto para la  
situación del agro peruano y permitiendo la parcelación por inicia-  
tiva privada. Este hecho fue altamente favorable para disminuir  
la resistencia al proceso pues produjo la desidentificación de  
intereses entre los medianos propietarios y los grandes terrate-  
nientes nacionales y extranjeros que fueron rápidamente expropiados.

Esto último generó una recomposición de la directiva de la  
SNA que pasó a ser controlada por los medianos agricultores quienes  
iniciaron un acercamiento al Gobierno buscando consolidar su régimen  
de propiedad. Sin embargo, ello se vio interrumpido por las  
crecientes presiones campesinas en protesta a las parcelaciones

/privadas que

privadas que sólo asumieron un carácter formal pues se efectuaron adjudicaciones o familiares o testaferros que perjudicaban a los campesinos en tanto burlaban el derecho proclamado por el gobierno de "la tierra para quien la trabaja" y adicionalmente lograban disolver sindicatos y despedir trabajadores.

La presión campesina y el apoyo de otros sectores laborales llevó al Gobierno en noviembre de 1969 a prohibir las parcelaciones privadas en el futuro e incluso a afectar predios ya parcelados basándose en el incumplimiento de disposiciones laborales contemplados en la Ley de Reforma Agraria.

Posteriormente, ante una serie de acciones de la SNA contra dispositivos complementarios de la Reforma tales como la participación de los trabajadores en las utilidades agrícolas y la obligatoriedad de cultivos de panllevar, el Gobierno hace algunas concesiones tales como la ampliación del mínimo inafectable en algunas provincias serranas, el señalamiento de las causales de incumplimiento a la legislación laboral y la exclusión de la Reforma de los predios destinados a la expansión urbana. Pero paralelamente comienza a adoptar decisiones administrativas (anulación de parcelaciones privadas) que desfavorecen a los medianos agricultores.

Ante esos hechos se inicia una violenta campaña de la SNA contra funcionarios de la Reforma Agraria a quienes acusa de querer destruir la propiedad privada y contra la anulación de algunas parcelaciones privadas como la de Huando principalmente. Esto volvió a significar algunas concesiones a los medianos agricultores pero esta vez más retóricas que prácticas.

Finalmente, a mediados de 1972, luego de una escalada de agitación contra la Reforma Agraria, el Gobierno decretó la disolución de la SNA por no representar adecuadamente a la nueva estructuración del agro y estableció, mediante el Decreto Ley Nº 19400, una organización que involucraba a los organismos campesinos de base (Comunidades Campesinas y Asociaciones Agrarias)

/dentro de

dentro de Ligas Agrarias a nivel de valle o de provincia, éstas se organizarán en Federaciones Agrarias Departamentales que a su vez constituirían la Confederación Nacional Agraria (CNA) como máximo organismo representativo de los trabajadores agrícolas.

De ese modo se frenó la campaña antirreforma agraria pues existió desconcierto incluso entre los medianos agricultores con quienes el Gobierno trataba de evitar fricciones. Esta relativa calma duraría prácticamente un año.

A mediados de 1973 tuvo lugar una escalada de los medianos agricultores con evidente respaldo aprista con el objeto de consolidar la pequeña y mediana propiedad y de contrarrestar la creciente organización campesina que contaba con el apoyo estatal. El nucleamiento de los medianos agricultores a nivel nacional y su consiguiente presión para garantizar la propiedad privada fue realizado paralelamente con una amplia ofensiva de la derecha tradicional en busca de frenar el avance del proceso revolucionario.

Como respuesta, el Gobierno expidió una ley especial para la pequeña y mediana propiedad reconociendo los pequeños (menos de 15 hás. en la Costa ó 5 hás. en la Sierra), intermedios (sobre el límite de los pequeños hasta un tercio del límite inafectable o sea 50 hás. en la costa) y medianos agricultores (entre el límite superior de los intermedios y el límite inafectable o sea 150 hás. en la costa). Establecidos estos límites el Gobierno logró la desidentificación de los intereses de los pequeños propietarios con respecto a los de los medianos declarando la inafectabilidad inmediata de los fundos de menores dimensiones. Al mismo tiempo, concedió a los medianos propietarios la facultad de apelar los decretos de afectación ante el Tribunal Agrario, la inafectabilidad absoluta de los predios menores de 50 hás. y la destitución de un grupo de funcionarios radicales en la región norte. Sin embargo, la presión de los medianos agricultores amparada en la prensa derechista sufrió un rudo golpe cuando se expropiaron los diarios de difusión nacional (julio 1974) perdiendo entonces sus más importantes canales de difusión.

/La presión

La presión de los medianos propietarios sin embargo, renació en los últimos meses de 1975 organizando el "Frente Nacional de Defensa de la Mediana y Pequeña Propiedad" con el objeto de detener el avance y profundización del proceso de Reforma Agraria. El Gobierno sin embargo, radicalizó sus medidas, estableciendo definitivamente como límites máximos para la propiedad rural: 50 hás. en la costa ó 30 hás. para la sierra y ceja de selva, y previendo el pago en efectivo de las expropiaciones que se ejecutaren a propietarios cuya área inafectable hubiera sido mayor a esos límites. Con escasa capacidad de reacción, los medianos agricultores se vieron obligados a aceptar esa disposición desapareciendo entonces el clima beligerante contra la Reforma Agraria.

La resistencia de los medianos agricultores a la Reforma y las concesiones parciales del Gobierno tuvieron su expresión concreta en la distribución regional de los fundos declarados inafectables. Hacia 1976, las zonas de mayor beligerancia en lo que respecta a los medianos agricultores concentraban el 55 por ciento del total de hectáreas y sólo el 14 por ciento de los fundos declarados inafectables (Arequipa con 281 133 hectáreas en 6 797 fundos y Piura con 76 875 hás. y 1 542 fundos).

### 3. La participación campesina y su organización

En la concepción inicial de la Reforma Agraria, la participación campesina aparecía muy limitada, planteándose la participación estatal en la gestión agraria con el objeto de consolidar la nueva estructura de propiedad. Se señala así que "en el mediano plazo el Estado debe mantener cierta ingerencia sobre las unidades productoras agropecuarias asegurando el mayor beneficio tanto del nuevo campesino como del país en su conjunto" <sup>9/</sup>.

---

9/ Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975, Instituto Nacional de Planificación.

Es por ello, que luego de la intervención de las haciendas azucareras, se establecieron los Comités Especiales de Administración con el objeto de conducir la gestión empresarial de las empresas expropiadas; estos Comités eran designados por el Gobierno y había en ellos predominio de técnicos y limitada participación campesina. También al constituirse las Cooperativas Agrarias de Producción, el Estado se reservaba el nombramiento de cierto número de miembros de la Asamblea General de Delegados en función del saldo de la Deuda Agraria de cada cooperativa. Esto último fue modificado cuando los trabajadores agrarios pugnaron y obtuvieron el control de la gestión empresarial, eligiendo desde entonces la totalidad de miembros de los órganos de gestión.

Si bien esto ocurría a nivel de gestión económica, al nivel político los intentos de movilización campesina en apoyo de la Reforma Agraria sólo fueron aceptados parcialmente por el Gobierno sin que se llegara a incorporar masivamente al campesinado en las tareas de la Reforma. Los esfuerzos de movilización que desplegaron inicialmente la Oficina Nacional de Desarrollo Cooperativo (ONDECOOP) y los "Comités de Defensa de la Reforma Agraria" fueron frustrados por el Gobierno haciendo eco a la prensa y organizaciones de derecha que los sindicaban como una manera de infiltración comunista.

Sin embargo, la necesidad de organizar el apoyo popular en torno a las reformas que implementaba el Gobierno genera en 1971 el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS). En el campo agrario, el SINAMOS recoge el radicalismo de ciertos funcionarios públicos y apoya la organización campesina, así como los planteamientos de aceleración de la Reforma Agraria. Con esa orientación, el SINAMOS fue importante pieza en las acciones destinadas a contrarrestar los embates antirreformistas de la Sociedad Nacional Agraria y al mismo tiempo fue implementando la nueva organización en el agro.

/Habiéndose decretado

Habiéndose decretado la disolución de la Sociedad Nacional Agraria, estableciéndose en su lugar una nueva estructuración institucional (Decreto Ley Nº 19400), el apoyo del Estado se volcó entonces a las organizaciones agrarias beneficiarias de la Reforma, promoviendo la organización de la Confederación Nacional Agraria (CNA) y fortaleciendo la infraestructura estatal de apoyo al agro (comercialización de insumos y de productos agropecuarios, apoyo financiero y planificación de la producción).

En lo primero, jugó papel decisivo el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) radicalizando al campesinado beneficiario de la Reforma en lo que respecta al proceso de transferencia de la tierra y a una mayor participación en la gestión agropecuaria. Debe señalarse que en varios casos la creación de organizaciones agrarias de base y de ligas fue una acción del SINAMOS antes que una surgida de los propios campesinos.

El Decreto Ley Nº 19400 sobre organizaciones agrarias establece las formas de agrupación y fines de las organizaciones de trabajadores agrícolas señalando que sólo serán reconocidas las que se ajusten a este dispositivo. De este modo se eliminó la Sociedad Nacional Agraria pero al mismo tiempo quedó indeterminada la situación de los sindicatos agrarios.

La organización contempla cuatro niveles ó grados. Los organismos de base, llámese asociaciones agrarias, comunidades campesinas o cooperativas son organizaciones de primer grado. Las Ligas Agrarias que aglutinan los organismos de base de una provincia o valle son las organizaciones de segundo grado. Las Federaciones Agrarias, compuestas por las Ligas de un Departamento son las organizaciones de tercer grado. Y finalmente, como organismo supremo, la Confederación Nacional Agraria (CNA).

La organización de la CNA tuvo lugar entre octubre de 1972 y octubre de 1974 en que se celebró el Congreso Constituyente. A partir de entonces su significado político ha sido creciente constituyendo en la actualidad un actor de relieve en la escena política nacional.

/La Confederación



La Confederación Nacional Agraria no logró sin embargo, nuclear a todos los propietarios y trabajadores del agro. En la práctica, los propietarios individuales de fundos medianos y los campesinos no beneficiarios del proceso de Reforma Agraria buscaron organizarse independientemente de la CNA.

La mayoría de medianos propietarios individuales se agrupó en el "Frente Nacional de Defensa de la Mediana y Pequeña Propiedad", organismo que ha respondido más a una necesidad coyuntural que a una organización permanente de sus integrantes.

La movilización campesina, básicamente de los no beneficiados por la Reforma Agraria fue capitalizada paulatinamente por la izquierda extrema que logró a mediados de 1974 revitalizar la Confederación Campesina del Perú (CCP). El programa de esta organización sindical giró desde entonces alrededor de la invasión de tierras aún no expropiadas, el no pago de la deuda agraria, el rechazo al control político gubernamental de la organización campesina legal (CNA) y reivindicaciones salariales. La acción de la CCP sin embargo no logró ampliar significativamente su base política debido al avance del proceso de Reforma Agraria, a la competencia política que le representó el trabajo del SINAMOS y a la acción de los órganos de seguridad.

#### 4. La implementación de la Reforma Agraria

Al inicio de la Reforma, la expropiación fue realizada por predios individuales más por razones de índole político (expropiar sorpresivamente los predios más capitalizados de la costa con predominio sindical aprista) que de índole técnico. Esta modalidad tuvo vigencia los dos primeros años de la reforma pero implicaba un gran desgaste del aparato ministerial encargado de ejecutarla, pues las expropiaciones se realizaban de manera desorganizada atentando contra las metas propuestas y, de otro lado, tanto para la fase de afectación como para la de adjudicación de predios no existían criterios comunes en las diferentes Zonas Agrarias.

/A partir

A partir de 1971 el Ministerio de Agricultura establece el concepto del Proyecto Integral de Asentamiento Rural (PIAR) dentro del cual tendrían lugar las adjudicaciones tanto individuales como asociativas. Se define el PIAR como el "conjunto de acciones coherentes conducentes al establecimiento organizado de beneficiarios de Reforma Agraria en un área delimitada con criterio de unidad socioeconómica. Además el PIAR comprenderá las actividades referidas tanto a la producción de bienes como a la promoción humana, en el orden social y económico" <sup>10/</sup>.

Conforme a la introducción de los PIAR, la Reforma Agraria se empieza a realizar según el ámbito y prioridad regional que se establece en el Plan buscando la integración empresarial en centrales regionales.

Con la implementación de los PIAR se perseguía, además de acelerar y programar las acciones de Reforma Agraria, disminuir las diferencias sociales que se generaban entre empresas grandes y pequeñas de una misma región; crear economías de escala y aglomeración en beneficio del mejor uso de los recursos productivos y asignar las inversiones regionales con una óptica de desarrollo para la Zona.

Si bien desde el punto de vista de la aceleración de la Reforma los PIAR cumplieron su cometido, no sucedió lo mismo en lo que respecta a los objetivos económico-sociales. En realidad fueron escasos los PIAR que se constituyeron. Incluso en su etapa de constitución existió dualidad y superposición de funciones entre el Ministerio de Agricultura y el SINAMOS. Influyó también en su escasa implementación la ausencia de apoyo financiero que se requería para poner en marcha una gran cantidad de pequeños proyectos de interés local y regional pues, la inversión nacional se orientaba fundamentalmente a grandes proyectos de interés nacional.

---

<sup>10/</sup> Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975, Instituto Nacional de Planificación.

La casi nula participación campesina en los estudios y proyectos vinculados a los PIAR fue determinante para que no existiera la presión popular necesaria para llevar adelante esta modalidad de implementación de la Reforma.

En los primeros años del proceso de transferencia de la tierra, la brecha entre la superficie expropiada y la superficie adjudicada fue muy significativa. Ello se debió en gran parte a las acciones de capacitación campesina que debían realizarse antes de la adjudicación, al desfase en la afectación de fundos destinados a conformar una sola unidad productiva y al derecho otorgado a los propietarios de disponer de un plazo para recoger las cosechas. Debe señalarse que en el período que mediaba entre la expropiación y la adjudicación el proceso productivo no se interrumpía pues, quedaba a cargo de Comités Especiales de Administración integrados por funcionarios del Estado y por campesinos. La brecha mencionada fue paulatinamente reducida desde aproximadamente 60 por ciento de la superficie expropiada en los años 1969-1970 hasta 16 por ciento en 1975 debido a la aceleración de los procedimientos de adjudicación.

Los mayores problemas que afrontó el campesinado en la implementación de la Reforma estuvieron dados por la descapitalización que hicieron los antiguos propietarios. A excepción de los grandes latifundios azucareros de la costa que fueron inmediata y sorpresivamente intervenidos por el Estado, los demás fundos sufrieron un proceso de descapitalización apenas sus propietarios tuvieron la certeza que la Reforma tenía caracteres radicales. La sustracción de maquinaria, equipo y vehículos, la falta de mantenimiento de la infraestructura de regadío, la venta de vientres en la ganadería, entre otros, fueron elementos utilizados por los propietarios como mecanismos de defensa frente a la expropiación y que luego significaron mayores gastos de inversión a las flamantes empresas asociativas en su afán de incrementar sus activos fijos que les permitieran mantener niveles adecuados de productividad.

En lo referente a adjudicaciones, la Reforma Agraria privilegió el otorgamiento de predios a empresas asociativas. Se trató de mantener en todo momento la unidad de explotación agropecuaria a fin de no atentar contra la productividad agrícola. Las grandes empresas agroindustriales conservaron su integración entre las actividades agrarias y las industriales siendo asignadas a cooperativas de producción conformadas por los trabajadores permanentes. De igual manera los extensos fundos serranos dedicados a la ganadería fueron adjudicados de manera conjunta a las comunidades campesinas, cooperativas y pequeños feudatarios que laboraban en ellos, mediante la generación de una nueva forma empresarial denominada Sociedad Agrícola de Interés Social.

Hasta 1975 se había adjudicado en forma asociativa 6'091 877 hectáreas (97.8 por ciento del total adjudicado) a 233 689 familias (92.6 por ciento del total de familias beneficiarias). Entre cooperativas y Sociedades Agrícolas de Interés Social reunían el ochenta por ciento del total adjudicado y el sesenticinco por ciento de las familias beneficiadas. A Comunidades y grupos campesinos correspondió dieciocho por ciento del área total adjudicada y casi el veintiocho por ciento del total de familias beneficiadas.

El asignar la propiedad de las empresas cooperativas a todos los trabajadores permanentes implicó la subsistencia de un considerable número de trabajadores que esporádicamente prestan sus servicios en épocas que la demanda de trabajo supera el número de los socios. Esos trabajadores, denominados "eventuales" fueron incrementándose y sustituyendo, en muchos casos, el trabajo de los permanentes. Con el objeto de mejorar la situación de estos "eventuales", en diciembre de 1975 se estableció un dispositivo legal determinando que las empresas individuales o asociativas conductoras de predios cuya superficie agrícola útil sea mayor de nueve hectáreas estarán obligadas a emplear no menos de un trabajador permanente por cada cinco hectáreas de tierras de cultivo bajo riego que excedan el límite de las nueve anteriormente mencionado.

/Se estimaba

Se estimaba que esa disposición podría otorgar trabajo permanente a alrededor de 15 000 trabajadores del agro.

## 5. Otras medidas de política agraria

### a) Política de producción

Con el objeto de apoyar al proceso de Reforma Agraria se estableció en el Plan 1971-1975 una política de promoción de la producción e incremento de la productividad que básicamente contempló:

- Reforzar la prestación de servicios estatales reorientándolos para apoyar a los beneficiarios de la Reforma, especialmente a las empresas asociativas.
- Otorgar énfasis a las inversiones y acciones que incrementen la producción por aumento de la productividad física y por intensidad y mejor uso de los recursos.
- Otorgar prioridad a las obras que requiera la aplicación de la Ley General de Aguas y los proyectos de recuperación de tierras y mejoramiento de riego.
- Continuar con las acciones de colonización que estuvieren ejecutándose.
- Intensificar la investigación agropecuaria orientada a sustituir cultivos para disminuir la dependencia externa, promover la utilización de insumos nacionales y estudiar el mejor uso del agua.

Esta política fue implementada a través de programas de producción para productos deficitarios, de regulación y de exportación.

El resultado fue mantener un crecimiento de la producción aunque lento y marcadamente inferior al crecimiento de la población. En todo caso, la producción creció a un ritmo ligeramente menor que en períodos anteriores. Lo interesante es señalar que no existió un colapso en la producción o por lo menos una baja pronunciada que hubiera podido esperarse a consecuencia del proceso de Reforma Agraria.

/El apoyo

El apoyo estatal a la producción no fue sin embargo, suficientemente amplio y fluido para mejorar el ritmo de crecimiento debido a que la mayor parte de recursos humanos y materiales se volcaron hacia la implementación del proceso de transferencia de la tierra. Este débil apoyo que se orienta principalmente a la pequeña producción para consumo interno, determinó que existiese una caída en la producción de tubérculos, frutales y trigo. Los productos que tuvieron mayor crecimiento fueron la caña de azúcar, sobre todo en los años 1969-1971, y los derivados de la avicultura.

A mediados de 1975 y luego de haberse logrado alrededor del setenta por ciento de la meta programada para la transferencia de tierras se creó el Sistema de Producción Agropecuaria como un mecanismo de programación de la producción en el que participarán los productores organizados. Este mecanismo prevé la constitución de un Consejo Directivo de Producción a nivel nacional, Consejos Zonales de Producción a nivel regional y Consejos Locales de Producción a nivel local. Estos Consejos estarán conformados por representantes del sector público y de los productores. A nivel local se determina también la existencia de los Núcleos de Productores.

Para el primer año de funcionamiento del Sistema de Producción Agropecuaria se seleccionó los siguientes productos para ser programados a nivel nacional: arroz, papa, trigo, maíz, sorgo granífero, frijol, oleaginosas (soya y maní), carne de vacuno y de ave, leche y huevos. Ello no excluía la posibilidad que para productos de importancia regional se establezca también una programación a su respectivo nivel. Mediante el Sistema, todos los agricultores de una localidad que trabajen los productos sujetos a programación deberán inscribirse en el Núcleo de Productores correspondiente a cada producto programado. Cada Núcleo escoge cinco representantes de los que por lo menos dos deberán pertenecer a la Liga Agraria; de esta forma se constituye la Asamblea de Delegados del Núcleo de Productores.

/La Asamblea

La Asamblea de Delegados elige un delegado por Núcleo, necesariamente ese delegado deberá estar afiliado a la Liga Agraria, que los representará ante el Consejo Local de Producción. Este Consejo se completará con los representantes locales de los Ministerios de Alimentación, y de Agricultura, del Banco Agrario, de la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos y de la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios. En el seno del Consejo ha de definirse la cédula de cultivo y el volumen de producción así como la seguridad por parte del Estado en el abastecimiento de semillas, fertilizantes, dotación de agua, crédito, asistencia técnica, etc. Del mismo modo que los Consejos Locales se constituirán y funcionarán los Consejos Zonales y el Consejo Directivo Nacional.

De ese modo, por agregación de las metas locales y zonales se determina una meta nacional de producción que representa un compromiso entre los productores para cultivar o criar determinados productos y el Estado para proveer los insumos y la asistencia técnica y financiera necesaria. Se pretende con este Sistema solucionar, por lo menos en parte, el agudo problema de abastecimiento de alimentos que implica el uso de una cantidad significativa de divisas para importarlos.

b) Política de comercialización y precios

Paralelamente a las acciones de Reforma Agraria se planteó una política de comercialización y de precios que básicamente proponía:

- Regular los precios mínimos en función de los costos de las empresas más eficientes de cada región.
- Garantizar, mediante la empresa de importación estatal, el abastecimiento de bienes esenciales a precios que permitan una estabilidad en la producción interna.
- Reestructurar la comercialización mediante cooperativas de los propios productores.
- Regular el abastecimiento de los productos de consumo popular y establecer un sistema de precios de refugio.

/- Establecer un

- Establecer un sistema de comercialización en función de centros de acopio en las zonas de producción y de mercados mayoristas regionales.
- Establecer y mejorar la infraestructura de comercialización.
- Intervención directa de los productores en la exportación de los productos y en la importación de insumos.

En la práctica esta política fue implementada a medias. En lo referente a la comercialización sólo se avanzó muy limitadamente en la dotación de infraestructura y en la regulación de la comercialización externa mediante las empresas estatales. No se llegó a establecer mecanismos de participación directa de los productores en la comercialización aunque se prevé ello en el Sistema de Producción Agropecuaria que recién se implementará en 1976; en consecuencia siguió funcionando el tradicional mecanismo de intermediación que sirvió para extraer excedentes del agro en beneficio de los comerciantes mayoristas.

En cuanto a los precios, la necesidad de mantener e incluso aumentar en los primeros años la capacidad adquisitiva de los sectores urbanos significó una política de fijación de los precios agrícolas en desmedro de una mayor generación de excedentes en el agro. En muchos casos, la fijación de precios por debajo de los costos de producción implicó una sustitución de cultivos en favor de aquellos productos no sujetos al control de precios. El creciente subsidio de los productos importados desalentó asimismo la producción interna de sustitutos.

Solamente a mediados de 1975 se estableció un conjunto de medidas de precios y remuneraciones que implicó, entre otras cosas, una reasignación de subsidios, disminuyendo los de productos de consumo y trasladando parte de ellos a los fertilizantes de manera que se incentive la producción agrícola, especialmente de alimentos.



c) Política de inversiones

La política de inversiones en el agro estuvo dirigida a la ejecución de grandes obras de infraestructura de riego con la finalidad de aumentar el área agrícola disponible en la costa. El 52 por ciento de las inversiones totales del sector agropecuario se programaron en el rubro de Aguas e Irrigación. Los tres proyectos de regadío de mayor envergadura: Chira-Piura, Majes-Sihuas y Tinajones absorbieron el 32 por ciento de la inversión programada total y el 63 por ciento de la inversión en Aguas e Irrigación.

La consecuencia de esta política fue concentrar los recursos en proyectos de envergadura pero de muy largo período de maduración, dejando de lado las pequeñas inversiones que maduran en corto lapso y que podrían haber morigerado la aguda escasez de alimentos a partir de 1973. Las inversiones destinadas a contener la erosión mediante planes de reforestación que permitieron conservar las tierras de cultivo sobre todo en las laderas serranas recién empezaron a cobrar impulso desde 1975.

Por otro lado, si bien los proyectos costeros de irrigación aumentarán en el largo plazo la demanda de trabajo en el campo aliviando así parte del exceso actual de trabajadores en el agro, se han realizado fundamentalmente mediante créditos externos que a su vez han implicado la utilización de técnicas de construcción altamente intensivas en capital al estar "amarrada" la tecnología y la venta de maquinaria con la concesión de créditos. Ello significó desperdiciar oportunidades de incrementar los niveles de empleo del país utilizando por tanto el recurso abundante de nuestra economía en vez de comprometer la capacidad de endeudamiento externo del país utilizando fondos del exterior.

Finalmente, debe señalarse que al estar ubicados esos grandes proyectos en la región costera, contribuirán a incrementar el proceso migratorio hacia la costa y consiguientemente la demanda de servicios en desmedro de las zonas más deprimidas del país.

/d) Política crediticia

d) Política crediticia

Aunque no existió en los planes una política crediticia explícita, la política que se implementó y que se suponía al servicio de la Reforma Agraria, no tuvo mayor cambio que la seguida tradicionalmente.

La principal entidad crediticia en el agro sigue siendo el Banco de Fomento Agropecuario del Perú que pese a haber incrementado su monto de préstamos casi cuatro veces entre 1968 y 1975 ha carecido del capital necesario que le permitiera hacer frente a una demanda creciente proveniente de las nuevas empresas agrarias, de tal manera una importante cantidad de productores no gozó del crédito oportuno y suficiente.

El crédito se concentró regionalmente en la costa y entre los productos en aquellos destinados a la exportación, tales como el café, algodón y caña de azúcar que en 1974 absorbieron casi el 46 por ciento del total de colocaciones del Banco. Debe señalarse también que gran parte del crédito está concentrado en las grandes empresas cooperativas.

Esta política crediticia se supone tenga alteraciones sustanciales al entrar en funcionamiento el Sistema de Producción Agropecuaria pues priorizará la atención crediticia hacia los cultivos y crianzas programadas, conforme a la responsabilidad estatal de garantizar el crédito necesario.

D. A manera de conclusión

La evolución de la política agraria viene a ser el correlato de la evolución del dominio que sobre el Estado ejercieron diversos grupos sociales. En tanto el Estado fue dominado por la oligarquía terrateniente, la política agraria se constriñó fundamentalmente a la expansión de tierras que beneficiaron a nuevos grupos pero sin cuestionar la gran concentración de la propiedad agraria. Solamente, cuando los grupos oligárquicos ven minado su poder admiten parcialmente la necesidad de una redistribución de la propiedad. Finalmente, luego de una etapa en que ninguno de los grupos sociales tiene la capacidad suficiente para imponer su proyecto surge un grupo militar que con cierta independencia de clase puede cancelar el poder oligárquico estableciendo un cambio radical de propiedad en el agro.

Entre los elementos catalizadores del proceso de Reforma Agraria debe mencionarse, además del movimiento campesino por la reivindicación de tierras, a los intereses de la burguesía industrial ansiosa de contar con un mercado interno amplio para realizar su producción. Luego de la casi culminación del proceso de transferencia de tierras podría señalarse que ambos han logrado su propósito: los grupos industriales han ensanchado su mercado, sobre todo para bienes de consumo durables y el campesinado al acceder a la propiedad de la tierra ha insurgido como un importante actor en la escena política peruana.

La presencia del Estado es un elemento importante dentro de la política agraria. A diferencia de épocas anteriores en que su acción se restringía a proporcionar cierta ayuda técnica y parte de las necesidades crediticias, hoy tiene a su cargo prácticamente la totalidad del crédito agrario, la investigación, la capacitación, la determinación de la política de producción, la comercialización de insumos básicos para la agricultura así como el control de las

importaciones y exportaciones, la infraestructura de comercialización (almacenes y silos en actual construcción) y la mayor empresa comercializadora de alimentos que opera en Lima con una cadena de tiendas afiliadas en toda la República.

La transferencia de la propiedad ha significado beneficiar hasta 1975 a alrededor de 254 000 familias estimándose que a la finalización del proceso se habrán beneficiado aproximadamente 400 000 familias. Sin embargo, ellas representarían sólo un treinta por ciento de la población rural. Es en la población no beneficiaria (pequeños y medianos propietarios, minifundistas y campesinos sin tierra) donde se prevé la subsistencia de problemas de desocupación y subocupación y en parte de la cual perduran formas antisociales de trabajo, incumpléndose, por ejemplo, el pago del salario mínimo vital. El problema del minifundismo, aún irresuelto, implica la conducción de parcelas tan pequeñas que imposibilitan a sus propietarios dedicarse exclusivamente a las actividades agrícolas. En tanto se lleva adelante una política de ampliación de áreas de cultivo mediante grandes proyectos de irrigación, la escasez de tierras está determinando una tendencia de los campesinos sin tierra principalmente a la ocupación de tierras no explotadas por sus adjudicatarios.

Aunque el cambio de la propiedad de la tierra ha sido el elemento central de la política agraria, ello no ha significado cambiar la estructura de producción. Así, las empresas asociativas del agro concentran cultivos industriales o de exportación tales como el algodón (57 por ciento) y la caña de azúcar (99 por ciento). Tal como ocurría anteriormente la producción de cultivos alimenticios es relativamente pequeña aun cuando existe la posibilidad de modificar esta situación mediante el Sistema de Producción Agropecuaria.

Las empresas campesinas cuentan con planes de explotación elaborados por el Ministerio de Agricultura que sin embargo, no son utilizados debido a su inadecuada elaboración, la falta de

/personal calificado

personal calificado para ello, su irrealismo y la ausencia de actualizaciones son causas de ello.

Existe también problemas por el lado de la comercialización tanto en la compra de insumos por la aún insuficiente implementación de la empresa estatal encargada de ello, como en la venta de sus productos que se realiza por los canales de intermediación tradicional a través de los cuales se filtra parte del excedente agrícola. Esto último, se agrava en tanto la elevación de los costos de producción originado en el alza de precios de los insumos industriales para la agricultura son ostensiblemente más altos que los precios de venta de los productos agropecuarios fijados oficialmente.

Los problemas más graves que está afrontando actualmente el sector agrario están en relación con la deficiente gestión empresarial. Los problemas en este sentido son múltiples: falta de recursos humanos especialmente calificados en la conducción de este tipo de empresas, insuficiente capacitación de los socios, inadecuada organización y escasa participación en la gestión, etc. Recién a partir del año 1976 se inicia un apoyo más directo a las empresas campesinas reforzando significativamente la dependencia estatal encargada de ello.

Todos estos problemas que por demás no son excluyentes, empiezan a ser afrontados por el Estado en el marco de una problemática totalmente distinta a la existente antes de la Reforma Agraria y con el apoyo de la Confederación Nacional Agraria que en la práctica es la entidad representativa de los beneficiarios del proceso.

