



OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

## LA REFORMA AGRARIA EN EL PERÚ



CONSULTA DE EXPERTOS EN REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA

**11 Y 12 DE DICIEMBRE 2006. SANTIAGO, CHILE**

**Fernando Eguren**  
CEPES  
Diciembre 2006

## INDICE

I.	ANTECEDENTES	02
II.	EL PROCESO	11
III.	EL IMPACTO	17
IV.	PRINCIPALES ENSEÑANZAS	22

---

Este trabajo fue presentado en una consulta de expertos y ejecutores sobre Reforma Agraria, que fue organizada en Santiago de Chile el 11 y 12 de diciembre de 2006 por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. El objetivo de esta consulta fue conocer experiencias de Reformas Agrarias realizadas en el pasado, en las que se expusieron los casos de Chile y Perú, y analizar la situación de países que se encuentran con Reformas Agrarias activas, donde se discutió sobre los casos de Brasil, Bolivia, Paraguay y Venezuela.

**Fernando Eguren** es sociólogo por la Universidad de Lovaina, Bélgica. Tiene estudios de postgrado en sociología en l'Ecolo Pratique des Hautes Études, de Paris, y de Ciencias Políticas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en Lima. Actualmente es Presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

---

## I. ANTECEDENTES

### 1. Factores Conducentes a la Reforma Agraria

Varios factores contribuyeron a que en el Perú se produjese una reforma agraria radical en la década de 1960 y en la primera mitad de la siguiente. Primero, la modernización de los espacios rurales, claramente visible al menos desde la década de los cuarenta. Segundo lugar, la preocupación de las élites urbanas en el descontrolado proceso migratorio del campo a la ciudad. Tercero, el fortalecimiento de una burguesía urbana de base industrial. Cuarto, la intensidad y carácter masivo del movimiento campesino. Finalmente, en el marco de la Guerra Fría, un contexto internacional favorable, dispuesto no sólo a apoyar sino a promover reformas que pudiesen evitar procesos revolucionarios, como el cubano.

En las décadas previas a 1960 – año que inicia el período de reformas agrarias- habían dos procesos de modernización rural en marcha en el Perú. El primero fue el emprendido, en algunos casos desde fines del siglo XIX, por los propios hacendados convertidos en empresarios agrarios, sobre todo en la costa, pero también, con mucho menor intensidad, en algunos lugares de la sierra.

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

Quizá el caso más notable y publicitado movimiento fue la rebelión de los colonos de los valles de La Convención y Lares, en la selva alta del departamento del Cuzco, contra los gamonales, que culminó en la transformación de una sociedad semifeudal en otra mucho más moderna, capitalista y de ciudadanos, que es la que hoy existe, cuya columna vertebral está constituida por los pequeños agricultores comerciales, predominantemente cafetaleros. Pero no fue el único caso: las intensas y extensas movilizaciones campesinas de fines de la década de 1950 y comienzos de 1960, sin las que no pueden explicarse las reformas agrarias posteriores, no se orientaron solamente a acceder a las tierras de los latifundios, sino a liquidar los obstáculos económicos y sociales que impedían que al menos un sector importante de campesinos –los llamados convencionalmente ricos y medios- progresasen, pues la modernización y la ampliación de los mercados en el medio rural no eran posibles con terratenientes tradicionales y gamonales.

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

Por otro lado, en 1961 se realizó un censo agropecuario que puso números a una situación conocida, la gran concentración de la propiedad de la tierra. (Ver cuadro 1) Esta información, en un contexto en el que la reforma agraria era considerada una necesidad por prácticamente todos los sectores sociales latinoamericanos (salvo los más conservadores y los propios terratenientes) y que los propios organismos internacionales recomendaban para evitar revoluciones como la cubana, alimentó argumentos a favor de su realización.

**CUADRO 1**  
**Número y superficie de las unidades agropecuarias**  
**clasificadas por tamaño**  
**Perú 1961**

Tamaño de las UA (hectáreas)	Número	%	Hectáreas	%
Menos de 1	290,900	34.1	127,869	0.7
1 a 5	417,357	49.0	926,851	5.0
5 a 20	107,199	12.6	879,385	4.7
20 a 100	24,628	2.9	980,058	5.3
100 a 500	8,081	0.9	1'624,643	8.7
500 a 1000	1,585	0.2	1'065,157	5.7
1000 a 2500	1,116	0.1	1'658,636	8.9
Más de 2500	1,091	0.1	11'341,901	61.0
Total	851,957	100.0	18'604,500	100.0

Fuente: Primer censo nacional agropecuario.

En la década de 1950 la migración del campo a la ciudad era ya un fenómeno suficientemente masivo y persistente como para preocupar a las élites urbanas. Lima creció vertiginosamente. El gobierno conservador de Manuel Prado (1956-1962) formó una Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, que expresaba precisamente la preocupación por un mundo rural estancado y opresivo, sobre todo en la sierra, dominado por la hacienda tradicional, que expulsaba población hacia las ciudades, sobre todo la capital Lima, cuyo casco tradicional fue rodeado de poblaciones de pobres llamadas barriadas. Según información censal, la población urbana creció, entre 1940 y 1961, en un 3.7% anual (1.2% rural), y entre este último año y 1972, a razón de 5.1% (0.5% rural).

En gran parte de América Latina la reforma agraria dejó de ser en esos años una reivindicación de las izquierdas para incorporarse en la agenda pública de todos los partidos políticos, salvo de los más directamente vinculados a los terratenientes. Más aún, pasó a ser una de las reformas reclamadas por los Estados Unidos para prevenir nuevas revoluciones, como la que había ocurrido en Cuba, que podrían poner en grave riesgo las delicadas correlaciones políticas internacionales en el tenso escenario de la Guerra Fría.

## 2. Las Leyes de Reforma Agraria

### *La Primera Ley de Reforma Agraria: 1962*

La Comisión mencionada del gobierno de Prado dio lugar a un proyecto de ley que nunca se concretó. La primera ley de reforma agraria –llamada Ley de Bases– fue promulgada en 1962 por un gobierno militar a los meses de haber dado un golpe de estado. Esta ley fue dada para responder a una situación muy concreta, la exitosa ocupación de las tierras de haciendas en los

valles de La Convención y Lares por los colonos. Sólo se aplicó en dicha región y convalidó la situación de hecho, legalizando la ocupación.<sup>1</sup>

### ***La Segunda Ley de Reforma Agraria: 1964***

El nuevo presidente, Fernando Belaúnde, elegido en 1963, había ofrecido en su campaña electoral hacer una reforma agraria. No fue sorprendente que cuando asumió el poder, a mediados de ese año, las movilizaciones campesinas arreciaran y se multiplicaran. Su partido, Acción Popular, aliado a la Democracia Cristiana, negoció un proyecto de ley cuya radicalidad quedó muy mermada por la oposición de la alianza –que hacía mayoría en el Congreso- entre la Unión Nacional Odriista, en el que importantes hacendados ejercían una influencia decisiva, y el APRA. La ley aprobada permitía la expropiación de latifundios tradicionales y aquellos del sector moderno que mantuvieran alguna forma de explotación no capitalista.<sup>2</sup> Su aplicación, sin embargo, fue muy modesta. Logró, sin embargo, hacer propietarios a los feudatarios de las haciendas de la costa.

### ***La Tercera Ley de Reforma Agraria: 1969***

La tercera ley de reforma agraria fue dada en junio de 1969, nuevamente por un gobierno militar. La ley era más radical que las anteriores, pues no sólo consideraba expropiable a las haciendas tradicionales, sino a todo predio mayor de 150 ha (tierra de cultivo bajo riego o equivalente) y a predios menores que hubiesen incurrido en una serie amplia de causales. En la práctica, casi cualquier predio privado podía ser afectado. Pero sobre todo la ley fue respaldada por la decisión política del gobierno, y su ejecución facilitada por el poder de las armas, por la inexistencia de instancias políticas y judiciales de control (la Corte Suprema fue intervenida en diciembre de ese año) y la escasa capacidad de oposición de los partidos políticos y de las clases propietarias.

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

Inicialmente los hacendados del sector moderno aprovecharon una rendija de la ley de reforma agraria que permitía la parcelación de las haciendas en unidades menores a 150 hectáreas. La multiplicación de las parcelaciones por iniciativa privada motivó la preocupación del gobierno. Después de una bien publicitada resistencia a la parcelación por el sindicato de una de las haciendas frutícolas más modernas, la ley fue modificada para impedir nuevas iniciativas.

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

---

<sup>1</sup> Eduardo Fioravanti, *Latifundio y sindicalismo en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1976.

<sup>2</sup> José Matos Mar y José Mejía, *La reforma agraria en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1980. P. 97.

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

### **3. El Marco Legal y Político**

#### ***El Golpe de Estado de 1968***

El golpe de estado del 3 de octubre de 1968 se dio a un gobierno reformista ya muy desacreditado. El presidente Belaúnde no había tenido la capacidad de estar a la altura de los ofrecimientos gracias a los cuales fue elegido cinco años antes. La reforma agraria que prometió apenas si avanzó en su aplicación y otros hechos, como el incremento del contrabando y el mayúsculo escándalo que acompañó la expropiación de los bienes de una impopular empresa petrolera norteamericana, precipitaron el golpe.

Desde inicios de la década de 1960, los militares, particularmente los oficiales del Ejército, recibieron una formación desarrollista en lo económico y nacionalista y progresista en lo político, que modificó sus percepciones del país y de su misión. Fueron muy impactados por un movimiento guerrillero que se desarrolló en parte de la sierra y la selva alta a mediados de esa década. Aunque ellos mismos lo liquidaron militarmente, aumentó su conciencia de que estaban llamados a hacer algo por reformar la economía, la política y la sociedad del país, entre otras razones para evitar futuros movimientos armados. También en esos años los militares percibieron con mayor claridad las conexiones entre el desarrollo socioeconómico y la geopolítica: un país débil y en conflicto estaba en situación de inferioridad con los países vecinos, algunos de los cuales eran percibidos siempre como rivales.

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

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

En la segunda mitad de los años de 1960 fue surgiendo un vigoroso movimiento de izquierda, joven y ligado a las principales universidades, que dio nacimiento a algunos partidos, en ese momento llamados 'de nueva izquierda', como una alternativa a los partidos ortodoxos, tanto de la vertiente pro soviética como de la vertiente maoísta. Más eclécticos, tuvieron la capacidad de

establecer variadas y sólidas relaciones con el movimiento popular, particularmente rural y del proletariado urbano. La izquierda maoísta, con influencias muy localizadas en ciertas universidades públicas y comunidades campesinas, se opuso al gobierno militar calificándolo de fascista, aún después de las importantes reformas emprendidas. Ello contribuyó a su aislamiento de los componentes del movimiento popular que se beneficiarían simbólicamente o materialmente de las reformas. La izquierda pro soviética, en cambio, apoyó al gobierno militar, siguiendo en ello el apoyo dado por la Unión Soviética –su principal proveedor de armamento, y por Cuba. Este apoyo le permitió afianzarse en el movimiento obrero urbano, sobre el que ya ejercía influencia previamente, que fue beneficiado con la formación de las comunidades laborales establecidas por el gobierno.

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

Para contrarrestar la influencia de la nueva izquierda en el campesinado y organizar en su apoyo al número creciente de beneficiarios de la reforma agraria, el gobierno militar creó por ley en 1972, la Confederación Nacional Agraria, -al mismo tiempo y en el mismo acto jurídico que disolvía la Sociedad Nacional Agraria de los terratenientes- y las Ligas Agrarias, como organizaciones afiliadas en los niveles de departamento y en algunos casos de provincias, integradas por beneficiarios de la reforma. En 1974 había, pues, dos confederaciones nacionales que se disputaban la influencia del movimiento campesino; la una, cercana a las nuevas organizaciones de izquierda, que reclamaban una radicalización de la reforma agraria y propiciaban con ese propósito las invasiones de tierras –la CCP-, y la otra –la CNA- que apoyaba acriticamente las reformas del gobierno.<sup>3</sup>

El panorama político al inicio de la reforma agraria se caracterizaba, pues, por un lado, por el desprestigio de los partidos que, desde el gobierno o desde la oposición habían participado en los poderes del Estado, por la debilidad de las organizaciones corporativas de los terratenientes y, en general, por la débil capacidad de respuesta de la clase empresarial; por otro lado, el gobierno contaba con el apoyo del Partido Comunista pro-soviético y de las organizaciones sindicales bajo su influencia, mientras que la nueva izquierda, vinculada al movimiento campesino, exigía la radicalización de las reformas emprendidas. Parte de la izquierda maoísta, irreductiblemente contraria al Gobierno Militar, conformaría hacia finales de la década de 1970 el partido Sendero Luminoso.

La presión por ‘derechizar’ al gobierno no venía principalmente de los partidos ni de los gremios empresariales, deslegitimados y debilitados como estaban, sino de las propias Fuerzas Armadas.<sup>4</sup> En agosto de 1975 un golpe militar interno desplazó al general Velasco del poder y

---

<sup>3</sup> Amainados los ímpetus reformistas del gobierno militar, la CNA se distanciaría de él paulatinamente, hasta romper en 1978.

<sup>4</sup> Según Héctor Béjar, uno de los principales civiles del equipo de Velasco y parte del núcleo del SINAMOS, el frente que lo desplazó del poder estaba conformado por “la Marina, la Guardia Civil y los mandos de los generales

fue reemplazado por su ministro de Economía, el moderado general Francisco Morales Bermúdez, quien dio inicio a la llamada Segunda Fase, y que gobernaría hasta julio de 1980, para ser reemplazado por un presidente democráticamente electo, Fernando Belaunde, al que los propios militares habían sacado del poder doce años antes.

### ***La ley 17716 de Reforma Agraria***

El contenido principal de la ley de reforma agraria 17716<sup>5</sup>, de 1969, concernía la definición de los predios rústicos susceptibles de ser afectados, las condiciones de la expropiación, las entidades adjudicatarias y las instituciones encargadas de la aplicación de la reforma.

### ***Los Predios Rústicos Expropiables***

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

- las tierras abandonadas por sus dueños, quedando incorporadas al dominio público. Se consideraba tierra abandonada cuando su dueño la había dejado inculta durante tres años consecutivos
- las tierras eriazas
- las tierras que no se usaban en armonía con el interés social, en cualquiera de los siguientes casos:
  - abandono de la tierra o deficiente explotación, así como el mal manejo y deterioro de los recursos naturales
  - subsistencia de formas antisociales o feudatarias de explotación de la tierra
  - condiciones injustas o contrarias a la ley en las relaciones de trabajo
  - concentración de la tierra de manera tal que constituyese un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y que determinase la extrema o injusta dependencia de la población respecto del propietario
  - el minifundio o la fragmentación del predio en forma que determine el mal uso o la destrucción de los recursos naturales, así como el bajo rendimiento de los factores de producción
- los predios o la parte de ellos explotados por feudatarios, pequeños arrendatarios, subarrendatarios y otros agricultores no propietarios
- los predios de propiedad de personas jurídicas de derecho privado, excepto los de sociedades de personas. En adelante, las Sociedades Anónimas y las Sociedades en Comandita no podrán ser propietarias de predios rurales
- todo predio por encima de las 150 hectáreas de tierras de cultivo bajo riego en la costa (Art. 28) y los predios ganaderos en la misma región directamente conducidos que excediesen un mil quinientos hectáreas de tierras cubiertas de pastos naturales.
- según las características locales, entre 30 y 55 hectáreas en la sierra (Art. 30).<sup>6</sup>

---

reaccionarios; la acción envolvente de los mismos generales, su complicidad con el Apra y los capitalistas". En esta alianza, la influencia de los terratenientes expropiados era reducida.

<sup>5</sup> La ley fue promulgada el 24 de junio de 1969. Tuvo que ser modificada varias veces, por lo que se hizo un texto único concordado que empezó a regir desde el 18 de agosto de 1970. Es a este texto al que nos referimos en este trabajo.

<sup>6</sup> Posteriormente, en 1975, al inicio de la Segunda Fase del gobierno, los límites se redujeron a 50 ha en la costa y 30 en la sierra., en un nuevo impulso reformista pero de corta duración, pues después de 1976 el ritmo de expropiaciones se redujo notablemente. Ya no subsistían grandes propiedades privadas

### ***Las Condiciones de la Expropiación***

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

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

Salvo para el caso del ganado, que era comprado al contado, los pagos a los propietarios se hicieron con bonos. Habían tres clases de bonos de deuda agraria: los de clase A serían redimidos en 25 años, devengando un interés del 6% anual. Estos bonos eran entregados a los propietarios expropiados de los predios que habían sido conducidos directamente. A los propietarios expropiados de tierras que habían sido arrendadas al momento de la afectación, se les pagaba con bonos de clase B que devengaban un interés del 5% anual, y también serían redimidos en 25 años. Finalmente, los bonos de clase C, con un interés anual del 4% anual, amortizables en treinta años serían entregados a los propietarios de predios con tierras ociosas o que habían estado enfeudadas.

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

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

Los predios expropiados eran transferidos a los beneficiarios a través de contratos de compra-venta con el Estado. Éste compraba a los propietarios afectados, y asumía la deuda, y luego vendía a los beneficiarios. Estos contratos constituían título suficiente inscribible en los Registros Públicos. Mientras no se cancelaba la deuda, el Estado mantenía la reserva de dominio.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> La reserva de dominio fue un argumento del gobierno militar para mantener una tutela sobre las empresas asociativas: técnica y económica en muchos casos, y política en las pocas pero muy importantes cooperativas agroindustriales azucareras.

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

### **Las Entidades Adjudicatarias y Formas de Propiedad**

Las tierras fueron adjudicadas a empresas asociativas, comunidades campesinas, grupos campesinos y personas naturales calificadas por la DGRA.

Se formaron dos tipos de empresas asociativas. Las cooperativas agrarias de producción (CAP) y las sociedades agrícolas de interés social (SAIS). Las primeras fueron organizadas principalmente en las haciendas agrícolas relativamente modernas de la costa. La propiedad fue entregada colectivamente a los trabajadores que habían sido asalariados permanentes de la hacienda. Estos, en asamblea, máxima instancia de decisión, elegían a sus órganos directivos (Consejo de Administración) y fiscalización (Consejo de Vigilancia), y a varios comités especializados. Una estructura paralela, con personal rentado, administraba la empresa. La naturaleza contradictoria de este tipo de organización contribuiría a su fracaso: los trabajadores eran al mismo tiempo asalariados que presionaban por una mayor distribución de los ingresos, y socios, que debían procurar por la capitalización de las ganancias.<sup>8</sup> Con el tiempo, la casi totalidad de las cooperativas de producción terminaron siendo parceladas en unidades familiares por los propios socios.<sup>9</sup>

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

La incorporación de las comunidades a la SAIS se debía al hecho que las tierras de las haciendas ganaderas habían sido históricamente reclamadas por las comunidades circundantes, con el argumento, cierto en gran número de casos, que originalmente les habían pertenecido. Durante décadas, las haciendas habían sido asediadas, externamente por las comunidades e internamente por los colonos y pastores. Para evitar la continuación del asedio, fueron incorporadas a la SAIS. En pocos años se mostró que los beneficios recibidos por las comunidades, inciertos por la escasa o nula rentabilidad de la mayoría de estas empresas, no compensaban las ventajas calculadas de una redistribución directa de las tierras. En efecto, la presión ejercida por las comunidades fue irresistible y un gran número de SAIS fueron invadidas o sus áreas reducidas. Años después, la agresiva intervención de Sendero Luminoso, que obligó a la redistribución de las tierras y del ganado entre los comuneros, aceleró la descomposición de estas empresas. Actualmente subsisten apenas un puñado.

---

<sup>8</sup> Para el análisis de este problema ver del autor *Reforma agraria, cooperativización y lucha campesina*. Desco, Lima, 1975.

<sup>9</sup> Sobre la parcelación de las cooperativas, ver del autor "Revisión y balance de los estudios sobre estructuración de empresas agrarias asociativas", en F. Eguren, R. Hopkins, B. Kervyn y R. Montoya, editores, *Perú: El problema agrario en debate. Sepia II*. Sepia y Universidad de Huamanga. Lima, 1988.

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

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

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

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

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

El mercado de tierras fue prácticamente suprimido, y sólo recién en los años ochenta, y a lo largo de un proceso prolongado, los cambios en la legislación fueron eliminando las restricciones formales a las transferencias de la propiedad de la tierra.<sup>10</sup>

### ***Las Instituciones Encargadas de la Aplicación de la Reforma***

El órgano encargado de dirigir la política de reforma agraria fue el Ministerio de Agricultura, mientras que la ejecución estuvo a cargo de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural.

Se creó el Tribunal Agrario, con sede en Lima, como órgano jurisdiccional encargado de conocer y resolver en instancia definitiva los conflictos y controversias que pudiesen originarse con motivo de la aplicación de la legislación sobre reforma agraria, aguas, tierras eriazas y de selva y de Derecho Agrario en general. Sus resoluciones eran inapelables. En cada Zona de Reforma Agraria se instaló al menos un Juzgado de Tierras.

En general, el Fuero Agrario fue concebido para beneficiar a los campesinos. Así, las normas legales que tutelaban los derechos de los campesinos serían aplicadas de oficio por los Jueces de Tierras y el Tribunal Agrario. Los campesinos tenían derecho a la defensa gratuita.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Este proceso fue analizado por el autor en "Las políticas agrarias en la última década: una evaluación". En F. Eguren, M.I. Remy y P. Oliart, editores. *Perú: El problema agrario en debate*. Sepia X. Sepia/Oxfam, Lima, 2004. También en línea en [www.sepia.org.pe/](http://www.sepia.org.pe/)

<sup>11</sup> La Constitución de 1979, emitida por la Asamblea Constituyente que preparaba la transición del gobierno militar a un gobierno civil elegido, establecía que "mientras se expide la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, el Fuero de Trabajo y Comunidades Laborales y el Fuero Agrario continúan, en cuanto a su competencia, sujetos a sus respectivas leyes." La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de 1990 suprimió los fueros privativos. En la interpretación de la Comisión Andina de Juristas, "El propósito del gobierno era adecuar el Poder Judicial a los postulados de la reforma económica en marcha desde 1990, la cual estaba inspirada en las recomendaciones del Banco Mundial. Esta misma institución ya consideraba indispensable un poder judicial autónomo como requisito necesario para promover el desarrollo e iniciaba el apoyo a procesos de reforma en diversas partes del mundo." "La Constitución de corte liberal vigente actualmente, dada durante el gobierno de Alberto Fujimori en 1993, suprimió este Fuero.

## II. EL PROCESO

### 1. Objetivos de la Reforma

En su discurso con motivo de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria el 24 de junio de 1969, el general Juan Velasco precisó los objetivos de la misma, plasmados en los *considerandos* de la ley. En uno de los pasajes enfatizó que la reforma agraria debería “poner fin a un injusto ordenamiento social que ha mantenido a la pobreza y en la iniquidad a los que labran una tierra siempre ajena y siempre negada a millones de campesinos”<sup>12</sup>, y que debía cancelar los sistemas de latifundio, reemplazándolos “por un régimen justo de tenencia de la tierra que haga posible la difusión de la pequeña y mediana propiedad en todo el país”. La reforma agraria se incluía en una propuesta estratégica más amplia: “la reorientación de los recursos de capital hacia la industria...cuyo futuro depende decisivamente de la creación de un cada vez mayor mercado interno de alto consumo diversificado”, conscientes del “inevitable destino industrial de nuestra patria”<sup>13</sup>

Además de los objetivos declarados, poca duda cabe que un objetivo implícito era reducir las tensiones sociales que habían aquejado la sociedad rural, sobre todo en la sierra, durante una década. Como ya se dijo, las movilizaciones campesinas fueron muy intensas en los años sesenta, y hubo un preocupante brote guerrillero a mediados de esa misma década.<sup>14</sup>

### 2. Alcance de las Expropiaciones

La reforma agraria fue aplicada en la costa y en la sierra. Aun cuando no alcanzó a ser aplicada en la selva, en los años del gobierno militar se dieron dos normas importantes desde el punto de vista del acceso a la tierra y de seguridad de la tenencia. En 1974 el gobierno militar promulgó la Ley de Comunidades Nativas y Promoción Agraria de las Regiones de la Selva Alta y Selva Baja, para regular el acceso a la tierra en la región amazónica. La mayor contribución de esta ley fue el reconocimiento del derecho de los asentamientos indígenas a la propiedad legal de sus tierras. Esta ley (DL 20653) declaraba la tierra comunal indígena como inalienable, imprescriptible e inembargable. Sin embargo, reconocía derechos sobre la tierra sólo a las comunidades nativas, es decir a los asentamientos locales y no a los pueblos indígenas en tanto pueblos originarios.<sup>15</sup>

#### **Áreas Expropiadas y Adjudicadas**

Según el censo agropecuario de 1972, el área de tierras de cultivo y de pastos naturales del país era de 18.8 millones de hectáreas. De este total, el 38.3% fue reformado. Estas cifras, sin embargo, no reflejan el real alcance que tuvo la reforma agraria, dada la gran diferencia en la calidad de los suelos expropiados y los niveles de capitalización –mucho mayores en la costa que en la sierra y ceja de selva- de las regiones. (Ver cuadro 2)

<sup>12</sup> SINAMOS; Velasco. *La voz de la revolución*. Lima, 1972. P. 43.

<sup>13</sup> Ibid. P. 48.

<sup>14</sup> Cabe preguntarnos, sin embargo, cuál ha podido ser la relación entre los cambios producidos por la reforma agraria y la emergencia, hacia finales del gobierno militar, del partido ultraizquierdista Sendero Luminoso, que habría de sembrar el campo de violencia durante la década de 1980.

<sup>15</sup> Fernando Santos Granero y Frederica Barclay, *La frontera domesticada. Historia económica y social de Loreto, 1850-2000*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2002, pp. 313-314.

**CUADRO 2**  
**Áreas expropiadas y adjudicadas, por regiones naturales**  
**Perú 1969 - 1979**

	<b>Costa</b>	<b>Sierra</b>	<b>Selva (alta)</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Riego</b>				
Total	744.1	491.6	37.8	1'273.5
Adjudicados	397.9	112.9	1.3	512.1
% adjudicado	53.5	23.0	3.4	40.2
<b>Secano</b>				
Total	62.1	1'789.0	566.9	2'418.0
Adjudicados	36.2	539.0	131.8	707.0
% adjudicado	58.3	30.1	23.2	29.2
<b>Pastos naturales</b>				
Total	495.6	14'300.7	332.5	15'128.8
Adjudicados	406.0	5'429.0	155.0	5'990.0
% adjudicado	81.9	38.0	46.6	39.6
<b>Marginales</b>				
Total				
Adjudicados	218.9	828.0	40.1	1'087.0
% adjudicado				
<b>TOTAL</b>	<b>1'059.0</b>	<b>6'908.9</b>	<b>328.3</b>	<b>8'296.1</b>
Total ha estandarizadas*	411.1	250.0	41.2	702.3

Fuente: Caballero y Álvarez, Op.Cit. cuadros 1 y 2.

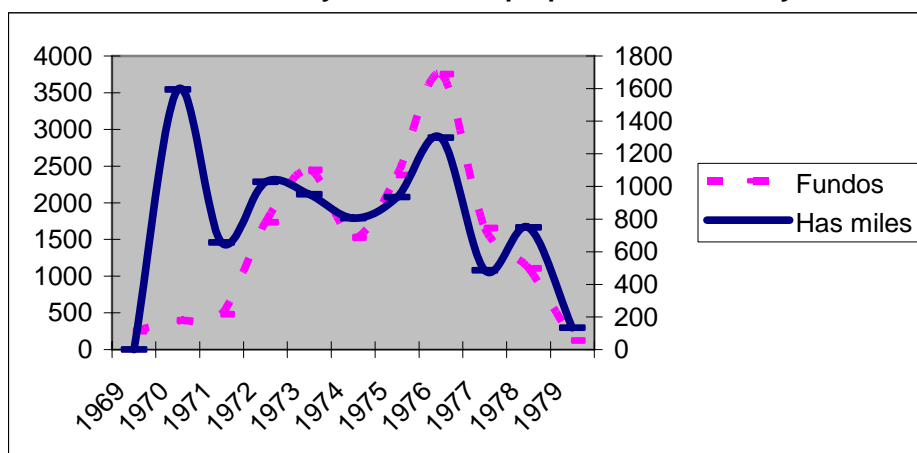
\* Excluye las áreas marginales. Para comparar tierras de diferente calidad y significación económica, Caballero y Álvarez estandarizaron las áreas con los siguientes coeficientes:

1 ha tierra riego en costa equivale a:

- 1.9 ha tierra de riego en sierra
- 1.6 ha tierra de riego en ceja de selva
- 4 ha tierra de secano en sierra
- 3.4. ha de tierra de secano en ceja de selva
- 97.2 ha de pastos naturales en sierra

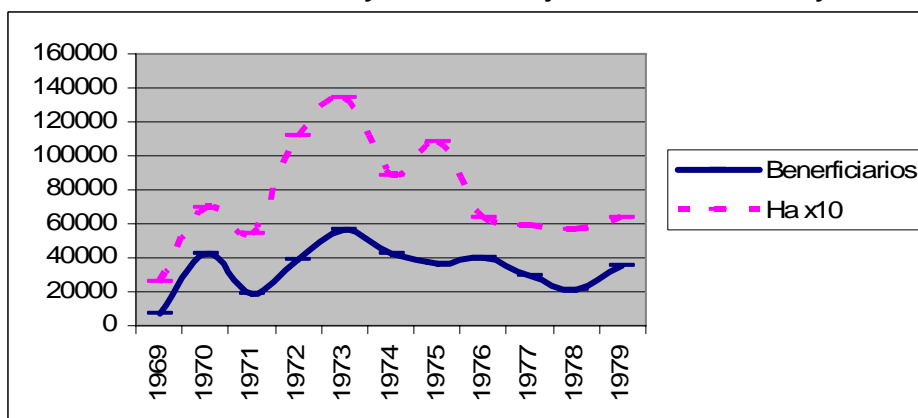
Puede observarse en el gráfico 1 que en los dos primeros años se expropiaron los fundos de mayor tamaño, lo cual correspondía tanto a la lógica misma de la reforma agraria –eliminar los latifundios- como a una estrategia política de debilitar a los terratenientes más influyentes. En 1969, el tamaño promedio del predio expropiado era de 1.719 hectáreas y de 4.079 en el año siguiente. De 1972 en adelante, el promedio se redujo drásticamente, cuando la mayor parte de expropiaciones eran predios de tamaño mediano, alrededor de las 400 has. En 1975, último año del gobierno de Velasco, se había avanzado en la expropiación del 71% del área total de tierras que serían expropiadas, y el 58% de los predios.

**GRÁFICO 1**  
**Número de fundos y hectáreas expropiados entre 1969 y 1979**



Fuente: Información de las Oficinas de Programación y de Contratos de la Dirección General de Reforma Agraria. En Matos y Mejía: 1980, 171. Elaboración del autor.

**GRÁFICO 2**  
**Número de beneficiarios y de tierras adjudicadas entre 1969 y 1979**



Como se muestra en el cuadro 3, fueron las empresas asociativas las adjudicatarias principales.

**CUADRO 3**  
**Adjudicaciones de reforma agraria por tipo de empresas. Junio 1969 – junio 1979**

Empresas	Unidades adjudicadas	Extensiones adjudicadas		Beneficiarios	
		Has	%	No	%
Cooperativas	581	2'196,147	25.5	79,568	21.2
Complejos agroindustriales	12	128,566	1.5	27,783	7.4
SAIS	60	2'805,048	32.6	60,954	16.2
EPS	11	232,653	2.7	1,375	0.4
Grupos campesinos	834	1'685,382	19.6	45,561	12.1
Comunidades campesinas	448	889,364	10.3	117,710	31.4
Campesinos independientes	-	662,093	7.7	42,295	11.3
<b>Total</b>	<b>1,946</b>	<b>8'599,253</b>	<b>100.0</b>	<b>375,246</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, *Reforma Agraria en Cifras*. Documento de trabajo No. 06-79. Lima, 1979, mimeo. En Matos y Mejía, *La reforma agraria en el Perú*. IEP, 1980. P. 182

### 3. Tipos de Destinatarios

Dados los distintos niveles de evolución social y económica del campo peruano cuando se aplicó la reforma agraria, los ‘pobres rurales’ –término más utilizado hoy que en esos años- conformaban un universo bastante heterogéneo. Rodrigo Montoya, en un estudio que en su momento tuviera repercusión en los medios académicos, diferenció, recurriendo al censo agropecuario de 1961 y a su propia experiencia como antropólogo, relaciones serviles - yanaconaje, aparecería y arrendamiento- caracterizadas por “la relación de dos clases opuestas: de un lado los terratenientes hacendados serranos...y de otro lado, los campesinos colonos.”, en la que éstos poseían tierras de propiedad de aquél, a cambio de rentas en trabajo o productos.<sup>16</sup> Por otro lado, los miembros de las comunidades campesinas serían parte del modo comunal de producción, “en el cual los comuneros, además de sus parcelas propias en la práctica participan de la explotación de la tierra que es de propiedad de la comunidad, apropiándose cada uno individualmente de la producción de cada lote correspondiente.”.<sup>17</sup> Al lado de estos estaban los trabajadores directamente articulados al sistema capitalista: productores independientes, vinculados al mercado, y los trabajadores asalariados.

Entre los beneficiarios de la reforma agraria estaban, en primer lugar, los trabajadores asalariados permanentes de las haciendas más modernas, sobre todo de la costa. Una proporción significativa de estos trabajadores estaban sindicalizados, y sus reivindicaciones frente al hacendado se orientaban a lograr mejores condiciones de trabajo en la línea clásica sindical: mejores salarios y viviendas, mejor trato en el trabajo, horarios adecuados, etc. A diferencia de los campesinos serranos, no estuvo dentro de sus expectativas el demandar las tierras de las haciendas. Gracias a la reforma agraria, y como ya se informó páginas atrás, al transformarse estas haciendas en cooperativas de producción, estos trabajadores se convirtieron en propietarios de la nueva empresa, en calidad de socios.<sup>18</sup> De esta forma se beneficiaron alrededor de 80 mil trabajadores. (Ver cuadro 3.) No se beneficiaron, en cambio, el personal técnico y profesional de más alta categoría –gerentes, ingenieros jefes- que en la mayoría de los casos abandonaron las haciendas cuando lo hicieron los propietarios.

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

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

La situación en la sierra era diferente. Como fue mencionado antes, los beneficiarios de las SAIS fueron tanto los trabajadores asalariados como las comunidades campesinas, más no los

<sup>16</sup> Rodrigo Montoya, *A propósito del carácter predominantemente capitalista de la economía peruana actual (1960-1970)*. Mosca Azul editores. Lima, 1978 (1971).. P.42.

<sup>17</sup> Ibid. Págs. 112-113

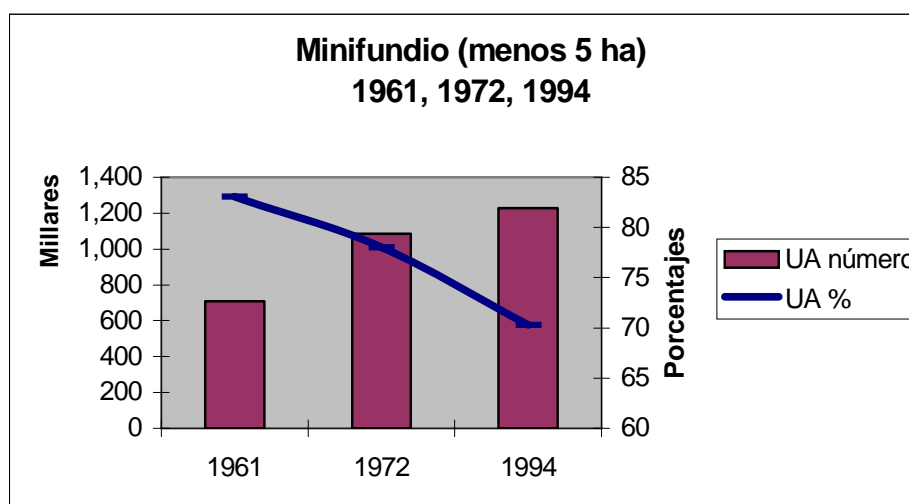
<sup>18</sup> Estas mismas haciendas tenían, hasta mediados de los sesenta, otro tipo de relación laboral con trabajadores a quienes entregaban una parte de la tierra a cambio de la cual éstos debían trabajar en la áreas de conducción directa de la hacienda o entregar parte de la producción. Esto era bastante extendido en las haciendas algodonerías, y eran llamados yanaconas. La reforma agraria de Belaunde (1964-1968) los hizo propietarios.

comuneros individualmente. Esta situación cambiaría en los múltiples casos que, con el tiempo, las comunidades invadieron tierras de las SAIS para distribuírselas, al igual que el ganado.

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

Si bien la reforma agraria eliminó los latifundios privados, no logró resolver el problema del minifundio. Según el censo agropecuario de 1972, sobre un total de 1'367,251 unidades agropecuarias, algo más del 77% tenían menos de 5 hectáreas (el 33.6 por ciento tenían menos de 1 hectárea, y un 44 por ciento entre 1 y 5 hectáreas, totalizando 1'060,149 U.A.). Dos décadas más tarde, el censo agropecuario de 1994 registraba un total de 1 745 773 U.A., de las cuales el 70 por ciento (1'228,342) tenían menos de 5 hectáreas: algo menos en términos porcentuales, pero más de 168 mil en números absolutos. Este vasto sector no se benefició de la distribución de la tierra, aunque sí de las importantes transformaciones sociales y políticas que sufriera la sociedad rural.

**GRÁFICO 3**  
Perú. Evolución del minifundio 1961 - 1994



#### 4. Las Instituciones de la Reforma Agraria

Para ejecutar la reforma agraria, el gobierno militar creó la Dirección General de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, formalmente subordinada al Ministerio de Agricultura, pero con gran autonomía, al menos en la primera fase del gobierno. Debía realizar "a nivel nacional, la planificación y conducción de la reforma agraria. Con tal objeto se le dotó de personería jurídica a fin de que estuviese legalmente capacitada para realizar afectaciones, expropiaciones y adjudicaciones de unidades agraria. La DGRA afectaba, expropiaba y adjudicaba los activos. Para ello contaba con las Direcciones de Catastro Rural, Expropiaciones, Adjudicaciones, Colonización y Asentamiento rural, y de Promoción y Difusión.

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

La Oficina Nacional de Desarrollo Cooperativo, ONDECOOP, organizaba las haciendas expropiadas por la DGRA en cooperativas. Dependiente de esta oficina, el Centro Nacional de Capacitación Cooperativa, CENACOOOP, asumió el encargo de capacitar a los socios de las flamantes organizaciones, tarea de gran importancia, pues las cooperativas fueron formadas sin que sus asociados supiesen realmente cuáles eran las características de este nuevo tipo empresarial, cómo se organizaba, cómo se definían los cuerpos directivos, cuáles eran los derechos y deberes de los socios, etc.

Los intentos de capacitación de CENCIRA y de ONDECOOP fueron largamente desbordados por el carácter masivo de la reforma agraria, la velocidad de su ejecución y los bajos niveles educativos de la mayor parte de beneficiarios. Las consecuencias de esta falta de preparación sería una de las causas de las crisis que aquejarían las empresas y que las conducirían a su fracaso y disolución.

## **5. La Organización de la Producción y las Formas de Remuneración**

La reforma agraria optó por las formas colectivas de producción, en una combinación de confianza en las ventajas de las escalas de producción, en la capacidad de los trabajadores para sacar adelante las empresas y en las ventajas de la acción colectiva. Los grandes predios no sólo no fueron divididos, sino que en muchos casos se juntaron haciendas de tamaño mediano para conformar empresas de gran extensión.

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

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

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

## 6. La Infraestructura Productiva

Durante los años de reforma no hubo inversiones significativas en el agro orientadas a reforzar el proceso mismo.<sup>19</sup> Tampoco se adoptaron programas especiales orientados al mejoramiento de la producción o de la gestión empresarial. Lo que hubo fue marginal respecto a la magnitud de las necesidades.

El mantenimiento de las empresas afectadas como unidades integradas, permitió que la infraestructura fuese utilizada de la misma manera que lo era previamente en la hacienda. Sin embargo, la infraestructura de riego intrapredial, concebida para los grandes espacios continuados de las haciendas, fue atomizada cuando las cooperativas se dividieron en parcelas familiares. La gestión centralizada del riego, propia de la hacienda y continuada por la cooperativa, pasaría a depender de tantas decisiones como parcelarios había. Con el paso del tiempo las Juntas de Usuarios de los valles lograron introducir nuevas formas de gestión adecuadas a la nueva realidad.

Hubo una importante intervención pública en la creación de un entorno que, teóricamente al menos, estaba destinada a apoyar al sector agrario. Se crearon empresas públicas que se encargaron del comercio exterior. La Empresa Nacional de Comercialización de Insumos, ENCI, se ocupaba de abastecer de fertilizantes y otros insumos a los productores; la Empresa de Comercialización de Alimentos, ECASA, cumplía la función que su nombre indicaba; se dio al Banco Agrario un peso mayor en el financiamiento agrario del que tuviera desde su creación, en los inicios de la década de 1940, desplazando casi totalmente a la banca privada.

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

## 7. Infraestructura Social

Así como no hubo un apoyo directo en la infraestructura productiva, tampoco la hubo en infraestructura social. Sin embargo, en las empresas que podían permitírselo, generalmente las más modernas y de dimensiones mayores, hubo importantes inversiones sociales, en educación y salud particularmente, lo que ya ha sido mencionado en otro lugar.

### III. EL IMPACTO

#### 1. Los Costos del Proceso

##### *Las Indemnizaciones*

Según Caballero y Álvarez<sup>20</sup> –sobre cuyo estudio se basa esta sección– los flujos financieros envueltos en la reforma agraria tuvieron poca significación macroeconómica. El monto total de las indemnizaciones pagadas sumó 15 mil millones de soles (aproximadamente 66 millones de dólares de los Estados Unidos, a una tasa de cambio promedio de 1979 de 230 soles por dólar). Este monto equivalía aproximadamente a la mitad de los préstamos totales del Banco Agrario del año 1977. Además, solo la cuarta parte se pagó en efectivo.

<sup>19</sup> Se continuó con una larga tradición de inversiones públicas en grandes obras de irrigación, centradas en la costa.

<sup>20</sup> Caballero y Álvarez, Op.Cit. Capítulo III, "Flujos financieros"

**CUADRO 4**  
**Indemnizaciones pagadas a ex propietarios al 31 de julio de 1979**  
**(millones de soles)**

	<b>Monto total pagado</b>	<b>Monto por forma de pago</b>
Tierras y otros activos (menos ganado)	12,897.3	
Ganado	2,298.8	
Efectivo		3,778.2
(por ganado)		(2,298.8)
(por tierras, plantaciones y construcciones)		(1,479.4)
Bonos		11,408.6
Pagarés		9.3
<b>Total</b>	<b>15,196.1</b>	<b>15,196.1</b>

Fuente: DGRA, en Caballero y Álvarez, Op. Cit., P. 62

El monto pagado por hectárea, en efectivo y en bonos, fue muy bajo: algo más de 18 mil soles por hectárea estandarizada (es decir, algo más de 18 dólares hectárea estandarizada; sobre este concepto ver nota de cuadro 1).

El monto pagado por los adjudicatarios también fue muy bajo, 2,836.1 millones de soles (12.3 millones de dólares), equivalente al uno por ciento de los ingresos corrientes del Estado. Probablemente esta escasa significación macroeconómica determinó que la deuda pendiente fuese condonada en diciembre de 1979, con la ventaja adicional que apaciguaba el reclamo de los beneficiarios, quienes se movilizaban periódicamente por su anulación, considerando que los bienes recibidos habían sido varias veces pagada con su mal pagado trabajo en los tiempos de la hacienda. Mientras se pago, sin embargo, las cuotas de la deuda agraria supusieron una carga pesada para muchas empresas.

Algunos analistas consideraron en su momento que la reforma agraria estaba orientada a convertir a los terratenientes en empresarios industriales, gracias al mecanismo de transferencia de las indemnizaciones a la industria. Pero en la práctica esta transferencia fue mínima. Caballero y Álvarez argumentan que esto se debió porque (a) muchos propietarios no recogieron sus bonos; (b) muchos desconocían sobre qué hacer con los bonos y, además, no siempre podían disponer del otro cincuenta por ciento que debían invertir para la inversión; (c) los bajos valores de las indemnizaciones limitaban los posibles alcances de la transferencia de recursos a la industria; (d) en general durante todo ese periodo la inversión industrial industrial fue reducida, en gran parte por desconfianza política.<sup>21</sup>

En cuanto al valor por beneficiario de las adjudicaciones (al 31 de diciembre de 1975), según modalidad de adjudicación, Caballero y Álvarez nos ofrecen las siguientes cifras:

<sup>21</sup> Op.Cit., Págs. 70-71.

**CUADRO 5**  
**Valor por beneficiario de las adjudicaciones efectuadas**  
**al 31/12/1975**

	<b>Miles soles por beneficiario</b>
CAP agroindustriales	135
Otras CAP costa	88
CAP sierra	18
CAP ceja de selva	33
SAIS	23
Grupos campesinos	13
Comunidades campesinas	2
Individuales	7
<b>Total</b>	<b>40</b>

Fuente: Caballero y Álvarez, Pág. 64

## 2. Impacto de la reforma agraria en la producción

La agricultura antes de la reforma agraria estaba lejos de ser una actividad económica próspera. Ciertamente la reforma agraria no logró sacarla de esta situación.

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

En general, la orientación general de la producción agropecuaria no varió las tendencias previas. Éstas eran, en palabras de Caballero y Álvarez, “disminución absoluta de la producción destinada a las áreas rurales y de los productos de ‘mercado restringido’; fuerte crecimiento de la producción para el consumo agroindustrial; crecimiento también de los productos destinados al consumo urbano directo; y caída de la producción para la exportación a favor del aumento de los dos rubros anteriores. Todo esto dentro de un crecimiento global bajo, estimado en 1.8% para el período 1969.76”.<sup>22</sup>

El peso de las nuevas empresas asociativas en la producción nacional agropecuaria no superó la cuarta parte del total, siendo mayor en la agricultura –alrededor del 30% de la producción agrícola- que en la ganadería –aproximadamente el 10%. Su peso era mayor en los cultivos orientados a la industria o a la exportación, y bastante pequeño en frutales y hortalizas, así como en los productos de mercados locales. Los pequeños y medianos agricultores, con áreas superiores a las 5 hectáreas por predio, controlaban más de la mitad de toda la producción agropecuaria, y la producción campesina, en áreas inferiores a las 5 hectáreas, participaban con alrededor de la cuarta parte de la producción agropecuaria nacional.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Caballero y Álvarez, P. 78.

<sup>23</sup> Ibid. Págs. 83-84.

Más allá de los números, cabe especular si la reforma agraria no cortó los procesos de modernización productiva que estaban en curso, a los que se hizo reseña al inicio de este documento. La reforma agraria barrió a los hacendados-empresarios modernos (y no sólo a los tradicionales gamonales 'de horca y cuchillo'), mientras que muchos dirigentes del movimiento campesino fueron cooptados ya sea por el gobierno militar, a través del SINAMOS, o por las propias organizaciones políticas de izquierda. Estos dirigentes se incorporarían luego al sistema político a través de las municipalidades, cuyas autoridades fueron elegidas a partir del retorno del gobierno civil de Fernando Belaúnde.

### 3. Efectos de la reforma agraria sobre los procesos migratorios

La reforma agraria no logró detener la migración masiva. Entre 1972 y 1981 el crecimiento de la población urbana continuó siendo alto, 3.6% (0.8% rural). (Ver cuadro 6)

**CUADRO 6**  
**Perú: Población censada, urbana y rural, y tasa de crecimiento**  
**1940 - 2005**

Año	Población			Incremento intercensal		Participación relativa urbana y rural (%)	
	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1940	6,207,967	2,197,133	4,010,834			35.4	64.6
1961	9,906,746	4,698,178	5,208,568	2,501,045	1,197,734	47.4	52.6
1972	13,538,208	8,058,495	5,479,713	3,360,317	271,145	59.5	40.5
1981	17,005,210	11,091,923	5,913,287	3,033,428	433,574	65.2	34.8
1993	22,048,356	15,458,599	6,589,757	4,366,676	676,470	70.1	29.9
2005	26,152,265	19,421,901	6,730,364	3,963,302	140,607	74.3	25.7

Fuente: Censos respectivos. INEI.

### 4. Impacto sobre el sistema político

Como ha sido observado en páginas anteriores, los cambios sociales y políticos de la reforma agraria fueron sustanciales. La sociedad rural se democratizó, al menos relativamente, por tres razones principales. En el ámbito local la estructura del poder se modificó, puesto que los hacendados de la zona solían estar en el vértice de esa estructura, particularmente en las regiones más atrasadas. Al perder la base material que le permitía recoger rentas y establecer alianzas con otros notables locales, estas alianzas de poder se debilitaron, creando mejores condiciones democráticas a la población rural. Paralelamente el gobierno, a través de sus miembros más conspicuos, comenzando por el propio general Velasco, mantuvo un persistente y radical discurso dirigido a los campesinos alrededor del mensaje "el patrón no comerá más de tu pobreza". A ello se sumó una serie de programas impulsados por el gobierno que puso en valor la cultura campesina, entre ellos la oficialización del quechua, la programación en este mismo idioma en medios radiales y televisivos, concursos regionales y nacionales de música, danza y artesanía. Finalmente, la reforma agraria, si bien fue un proceso en lo esencial pacífico, estimuló el movimiento campesino; son múltiples los casos en los que los hacendados fueron físicamente expulsados por los campesinos, revirtiendo con este acto toda una cultura paternalista, de la que participaban los campesinos mismos, que ubicaba al hacendado patrón en una cumbre de poder inalcanzable. Este conjunto de factores acercó a centenares de miles de campesinos a las puertas de la ciudadanía moderna. Además, las comunidades campesinas encontraron un nuevo contexto social, en que no debían ya protegerse de una sociedad rural controlada por hacendados, sus eternos rivales.

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

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

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

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

Pero los terratenientes desaparecieron como clase.

La situación de los obreros agrícolas, convertidos en socios propietarios de las cooperativas, también cambió sustancialmente. El sindicalismo agrario estaba bastante difundido en las haciendas de la costa. Pero convertidas en cooperativas, los trabajadores, en su faceta de 'socios propietarios', acordaron liquidar los sindicatos (pues no había patrón aparente), subordinando así su faceta 'asalariados vendedores de su fuerza de trabajo'. Estos mismos trabajadores se convirtieron luego, como resultado de la parcelación de las cooperativas, en pequeños productores independientes, siendo es su condición actual.

Los actuales obreros agrícolas lo son de un nuevo tipo de empresa agraria, más moderna, las más importantes orientadas a la exportación. Surgidos en un nuevo contexto político e ideológico, en el que los derechos del trabajador están radicalmente mermados, son en su mayoría temporales y el sindicato es, en el mejor de los casos, un recuerdo en la memoria de los más antiguos, y para la mayor parte, apenas un nombre sin contenido preciso. La agricultura del siglo XXI se realiza hoy con relaciones laborales de inicios del siglo XX. Los nuevos

empresarios, más que una nueva clase dominante de la sociedad rural, son hoy la fracción agraria de una clase empresarial que está presente en los diferentes sectores de la economía.

En la actualidad no existen movimientos de obreros agrícolas. Sí los hay de campesinos, pero por líneas de producción, y siempre en relación con las 'imperfecciones' del mercado: deficientes sistemas de comercialización, precios aleatorios, etc. Poco se reclama al Estado, pues ha calado hondo que éste no debe inmiscuirse en la economía.

Tampoco hay movimientos que reclamen tierras, salvo marginales. Actualmente los movimientos rurales más intensos son, en la selva alta, los de los productores de hoja de coca, quienes se sienten agredidos por las estrategias de erradicación, y en la sierra, la de las poblaciones que sienten su calidad de vida amenazadas por las explotaciones mineras. Sin embargo, existen múltiples causas de conflictos por la tierra.

Para los partidos políticos peruanos, en el poder o en la oposición, la 'cuestión agraria' es hoy día inexistente. Deslumbrados por el éxito de las exportaciones agrarias no tradicionales (hortalizas y frutas sobre todo), el agro 'percibido' es el que tiene potencialidad para las exportaciones. La muy extendida pobreza rural –tres cuartas partes de la población rural es oficialmente pobre- es vista como un fenómeno que se cura con políticas asistencialistas, sin merecer nunca el análisis de sus causas. En la disyuntiva entre si apoyar a los reclamos de la población rural o a las empresas mineras, invariablemente los gobiernos apoyan a éstas, pues a diferencia de los campesinos, la actividad minera deja apreciables rentas al Estado.

#### IV. PRINCIPALES ENSEÑANZAS<sup>24</sup>

La reforma agraria es aún un tema controvertido, pues muchas de las personas que se beneficiaron así como de las que se perjudicaron todavía están activas. Sus críticos subrayan el hecho de que (1) el agro se descapitalizó (perdiéndose parte de la infraestructura, de la maquinaria y del conocimiento empresarial acumulado); (2) retrocedió desde el punto de vista técnico, en la agricultura como en la ganadería (tanto en 'software' como en 'hardware'); (3) no resolvió el problema de la extendida pobreza rural (aún hoy día el 72.5% de la población rural es pobre, y el 40.3% extremadamente pobre; (4) hubo falta de coherencia del modelo económico que, por un lado, distribuía las tierras y, por el otro, subsidiaba las importaciones alimentarias que deprimían los precios de los productos que ofrecían esos mismos beneficiarios de la reforma agraria.

Estos argumentos no son necesariamente rechazados entre los defensores de la reforma agraria, quienes dan prioridad a otros logros que más que compensarían los impactos adversos mencionados, entre ellos: (1) la reforma agraria fue un acto de justicia redistributiva, que permitió el acceso directo a la tierra a un gran número de pobres rurales; (2) desplazó de la sociedad rural a los terratenientes tradicionales, eje del poder 'gamonal', sustento de un orden semifeudal reaccionario y antimoderno; (3) vinculado a lo anterior, dio un golpe definitivo a las relaciones serviles a las que estaban sometidos centenares de miles de campesinos; (4) contribuyó a democratizar la sociedad rural, haciendo posible la incorporación de millones de peruanos a la colectividad política y a la condición ciudadana.

---

<sup>24</sup> Esta sección se basa en parte del artículo del autor "Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú", en *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*. F. Eguren, editor. CEPES, Lima, 2006.

Aún hoy día, después de tres décadas, la posición respecto de la reforma agraria implementada por el gobierno militar del general Velasco es utilizada para caracterizar a las personas a partir de la opción ideológica neoliberal hoy dominante. Quienes defienden la reforma agraria son ubicados en el campo de los ‘estatistas’, ‘populistas’, ‘cepalistas’, ‘antimodernizadores’ y de los que tienen escasa fe en el mercado. En resumidas cuentas, son ubicados en el campo de lo obsoleto. En el Perú, todavía la Constitución de 1979 consideraba que la reforma agraria era un proceso permanente. La Constitución de 1993, promulgada por el gobierno de Fujimori, simplemente borró el término del texto.

Aunque en el Perú no puede esperarse una nueva reforma agraria, dado que la que se aplicó fue bastante radical y de que hoy día no hay mucha tierra que redistribuir, es útil rescatar las lecciones que se pueden extraer de ella –algunas son obvias-, sobre todo en provecho de otras experiencias de reforma agraria que están seguramente por venir en otros países.

a. *Aprovechar los contextos favorables.* En el caso peruano, contribuyeron un conjunto de factores externos (guerra fría y contexto de la revolución cubana; apoyo norteamericano y de organismos internacionales) e internos (emergencia de poderes urbanos, debilitamiento de la clase terrateniente, intensos movimientos campesinos) para que la reforma agraria se instalara sólidamente en la agenda política.

b. *Lograr una fuerte voluntad política.* Fue indispensable (a) una fuerte voluntad política para que la reforma agraria fuera ejecutada, así como (b) una correlación de fuerzas políticas favorable (que el presidente Belaúnde no tuvo en 1964). La falta de ambas pudo conducir a que un gobierno autoritario asumiera esta tarea (en vista de las condiciones favorables mencionadas en el párrafo anterior).

c. *La victoria sobre la pobreza no es un resultado natural de la redistribución de activos.* La redistribución de la tierra entre campesinos pobres no trae como inevitable consecuencia ni el desarrollo económico ni la derrota de la pobreza.

d. *Debe garantizarse la difusión del ‘know how’ empresarial.* La pérdida del personal técnico y gerencial que laboraban en las haciendas más modernas fue, al convertirse en cooperativas de producción, una de las razones principales para que estas fracasaran. No hubo una política decidida de formación de cuadros técnicos que reemplazaran a los desplazados.

e. *Las asociaciones de productores –cooperativas y otras- no deben ser impuestas, sino creadas voluntariamente por ellos.* La formación de asociaciones para la producción –como las cooperativas de producción– requiere de una serie de condiciones para que tengan éxito. Una de ellas es que deben surgir como respuesta a las necesidades de los propios productores. En el caso del Perú, fue un modelo empresarial impuesto desde el gobierno central. No hay nada inherente ni esencial a estas asociaciones que las hagan mejores que otras formas de organización.

f. *El apoyo estatal es indispensable.* El apoyo del Estado es indispensable, tanto para la ejecución de la reforma agraria como en los primeros años de realizada. El apoyo debe ser económico, técnico y social, y ser sensible a las diferencias culturales.

g. *Mayor atención a las señales del mercado.* Buena parte del acceso a los factores de producción estaban controlados por el Estado. Se abusó de los subsidios, que fueron indiscriminados. Los subsidios pueden ser importantes, pero si están bien orientados y si tienen como referencia alguna propuesta estratégica.

h. *Mayor coherencia en el modelo económico.* Por un lado se distribuían tierras, pero por otro las políticas tenían un sesgo finalmente pro industrial y pro urbano.

## Anexo

## Perú: Distribución de la tierra, por rangos de superficie y tipos de tierra 1994 (porcentajes)

Rango de superficie	Tierras de cultivo bajo riego		Tierras de cultivo seco		Pastos naturales		Montes y bosques	
	U.A.	Has	U.A.	Has	U.A.	Has	U.A.	Has
Menores de 3 Has	63.6	22.3	51.0	14.3	36.6	0.5	21.3	0.3
De 3 a 5 Has	15.6	16.6	15.4	11.4	17.1	0.7	15.5	0.6
De 5 a 10 Has	12.9	22.6	15.3	18.1	19.4	1.6	22.9	2.0
De 10 a 20 Has	5.0	13.9	9.4	17.9	12.1	2.2	19.0	4.0
De 20 a 100 Has	2.4	12.5	7.8	27.4	11.0	7.2	18.5	14.3
Más de 100	0.4	12.1	1.1	11.0	3.8	87.8	2.9	78.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total (en miles)	792,394	1,729,065	1,173,065	3,747,912	551,235	16,906,470	361,252	9,053,705

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario, 1994. INEI.

Elaboración: AgroData-CEPES.