

# *La Reforma Agraria peruana*

Chirinos-Almanza, Alfonso

---

**Alfonso Chirinos Almanza:** Peruano. Decano de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional Agraria. Lima.

---

## *I. ALGUNOS ANTECEDENTES A LA LEY DE REFORMA AGRARIA N° 17716*

Sin lugar a dudas, una de las medidas más populares tomadas por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada en el Perú, ha sido la dación de la Ley de Reforma Agraria. Sólo la toma de la International Petroleum Company, realizada en 1968, podría competir en popularidad y en el apoyo obtenido en el país, con la dación de la ley que cambiaba radicalmente la estructura agraria peruana.

En el Perú, por más de dos décadas se había incrementado paulatinamente, no sólo la discusión sobre reforma agraria, sino también se había promulgado y discutido una serie de decretos, leyes y proyectos que en una u otra forma apuntaban a una reforma del agro<sup>1</sup>. Sin embargo, poco se había materializado en términos de reparto efectivo de tierras.

Durante el gobierno de Odría, en la década del 40, se promulgó un primer decreto, declarando que el Estado tenía la capacidad de expropiar las tierras que no estuvieran trabajadas. Sin embargo, nada se hizo para que la situación cambiase realmente, aun a este nivel incipiente de reforma.

Fue durante la campaña presidencial para el período 1956-1962 en el que el tema de Reforma Agraria fue uno de los más mencionados y donde los candidatos necesariamente tenían que tomar una posición al respecto.

La Reforma Agraria Boliviana jugó un rol importante en este sentido, al ser un proceso que se llevaba a cabo muy cerca de nuestras fronteras, en una situación rural muy semejante a la de ciertas regiones de nuestro Ande <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Sólo entre 1962 y 1963 se presentaron: un Decreto Ley N° 14238, por la Junta Militar de Gobierno de la época; un proyecto del Ejecutivo (Partidos Acción Popular, Democracia Cristiana); un proyecto de la Unión Nacional Odriista y un proyecto del Partido Aprista Peruano. Además, el Frente de Liberación Nacional y la Confederación de Campesinos del Perú presentaron un planteamiento doctrinario sobre la Reforma Agraria y un proyecto de ley, respectivamente. Ver **Reforma Agraria Peruana**, Editorial Thesis, Lima, 1963.

<sup>2</sup>Mc Coy Terry, **The Politics of Agrarian Reform in Peru**, Land Tenure Center, Madison, 1973 Mimeo.

Habiendo sido elegido Manuel Prado a la Presidencia de la República, éste se vio obligado a tomar algunas medidas en relación con las promesas planteadas sobre Reforma Agraria. La Comisión de Reforma Agraria y Vivienda fue creada para tal fin. Como era de esperar, al estar presentes en dicha Comisión conocidos latifundistas, representantes de la Compañía Grace y la Sociedad Nacional Agraria, los planteamientos no tocaban aspectos importantes como el futuro de las grandes haciendas azucareras del norte del país, empresas con una extensión considerable de hectáreas, altamente tecnificadas y con alta concentración de poder económico y político. Sumándose a todo ello, el Congreso Nacional sólo dio fondos muy limitados para iniciar los primeros estudios sobre cambios en el área rural.

Todos estos intentos, orientados más para acallar la presión existente que para resolver el problema, no lograron otro objetivo real que el de, justamente, aumentar la presión. La Revolución Cubana y su política de afectar a las empresas azucareras; el incremento en importaciones de alimentos; la subsecuente presión sobre el campesinado para llevarlo a tierras marginales y hasta el Acuerdo de Punta del Este sobre la necesidad de realizar reformas agrarias en América Latina, hicieron que la campaña de los candidatos que pensaban reemplazar a Prado en la Presidencia tuviera nuevamente que enfatizar la Reforma Agraria como uno de los puntos fundamentales de su programa de acción. Fernando Belaúnde Terry, candidato y posteriormente Presidente, fue uno de los que más claramente estuvo en la línea de propugnar una Reforma Agraria en el país.

Belaúnde, como signatario de la Carta de Punta del Este, se comprometió a: "Impulsar dentro de la particularidad de cada país, programas de Reforma Agraria Integral, orientados a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento de crédito oportuno y distribución de los productos, la tierra constituya, para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad"<sup>3</sup>.

Habiendo subido al poder en julio de 1963, y ante una fuerte presión campesina, motor importante para las decisiones que se iban tomando, se promulgó la Ley de Reforma Agraria en mayo de 1964. Es importante señalar aquí que, entre 1955 y 1965 se había desarrollado un fuerte movimiento campesino, el cual quebró las

---

<sup>3</sup>Carta de Punta del Este, Organización de los Estados Americanos, Alianza para el Progreso, Washington.

relaciones de producción serviles existentes, principalmente en la región de la Sierra, invadiendo las haciendas y parcelándolas inmediatamente<sup>4</sup>. Este movimiento se hizo más intenso en la Sierra Central del Perú, aunque tuvo repercusiones en varias otras regiones.

Los dos puntos de mayor controversia en la nueva ley fueron: en primer término, el tratamiento que se les daría a las haciendas azucareras de la Costa, y en segundo lugar, los métodos de compensación a plantearse para aquellas personas o empresas que fueran afectadas.

Dada la aparente intención (principalmente de las Cámaras, así como por parte del mismo Poder Ejecutivo) por no implementar una ley que realmente modificara profunda y rápidamente la estructura agraria, el resultado de la gestión de Belaúnde no causó sino una situación de insatisfacción y frustración aún mayor entre los que creían que una posibilidad, dentro de los cauces democráticos planteados, sería posible. La convicción de que una Reforma Agraria era necesaria en el Perú ya era compartida por la mayoría de los grupos de influencia y de opinión en el país.

Las continuas frustraciones que acabamos de señalar no hicieron sino incrementar las posibilidades de unanimidad ante el planteamiento de una Reforma Agraria que fuera posible efectivizar y que realmente propusiera un cambio importante en el sector agrícola. Era ya bastante clara la idea de que para llevar adelante una efectiva Reforma Agraria no era una decisión exclusivamente técnica ni aun económica, la que había que plantearse. Fundamentalmente, debía ser una decisión política. Esa decisión política no pudo ser tomada durante el gobierno de Belaúnde, por la propia conformación de los grupos de poder que directamente tenían que ver con el problema del agro hasta 1968. Dichas posibilidades se abrían con la Ley 17716 planteada por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada en junio de 1969, a los ocho meses de haber tomado el poder derrocando a Belaúnde.

## **II. LA LEY DE REFORMA AGRARIA N° 17716**

La Ley del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada era pues, la última de una serie de leyes, decretos y proyectos que infructuosamente habían tratado de resolver el problema de la tenencia de tierras en el Perú y calmar una presión de

---

<sup>4</sup>Ver, por ejemplo: "Los Movimientos Campesinos", por Giorgio Alberti, en **La Hacienda, La Comunidad y el Campesino en el Perú**, Perú Problema N° 3, Instituto de Estudios Peruanos, 1970, y **Cuadernos Agrarios**, N° 1, Agosto de 1971.

parte del campesinado, que había tenido su etapa más crítica durante el gobierno del Presidente Belaúnde. Las polémicas anteriores, así como los errores cometidos, sirvieron para que se viese más claramente la necesidad de un enfoque realmente nuevo y que de manera profunda planteara sistemas justos de propiedad y uso de la tierra que contribuyeran al desarrollo integral del país, formando parte de una política nacional de desarrollo, coherente con el avance de otros sectores de la economía nacional.

No solamente la Ley de Reforma Agraria, sino los primeros documentos que salieron a la luz para divulgarla, mostraban que la misma no era una promesa política más, con el afán de buscar una justificación de mantenerse en el poder, no era sólo un instrumento de buscar "clientelaje" político en las masas campesinas, sino que constituía el resultado de un proceso de elaboración y de detalle, que en parte, repetimos, estaba basado en las experiencias fracasadas de gobiernos anteriores. En referencia a este punto, es posible leer en los dos primeros artículos de la Ley de Reforma Agraria un planteamiento que dice bastante sobre la forma integral y no aislada como fue planteado dicho proceso.<sup>5</sup>

**Artículo 1°.-** "La Reforma Agraria es un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir los regímenes de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, que contribuya al desarrollo social y económico de la nación, mediante el ordenamiento agrario que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y la productividad del sector agropecuario, elevando y asegurando los ingresos de los campesinos para que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad".

**Artículo 2°.-** "La Reforma Agraria como instrumento transformador formará parte de la política nacional de desarrollo y estará íntimamente relacionada con las acciones planificadas del Estado en otros campos esenciales para la promoción de las poblaciones rurales del país, tales como la organización de una Escuela Rural efectiva, la asistencia técnica generalizada, los mecanismos de crédito, las investigaciones agropecuarias, el desarrollo de recursos naturales, la política de urbanización, el desarrollo industrial, la expansión del sistema nacional de salud y los mecanismos estatales de comercialización, entre otros".

---

<sup>5</sup>La Reforma Agraria Peruana, Editorial Guión, 1969, Lima.

Planteada en estos términos, la Reforma Agraria Peruana, desde su fase inicial, contaba pues con toda una visión integral del problema y con todo un planteamiento no presente en las Reformas Agrarias Mexicana y Boliviana, para sólo mencionar casos en Latinoamérica <sup>6</sup>.

En términos generales, la ley de Reforma Agraria 17716 busca principalmente:

**a)** Incrementar el ingreso del sector campesino y asegurar, al mismo tiempo, estabilidad laboral en el sector. Este objetivo se logra a través de la participación de las utilidades de las nuevas empresas entre los socios. En caso de que se trate de personas jurídicas, es decir, de sociedades de personas, los trabajadores tendrán una participación del 50% de la renta anual de la empresa. Si se trata de personas naturales, la participación no podrá ser menor al 20% del mismo tipo de renta. Se busca igualmente la estabilidad laboral de la mano de obra de los predios en los que hay personas naturales al frente de su conducción.

**b)** Garantizar justicia social en el sector menos favorecido del campesinado, regulando el derecho a la propiedad, señalando las limitaciones de la misma en base al interés social. Para el efecto, se desterraba toda forma de explotación como el yanaconaje, colonato, mediero, etc., sistemas que aún estaban presentes en el agro peruano a pesar de existir leyes aboliendo, algunos de estos sistemas, de regímenes anteriores. El planteamiento subyacente en relación a este punto de justicia social es que "todo derecho sobre el producto de la tierra se origina en el trabajo" <sup>7</sup>. Hay expresa abolición en la Ley, de toda relación interpersonal en la que se plantee la oferta de un trabajo gratuito por el uso de un terreno. Así mismo, la tierra no será símbolo de status ni materia de acaparamiento.

**c)** Incrementar la producción y productividad del sector, asegurando además la comercialización de los productos obtenidos. La situación de crisis de la agricultura en Perú y América Latina, movía a los grupos en el poder a tratar de ver que la producción del sector aumentara para librarnos de la dependencia en la compra de alimentos del exterior. Esta preocupación de por lo menos mantener la producción, se hace evidente al controlar directamente por parte del gobierno en un inicio del proceso, aquellas unidades de producción que, como las haciendas azucareras, tenían una productividad alta, lo que permitía no solamente poder cubrir el mercado interno, sino también poder hacer ingresar divisas al país. En este caso, sin embargo, hubo además un interés también evidente de poder

<sup>6</sup>Clark Ronald James, "Problemas y Conflictos sobre Propiedad de Tierras en Bolivia", *Interamerican Economic Affairs*, Vol. 22, N° 4, 1969.

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 3.

controlar políticamente el proceso de transferencia en los complejos azucareros, donde tradicionalmente el Partido Aprista Peruano tenía su bastión más sólido.

La preocupación por la producción de los fundos afectados se reflejaba además en las disposiciones dadas en la Ley en lo que concierne a la forma de afectación. No sólo era materia de afectación la tierra, sino también el ganado existente, las maquinarias, así como las instalaciones y plantaciones de cultivos perennes. Esta disposición trataba de garantizar a los campesinos contar con los mismos elementos de producción con los que se contaba antes de la expropiación.

Por último, si bien se señalaba claramente que las formas asociativas, ya sea Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) o las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), eran prioritarias en este proceso de cambio <sup>8</sup>, sin embargo, se decía expresamente en la Ley y así lo afirmaron los dirigentes de la Revolución, que tanto la mediana propiedad, como la pequeña propiedad serían no solamente respetadas, sino también apoyadas.

**d)** Uno de los principales objetivos del Proceso de Reforma Agraria es la de favorecer la movilización campesina. El sistema autogestionario implantado para el sector rural, tiene como finalidad primordial garantizar no solamente un salario acorde con las necesidades de los trabajadores, sino también la posibilidad de tomar decisiones en la marcha de la empresa, así como la toma de responsabilidad en la implementación de las políticas a seguir. La idea de participación y no de manipulación es uno de los pilares no sólo para las nuevas empresas en el sector rural, sino también en el resto de los sectores de la economía del Perú. Este es, a nuestro entender, la decisión más importante para el planteamiento de una nueva sociedad y también, lógicamente, la más riesgosa. Teniendo este esquema en mente es que se alienta la difusión y consolidación de las cooperativas de producción y de las SAIS, como los modelos más acordes a los principios de participación. Así mismo, en la misma Ley, se norman los sistemas comunitarios de explotación de la tierra.

---

<sup>8</sup>Las dos formas prioritarias de organización en el campo peruano son las CAPs y las SAIS, ambas basadas en el principio de autogestión. Las CAPs son las típicas cooperativas, donde cada socio tiene derecho a voz y voto siendo todos ellos propietarios y responsables de la marcha de la unidad de producción a través de su participación en la Asamblea General y la elección de sus líderes.

Las SAIS, por otro lado son organizaciones en las cuales la unidad de producción corresponde a la antigua hacienda eficientemente manejada, unidad que reparte su excedente entre las comunidades campesinas que la rodean, las que no poseen mayores recursos. Estas comunidades tienen representantes ante la unidad de producción con voz y voto.

En concordancia con esta política, los predios afectados se otorgan de acuerdo a prioridades fijadas, donde las nuevas empresas autogestionarias planteadas tienen preferencia. En este sentido, en orden descendente de prioridad, las afectaciones son dadas a las Cooperativas Agrarias de Producción, a las Comunidades Campesinas, a las Sociedades Agrícolas de Interés Social, a los Grupos Pre-Cooperativos y, por último, a las personas naturales.

e) Como se ha señalado anteriormente, en la elaboración de la Ley se vio claramente que el problema del sector agropecuario no podía verse ni solucionarse en forma aislada. Su vinculación con el sector urbano-industrial se ve como fundamental.

f) Se garantiza con la Ley de Reforma Agraria el derecho de las antiguas comunidades de indígenas (llamadas a partir de la Ley Comunidades Campesinas), el derecho de propiedad sobre sus tierras, dándoles además, cuando forman parte de una SAIS, la posibilidad de recibir excedentes de las unidades de producción eficientemente organizadas, las cuales habían conformado las antiguas haciendas en el orden tradicional, como se ha señalado anteriormente. La permanencia de estas unidades garantizaría la eficiencia en la producción, siendo el excedente canalizado hacia las antiguas comunidades de indígenas. Al mismo tiempo, se propugna el habilitar tierras, allí donde sea posible, a las comunidades para atender sus problemas de población. Históricamente, estas comunidades habían perdido sus tierras a expensas de los latifundios en expansión.

Este tipo de organización dio origen a las denominadas Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS).

g) Por último, como se señaló anteriormente, la ley claramente señala que se tiene la intención de consolidar la pequeña y mediana propiedad. La consolidación de la pequeña propiedad centra su principal problema en la existencia de una dispersión de minifundios, cuya agrupación es un trabajo extremadamente complicado. La solución del minifundio está planteada principalmente en términos de consolidación parcelaria, cuyo objetivo es el de reunir a los pequeños minifundios en unidades de producción mucho más rentables económicamente y mucho más factible de manejar desde el punto de vista tecnológico.

Esta intención de mantener la pequeña y mediana propiedad está, por supuesto, supeditada a una explotación directa por parte de los propietarios.

### **III. LOGROS DE LA REFORMA AGRARIA**

#### **A. Transferencia de Tierras**

Seis años después de promulgada la Reforma Agraria en el Perú, se puede decir sin temor a equivocarse que la estructura de tenencia de tierras en el país se ha modificado en forma definitiva. Los antiguos grupos de poder han dejado paso a los nuevos grupos de campesinos organizados, los que en estos momentos tienen bajo su responsabilidad no solamente la ejecución de los planes en el sector agropecuario, sino que a nivel de empresa, deciden sobre la política a seguir. La estructura de poder actual en el agro es diferente a la que teníamos en 1969. El campesinado tiene en estos momentos en sus manos, como principal protagonista, el futuro del agro peruano.

Conforme a lo preconizado en la ley, las agrupaciones de campesinos son las que han tenido la primera prioridad en el reparto de tierras. Los mayores porcentajes de adjudicación de áreas han estado orientados hacia las SAIS y Cooperativas Agrarias de Producción, con un total de 4'038,531 hectáreas; es decir, un alto porcentaje del total de tierras repartidas ha ido a beneficiar a las nuevas organizaciones creadas en el campo. Obviamente, del éxito o fracaso de este tipo de organizaciones autogestionarias dependerá el surgimiento de un nuevo tipo de agricultura en el Perú. (Ver cuadro N° 1).

Al mes de marzo de 1975 se han expropiado un total de 7.873 fundos, lo que ha dado un total de 6'664,308 hectáreas expropiadas con un total de costo para el estado de 12,131'576,343 Soles, lo que ha sido pagado por el Estado en efectivo un 26% y en bonos, de acuerdo a los tres tipos existentes, un total aproximado de 74%<sup>9</sup>. El total de lo pagado en efectivo involucra el costo de la maquinaria y el equipo existente en los fundos afectados, así como por las cabezas de ganado de la unidad de producción.

El total de cabezas de ganado tomadas en la expropiación fue de 1'892,832 para el mismo período de tiempo. (Ver cuadro N° 2).

En forma diferente a lo que podía esperarse, dada la estructura de la burocracia estatal, la adjudicación a los nuevos propietarios se está efectuando, en términos generales, en forma rápida. El total de hectáreas ya adjudicadas a los campesinos llega a 5'251,022 Has., lo cual viene beneficiando a aproximadamente 220.000

<sup>9</sup>El día 24 de Junio, día del campesino en el Perú, el gobierno entregó al campesinado alrededor de 500.000 Has. más de tierras. La meta del gobierno es entregar en 1970 al finalizar el reparto de tierras, un total de 10.155.139 Has.



familias. Así, el total de Has., adjudicadas en relación a las expropiadas es, pues, de un 79%, quedando por otorgar a los usuarios para su manejo, un total de 1'413,286, trámite que debe ser completado durante el presente año o a más tardar en 1976, donde según declaraciones de responsables del proceso, el reparto de tierras, como tal, debe estar terminado.

Se puede esperar con optimismo que el reparto de las 10'155.000 Has. sea completado para diciembre de 1976, cumpliéndose así con los objetivos de la Reforma Agraria Peruana, tal como fue planteada en 1969. Para llegar a esta meta será necesario acelerar en algo los trámites de afectación y adjudicación de los predios. Si bien se están acelerando los trámites de alguna de las etapas, como la que corresponde a la notificación de planos, donde se ha llegado a aumentar en un 300% el ritmo, hay demora a otros niveles. Hay un **frenaje** a nivel de Zonas Agrarias para elevar los expedientes de afectación hacia la Dirección General de Reforma Agraria. En el último mes de marzo, han sido elevados sólo 121 expedientes de afectación, lo que significa solamente un 20% del total de lo que se comprometieron los Directores de Zona a elevar para dicho mes.

La transferencia de tierras, ganado y demás medios de producción, realizada por la Reforma Agraria Peruana es, sin lugar a dudas, una de las mayores realizaciones llevadas a cabo en América Latina y el Mundo. Esto es cierto, sobre todo, si se tiene en cuenta que éste es un proceso que desde el punto de transferencia de tierras y por lo tanto, de poder, ha sido uno de los más pacíficos que se haya producido.

Este logro es aún más importante si se tiene en cuenta lo rígido de la estructura de tenencia antigua y la desigualdad de tenencia existente en el Perú<sup>10</sup>.

Evidentemente, sin embargo, el problema rural en el Perú está muy lejos todavía de haber sido solucionado desde el punto de distribución de tierras. De acuerdo a los primeros planes, del total de 1.200.000 familias campesinas del Perú, se espera dar tierras a 340.000 familias, adjudicándoseles el total de 10.000.000 Has., que serán entregadas para diciembre de 1976. Se calcula asimismo, que existe un total de 170.000 familias que están consideradas entre los fundos denominados de tamaño familiar, unidades de producción que podrían dar trabajo a unas 200.000 familias campesinas adicionales, las que además de tener un salario estable,

---

<sup>10</sup>Ver, por ejemplo: Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del Sector Agrícola: Perú - Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, Washington, 1965; Thomas Ford: Man and Land in Peru, University of Florida, Press 1962; S. Barraclough and Arthur Domike, Agrarian Structures in Several Latin American Countries Latin American Problems in Economic Development, Charles Nibbet (ed.) Free Press New York, 1969.

participarían de las utilidades de la empresa de acuerdo a la ley de Reforma Agraria. Quedan como problemas importantes un total de 490.000 familias campesinas en situación precaria. Se calcula que unas 240.000 familias de las 490.000 son minifundistas, que podrían entrar en un programa de concentración parcelaria. (Ver cuadro N° 3). Este programa, es sin lugar a dudas, mucho más complicado de llevar a la práctica, que la tarea relativamente más simple de un reparto de tierras. Este puede ser uno de los motivos por los cuales los programas de concentración parcelaria no han sido aún iniciados en forma masiva.

Por otro lado, se prevee que la población existente para estos proyectos de concentración parcelaria será muy elevada para la cantidad de tierras disponibles, aun pensando en el uso de mano de obra extensiva. A esto se agrega el problema de la población restante, es decir, 250.000 familias sin tierra que tendrían que ser atendidas. Se necesitaría plantear un plan de trabajo en el sector urbano, ya sea en la industria, sectores de servicio, construcción, etc., además de ampliar las oportunidades en el sector rural.

**Cuadro N° 2**

**Cuadro N° 1**

**Avance de Adjudicaciones. (Cifras acumuladas al 31 de Marzo de 1975)**

MODALIDAD DE ADJUDICACION											
INDIVIDUAL				COOPERATIVAS				GRUPOS			
Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Familias	Total	Hectáreas	Total	Familias	Total	Hectáreas	Total	Familias	Total	Hectáreas	Total
17.490	7,98	127.333	2,42	87.263	39,79	1.791.963	34,12	19.648	8,96	609.028	11,60

MODALIDAD DE ADJUDICACION							
COMUNIDADES				SAIS			
Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Familias	Total	Hectáreas	Total	Familias	Total	Hectáreas	Total
39.877	18,18	476.130	9,07	55.010	25,08	2.246.568	42,78

Fuente: Informe Mensual de la Dirección de Reforma Agraria y Colonización, Marzo de 1975.

Total General: Nº de Familias beneficiadas: 219.288. Total de Hectáreas adjudicadas: 5.251.022.

**Cuadro N° 3****Número de familias campesinas y su situación al término del reparto de tierras**

Beneficiadas por Reforma Agraria	% Total	Con Fondos Familiares	% Total	Trabajadores Asalariados Trabajando en Fondos Familiares	% Total
340.000	28,33	170.000	14,16	200.000	16,65
Miniundistas	% Total	Campeños sin Tierras	% Total	Total General	%
240.000	20	250.000	20,83	1.200.000	100

Datos elaborados de DPORA: Así Marcha la Reforma Agraria, Cartilla de Divulgación 1/71, 1971.

Sin embargo, una expansión sustancial en el futuro inmediato del sector industrial en el Perú, es bastante problemático. Reflejando, en parte, una tendencia mundial, en donde se han manifestado fuertes desequilibrios de los sistemas económico, comercial y financiero, el Perú está sufriendo este impacto al que se suma la situación de incertidumbre de algunos industriales y comerciantes, que es lógica, en un proceso de cambio relativamente acelerado y drástico como es el caso peruano.

Además, en los últimos meses la situación financiero-monetaria del Perú se ha deteriorado. Las Reservas Internacionales Netas entre diciembre de 1974 y marzo de 1975 se mantuvieron en alrededor de 27.000 millones de soles. Sin embargo, para abril de 1975 bajó a 17.400 millones y para mayo descendió a 12.700 millones, un descenso del 53% en 7 semanas<sup>11</sup>. Uno de los motivos de esta contracción es el resultado de un déficit importante en la balanza comercial, pago de préstamos y empréstitos a empresas públicas. Toda esta situación ocasionó que se tomaran medidas económicas por parte del gobierno en junio, que ha desembocado en un reajuste de precios, cuyo resultado, para el sector industrial, de servicios, de construcción y del sector agrario, es difícil de poder predecir.

El proceso de colonización en la Selva y de nuevas irrigaciones en la Costa y Sierra no se ha detenido, aunque no ha tenido el impulso de distribución de tierras que sí se ha observado en la Reforma Agraria. Entre 1967 y 1975 se han otorgado un total de 424.098 Has., que han ido a beneficiar a un total de 18.278 familias de la zona de la selva, principalmente los departamentos de Loreto, Huánuco y San Martín, entre otros. No se han hecho importantes adjudicaciones en la Selva por el proceso de Reforma Agraria entre 1967 y marzo de 1975<sup>12</sup>.

<sup>11</sup>Instituto Nacional de Planificación, Informe de Coyuntura N° 4, 1975 (al 16 de Junio de 1975), Lima, 27 de Junio de 1975.

<sup>12</sup>Informe Mensual de la Dirección de Reforma Agraria y Colonización, Marzo 1975, Cuadro N° 2.

Es muy claro para aquellos que trazan la política de Reforma Agraria en el Perú, que las tierras disponibles en el país de ninguna manera van a poder albergar a toda la masa campesina que en estos momentos desea tierra. Algunas acciones de invasión de tierras por parte del campesinado comienzan ya a notarse. Esta acción es debida en parte por el trabajo político de grupos de izquierda, pero también motivada por la ansiedad de cierto sector del campesinado de quedarse sin su parcela de terreno. Es necesario que nuevas políticas sean planteadas para trasladar mano de obra del agro hacia otros sectores de la economía.

Por último, consideramos que es importante señalar que, del total de hectáreas adjudicadas, 5.251.022, un total de 375.574 fueron otorgadas al amparo de la Ley 15037 (1963-1968) durante el gobierno de Belaúnde y 4.875.445 se han otorgado con la Ley 17716 (1969-1975) con el actual gobierno, beneficiando un total de 13.553 y 205.735 familias, respectivamente.

La eficiencia, en reparto de tierras, bajo la última Ley de Reforma Agraria, va más allá de cualquier intento de argumentación. (Ver cuadro N° 4).

### B. Incremento de Ingreso del Campesino

La Reforma Agraria ha posibilitado el aumento de ingresos de los campesinos, el grupo más marginado en cuanto a ingresos se refiere, en la sociedad peruana.

Al ser empresas autogestionarias las que se han planteado para el sector rural, los campesinos tienen la posibilidad de proponer un aumento de los salarios que se les pagaban al momento de la afectación, previa consulta con la Dirección de Producción Agraria del Ministerio de Agricultura.

**Cuadro N° 4**  
**Adjudicaciones otorgadas por la Ley N° 15037 y Ley N° 17716**

Leyes de Reforma Agraria	Nº Familias Beneficiadas	%	Nº Has. Otorgadas	%	Nº Empresas Formadas	%
LEY 15037	13.553	6,18	375.574	7,15	39	4,71
LEY 17716	105.735	93,82	4.875.448	92,85	788	95,29
TOTAL	219.288	100,00	5.251.022	100,00	827	100,00

Fuente: Informe Mensual de la Dirección de Reforma Agraria y Colonización, Marzo de 1975.  
Ley 15037 (Desde 1967 al 23 de Junio de 1969).  
Ley 17716 (Desde Junio de 1969 a Marzo de 1975).

El aumento de salarios, sin embargo, no es sino una de las formas de obtener mayor ingreso. La otra posibilidad está dada por la participación en las utilidades que otorga la empresa, en caso de obtener excedentes.

Aunque es muy difícil poder evaluar el aumento de nivel de vida del campesinado bajo la Reforma, dado lo diferente de la situación de cada empresa adjudicada, así como los niveles de producción y de productividad existentes en las mismas, lo cierto es que se puede decir, sin mayor temor a equivocarse, que ha habido un alza en los niveles de vida del campesinado peruano como resultado de la aplicación de la Reforma Agraria, principalmente de aquellos involucrados en las CAPs y SAIS. Así, en las cooperativas azucareras<sup>13</sup>, con una fuerza laboral total de 32.480 trabajadores, de los cuales 24.184 son permanentes y 8.296 son eventuales, el incremento de ingresos ha sido sustancial. El personal obrero (un 77% de los trabajadores y propietarios) en 1968 obtenía un 47% de los ingresos con utilidades netas; para 1972 el sector obrero (un 70% de los trabajadores de las cooperativas agrarias de producción) obtenía el 73% de los ingresos con utilidades en las mismas empresas. Al otro extremo de la figura, en 1968, los antiguos propietarios (el 0,03% del personal de las empresas) recibieron 36% de los ingresos, mientras que en 1972 dicho grupo ha desaparecido. Por otro lado, es importante anotar que el porcentaje de trabajadores eventuales se ha incrementado de 11 a 15%, no así su ingreso, que ha permanecido prácticamente estacionario. (Ver cuadro N° 5).

**Cuadro N° 5**  
**Porcentaje de personas e ingresos en 8 Cooperativas Agrarias de Producción**  
**1968-1972**

Año	OBREROS		EMPLEADOS		EVENTUALES		PROPIETARIOS	
	% Pers.	% Ingreso	% Pers.	% Ingreso	% Pers.	% Ingreso	% Pers.	% Ingreso
1968 (Con Utilidades Netas)	77	47	11	15	11	3	0,03	36
1972	70	73	15	23	15	4	—	—

Fuente: Tomado de la Distribución del Ingreso en las Cooperativas del Perú 1968-1972, Santiago Roca Taveila, ESAN, Dic. 1973.

Se puede concluir que las cooperativas han hecho una distribución más equitativa de los ingresos elevando sustancialmente los ingresos de los obreros estables, no así los de los eventuales. En promedio, el ingreso de los obreros ha ido de 39.000 soles en 1968 a los 92.000 en 1972, un incremento de 134%. Los empleados subieron, para el mismo período, de 84.000 soles a 135.000 soles, un incremento de

<sup>13</sup>Santiago Roca Taveila, Distribución de Ingreso en las Cooperativas del Perú 1972, ESAN; Lima, Diciembre 1973.

60%, y por último, los eventuales, que subieron de 14.000 a 23.000 soles, un incremento aproximado de 57%.

Sin embargo, no se presentan iguales aumentos de ingreso en las unidades más tradicionales de producción, como las SAIS, ni mucho menos en las zonas minifundistas, que hasta estos momentos no reciben ningún beneficio directo de la Reforma Agraria.

Toda esta figura muestra el peligro de estar formando grupos de privilegiados en el campo, lo que trata de ser solucionado a través de la incorporación de las unidades de producción en el sector de Propiedad Social, basado en la idea de no propiedad de la empresa y en la acumulación social. Las actuales cooperativas se ven como organizaciones que no cambian mucho en cuanto a racionalidad económica del capitalismo, relaciones entre estables y eventuales y organización interna de la empresa.

El punto importante de tener en cuenta es el hecho de que se está tratando de cambiar de un tipo de organización, a la que recién se estaba comprendiendo después de cinco años de organizada, a otra cuya forma y organización es ignorada casi completamente por el campesinado.

### **C. Capacitación del Sector**

El nuevo enfoque para los cambios en el sector rural, en donde se trata de formar un campesinado activo y participante de la política nacional, trajo involucrada la necesidad de una capacitación tanto del sector campesino mismo, como de funcionarios y técnicos que trabajan en el sector. La necesidad, pues de organismos que se dedicaran a la capacitación para la Reforma Agraria fue imperiosa.

Es en este sentido que se pensó desde un inicio en la necesidad del cambio de actitudes y capacitación de dicho personal.

El Centro de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA) fue especialmente creado para que, sobre todo en una primera etapa, se encargara de difundir entre los funcionarios, técnicos y empleados, la necesidad de un cambio radical en cuanto a la perspectiva de cambio que se buscaba en el sector campesino. Se enfatizó el hecho de que no se podía pensar en una Reforma Agraria sólo en términos de aumentos en la producción, sino que era necesario tratar de integrar a la población campesina en el quehacer político y cultural del país. No solamente se trata de capacitar personal y campesinos, sino que se ve la posibilidad

de investigar los aspectos técnicos, económicos y sociales de un proceso de cambio tan importante, dando así la oportunidad de ir corrigiendo posibles deficiencias existentes en todo proceso. Podemos, pues, señalar que las metas de esta nueva organización eran tres:<sup>14</sup>

1. Capacitar a todos los involucrados en el proceso de Reforma Agraria sobre los alcances, significado e importancia de la misma.
2. Entrenar al personal técnico y campesino en aspectos técnicos, administrativos y de función en cada etapa de la Reforma Agraria.
3. Investigar la marcha del proceso de Reforma Agraria para la toma de futuras acciones.

Desde su creación en 1970 hasta 1974, CENCIRA organizó un total de 1.730 eventos donde participaron un total de 159.000 personas entre funcionarios, técnicos, dirigentes y promotores campesinos y campesinos participantes en el proceso<sup>15</sup>.

Aunque la labor de capacitación no ha sido todo lo fructífera que se esperaba, se ha avanzado algo en cuanto a la metodología y toma de conciencia de que capacitación es un aspecto fundamental que debe acompañar todo proceso de Reforma Agraria.

En cuanto a la labor de investigación, ésta fue mucho menos impresionante a pesar de su importancia en la marcha futura del proceso que aquella debería guiar. En los cuatro años de existencia, se realizaron un total de 21 investigaciones, alcanzando su publicación sólo un 50% de ellas, aproximadamente<sup>16</sup>.

Después de cuatro años de funcionamiento se ha visto que CENCIRA debe reorientar su acción para tener una acción más efectiva. La tendencia centralista de la primera etapa, trata ahora de ser cambiada por un período que signifique menos dispersión de acciones en el sector rural, dispersión que no permite visualizar resultados concretos. Teniendo esto en mente, se plantea la descentralización de CENCIRA, o sea, su "ruralización". La necesidad de una acción de capacitación e investigación en micro-regiones permitirá, según el nuevo planteamiento, un conocimiento más estrecho de la realidad, en contacto más íntimo con el campesino

---

<sup>14</sup>Exposición del Director General de CENCIRA, en el XXV Curso de la Defensa Nacional del Centro de Altos Estudios Militares, CAEM, Junio de 1975, Lima.

<sup>15</sup>Ibidem, p. 3.

<sup>16</sup>Ibidem, p. 4.

y por lo tanto, una posibilidad mayor de encontrar soluciones reales a problemas concretos. En esta nueva etapa se busca también la participación directa del campesinado para que en esta doble tarea de investigación-capacitación, tenga un rol preponderante como agente multiplicador posterior en la capacitación del sector campesino.

Dadas las grandes tareas que tiene que cumplir CENCIRA y no contando con un personal suficiente ni con todo el presupuesto necesario, es urgente la necesidad de un apoyo decidido por parte de otros organismos de capacitación que estén ligados al sector, como es el caso de las universidades.

Existiendo un total aproximado de 1.000 empresas campesinas dentro del nuevo ordenamiento agrario que requiere de cierto nivel de capacitación y de experiencia por parte del campesinado, requisitos que desafortunadamente no están usualmente presentes, es necesario pensar en una acción masiva y rápida para cambiar esta situación.

Como hemos señalado anteriormente, del éxito en la gestión de las CAPs y SAIS, empresas complejas en su manejo, depende el éxito global de la Reforma Agraria Peruana.

#### **D. Organización Campesina**

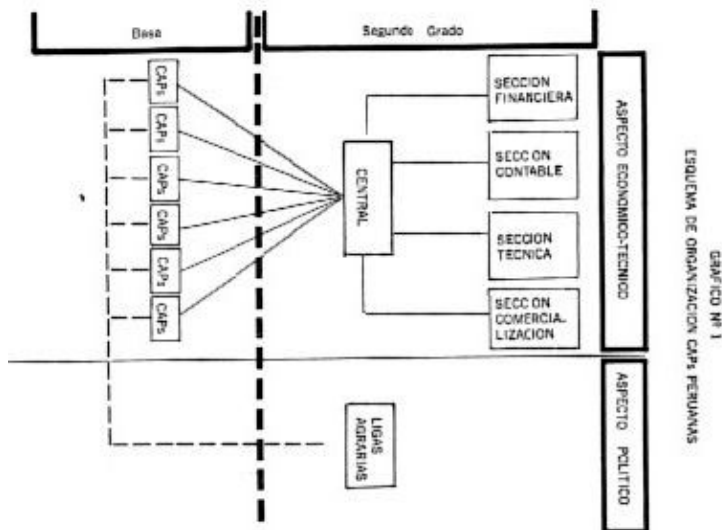
Las organizaciones existentes en el agro han sufrido, con los cambios planteados, transformaciones fundamentales. La Federación de Trabajadores Azucareros y la FENCAP (Federación de Campesinos del Perú), ante la agresividad del proceso de reforma perdió fuerza para su trabajo en el campesinado. La acción de la Federación de Trabajadores Azucareros estuvo dirigida fundamentalmente a tratar los antiguos sindicatos, que bajo la organización antigua había dado excelentes resultados para la negociación de mejoras salariales. Hoy en día, su labor no tenía mayor fundamento ni podía presentar objetivos claros. Este vacío de organización entre el campesinado lo está tratando de llenar la Confederación Nacional Agraria, que actualmente afirma haber captado más del 60% del campesinado peruano. Esta organización está basada en la unión de ligas campesinas formadas por las Cooperativas Agrarias de Producción. (Ver gráfico N° 1). En gran medida, la Confederación está influenciada y apoya la línea del gobierno, aunque es aún prematuro poder predecir su futura acción y toma de posición. Existe pues, ahora, la posibilidad de que el campesino se organice mejor como una fuerza de presión importante ante el gobierno y que luche por sus propios intereses.



### E. Dación de la Ley de Aguas

Otro aspecto positivo que ha variado paralelamente al cambio en la estructura agraria es la dación de una nueva ley de aguas. La nueva ley dada en 1968 con el título de Ley General de Aguas es de vital importancia si se tiene en cuenta que, sobre todo en la Costa, pero también en la Sierra, el control del agua era un factor fundamental de poder en el sector agrario.

No era suficiente un cambio en la tenencia de tierras. Un cambio en el uso de las aguas era también fundamental. La nueva ley pues, contempla y permite el uso del agua siempre y cuando este uso se realice en armonía con el interés social y que de ningún modo se constituya en una forma de control. Las aguas ahora son consideradas sin excepción y de acuerdo a la ley, como pertenecientes al Estado, no permitiéndose el uso privado de las mismas. El abastecimiento de los predios, antes fijado en forma arbitraria, basándose principalmente en la voluntad de los propietarios de los fundos situados en las tierras de cabecera de aguas, es ahora determinado por los planes de cultivos que deben realizarse en cada una de las unidades de producción, dándoseles prioridad a los cultivos que den mayor beneficio colectivo. Si bien no todas las empresas cumplen con preparar los planes de cultivo, sin embargo, la tendencia es en ese sentido. Esto, sin lugar a dudas, beneficiará la planificación agrícola a nivel regional y nacional.



#### **IV. PROBLEMAS DE LA REFORMA AGRARIA**

Como todo proceso de cambio, la Reforma Agraria Peruana ha planteado una serie de problemas para aquellos que tienen la responsabilidad de conducirla. Algunos de estos problemas se podían prever que se presentarían desde el momento que la ley fue planteada. Otros han sido desafíos que se han presentado sin estar en los cálculos previos de los que llevan la política agraria adelante. Lo cierto es que la solución de algunos de estos problemas es de capital importancia para que la Reforma Agraria Peruana pueda dar los frutos para los que fue concebida. La toma de decisiones en este sentido tiene que ser implementada a la brevedad posible. Creemos que cierta lentitud en enfrentar y resolver estos problemas podría ocasionar serios contratiempos, no sólo al sector agrario, sino a la economía del país en su totalidad.

##### **A. Problemas de Autogestión Inestabilidad de Técnicos y Capacitación**

El promover unidades autogestionarias en el campo, es decir, asociaciones que tuvieran en sus manos las decisiones de la empresa en su totalidad es, como lo hemos señalado anteriormente, el aspecto más revolucionario y de avanzada en la Reforma, pero al mismo tiempo el factor de más riesgo para las consecuencias a largo plazo del manejo de las empresas. El primer problema que se detectó y que podía esperarse dentro de las nuevas condiciones de la estructura del agro, fue el choque entre el campesinado y los técnicos ahora bajo su supervisión. Todo el pasado de relaciones bajo otros juegos de roles y de status tuvieron que ser cambiados. Esto en principio era un cambio que la Reforma Agraria buscaba y que era un sector donde se sabía iba a existir problema. La primera reacción fue una pérdida considerable de técnicos hacia otros sectores de la economía o hacia el extranjero. Los conocimientos y técnicas de estos profesionales eran factores en fuga, importantes en los primeros momentos de la Reforma. La repetida y conocida queja de los campesinos de la falta de preparación y de experiencia de los técnicos en general se agrava ahora más que nunca con los profesionales nuevos que tratan de abrirse camino en una nueva situación.

La inestabilidad de gerentes y técnicos es otro problema que afecta no sólo la motivación de los mismos, sino también su poder de decisión. Además, la situación se hace más complicada por la falta de preparación de los nuevos técnicos para desempeñarse en una situación diferente ahora presente en el campo. Las universidades del sector agrícola con problemas propios de presupuesto, equipo, fuga de personal, no han llenado con la rapidez que el caso requiere, el

vacío que ha creado la situación en el campo, en lo que a preparación de personal se refiere. Sólo algunos esfuerzos aislados se están haciendo.

El caso de la Universidad Nacional Agraria de La Molina, con su programa de Asistencia Técnica íntimamente ligado al sector agrícola y a las nuevas empresas a través del Ministerio de Agricultura, es uno de los pocos que se pueden señalar. Sin embargo, eso no es suficiente. La necesidad de tener un administrador de empresa que no sólo sea un técnico muy bien preparado, sino también que sepa de administración, planificación regional y ciencias sociales, es fundamental. Han pasado ya cinco años de Reforma Agraria y todavía ese tipo de profesional no está en el campo. Esto indudablemente está afectando la buena marcha de las empresas campesinas sustancialmente.

CENCIRA, como se señaló, desde su creación ofreció algunos cursos cortos a los profesionales que tendrían que desempeñarse como administradores de las nuevas empresas. Sin embargo, esto no ha dado los resultados que se deseaban. La brevedad del tiempo del entrenamiento, las dificultades de sacar a los técnicos de su centro de trabajo y la falta de recursos de CENCIRA, sobre todo en personal, para llevar adelante un programa de gran envergadura, ha motivado que la acción, si bien importante a cierto nivel, se diluyera, tomando en consideración su acción en todo el ámbito del sector rural. Los cambios planteados por CENCIRA en su nueva organización, puede ser importante para resolver el problema planteado, pero a nivel de microregión y no quizás a un nivel nacional.

La necesidad de un trabajo más estrecho entre las universidades del sector agrícola, el Instituto de Planificación y los Ministerios de Alimentación y de Reforma Agraria, es necesario si se quiere encontrar los profesionales idóneos para la nueva situación en el campo <sup>17</sup>. Esto no quiere decir, castrar la posibilidad de crítica de la universidad. El hecho es que aislada tampoco puede existir. La necesidad de preparar profesionales para una realidad nacional es urgente.

Esta necesidad debe ser cubierta por las instituciones superiores a las cuales el gobierno debe apoyar mostrando una actitud totalmente distinta a la mostrada hasta ahora.

---

<sup>17</sup>A este respecto, la Universidad Nacional Agraria de La Molina ha presentado un proyecto de universidad sectorizada y regionalizada, que de implementarse podría ser una salida al problema.

La universidad, por su parte, debe adecuarse a esa realidad, cuidando de mantener su espíritu crítico, el cual difícilmente puede ser enarbolado en una situación en la cual realmente no participa ni plantea soluciones.

### **B. Disminución en las horas de trabajo**

Otro problema que requiere de una toma de posición inmediata es el referido a la organización del trabajo, es decir, con relación a algunas decisiones que los campesinos están tomando con respecto a la marcha de la empresa, principalmente con los aspectos a las horas de trabajo efectivo para los miembros de la cooperativa. Se están detectando muchos casos de cooperativas en las cuales se está trabajando un menor número de horas que las que se trabajaban antes de la aplicación de la Reforma Agraria. Hay casos en los cuales se llega a trabajar un total de sólo cuatro a cinco horas diarias <sup>18</sup>. En este sentido, a pesar de que hay una diversidad de formas o combinaciones de horas de trabajo con tareas; lo que es cierto, es que hay una clara tendencia en muchas de las nuevas organizaciones agrarias en el sentido de trabajar menor cantidad de horas, y de dejar las tareas consideradas como las menos atractivas a los denominados trabajadores eventuales.

Si a esto se suma que en algunos casos se está exigiendo y también logrando un aumento en los sueldos y salarios de los campesinos, se puede llegar a la conclusión que ésta es una tendencia peligrosa para la estabilidad del sector. Es cierto que hay empresas que están logrando excedentes que reparten entre sus asociados, pero es cierto también que hay empresas cuyo porvenir está en duda al aumentarse los salarios y reducirse el número de horas de trabajo.

Recomendaciones de parte de la Dirección de Reforma Agraria y Colonización en el sentido de aumentar las horas de trabajo al autorizar el aumento respectivo, son muchas veces desoídas. El caso estudiado de una Cooperativa en el valle de Ica es un claro ejemplo. Ante el planteamiento de las cooperativas de un aumento de sueldos y salarios, y pedidos los informes económicos respectivos, se llega a la conclusión de que la cooperativa no está en buena situación económica. Algunos de los índices de análisis indican lo siguiente: la razón corriente ( $\text{Activo Corriente} \div \text{Pasivo Corriente}$ ) es de 1,8, cifra que se considera en el límite inferior para una situación financiera aceptable; la razón ácida ( $\text{Activo Corriente} - \text{Inventarios} \div \text{Pasivo Corriente}$ ) es de 0,5, cifra que muestra que la liquidez de la empresa no es

---

<sup>18</sup>En el estudio que se está llevando a cabo por el autor del presente artículo, titulado: "Percepción del Campesinado y los Cambios en el Area Rural Peruana", se ha logrado detectar en estudio de casos de seis cooperativas de la Costa Central, una reducción significativa del número de horas trabajadas por los socios estables en todas las cooperativas bajo estudio.

buena; el índice de solvencia ( $\text{Patrimonio} \div \text{Deuda Total}$ ) es de 0,08, es decir que por cada sol de deuda la empresa posee S/0,08 para responder a sus obligaciones; por último, el índice de endeudamiento ( $\text{Deuda Total} \div \text{Activo Total}$ ) es de 0,93, lo que dice que la empresa está financiada con recursos ajenos en un 93% y sólo en un 7% con recursos propios.

A pesar de la situación descrita, se otorgó el aumento de salarios, con la condición de que se vuelva a trabajar las 8 horas que por ley se deberían trabajar. Sin embargo, al momento de la investigación se seguía trabajando 5 horas diarias. Esto se agravaba aún más si se tiene en consideración que en el informe de la cooperativa, que sirvió para su evaluación, se omitieron: contabilización de créditos, pérdidas producidas en 1972 y otros aspectos importantes.

Obviamente no es ésta la situación en todas las cooperativas de producción, sin embargo, hay una tendencia a reducir el número de horas trabajadas que debe ser controlada con serenidad y firmeza.

Creemos que es importante señalar aquí un párrafo de Mibaly Kabolyi: "La reforma agraria es creada por nosotros. Pero, ésta es solamente una parte de la creación. Ahora se necesita el trabajo del pueblo trabajador, para que la creación llegue a ser estable. Porque si el pueblo no comienza el trabajo, se destruye toda la creación, y todo el pueblo se quedará bajo las ruinas y la reacción derrengará de sus manos la bandera casi triunfante... la mayor ayuda de su parte será si toman en su mano la laya y la zapa y se ponen al lado de la esteva del arado y aspiran a producir más que hasta hoy... es imposible esperarlo todo del estado. En medio de las dificultades de los comienzos van a sentir a veces la mano y la ayuda del Estado, pero el apoyo estatal nunca tiene la fuerza vivificadora que tiene el apoyo mutuo de los hombres" <sup>19</sup>.

En este sentido, la labor llevada a cabo en el sector campesino por SINAMOS no ha sido todo lo adecuada que podría haber sido. La concientización del campesinado realizada por los promotores de esta institución ha estado casi totalmente orientada hacia el entrenamiento de tipo político, habiéndose descuidado el formar conciencia de que en un país subdesarrollado como el Perú, la necesidad de solucionar problemas de producción y de productividad es importante. Se ha pasado de un extremo al otro en este aspecto. De una orientación netamente productivista antes de la reforma, se ha pasado al otro extremo de enfatizar sólo el aspecto puramente político, enfrentando muchas veces al técnico con los

<sup>19</sup>Kerekes, Gyorgy: Reforma Agraria y Cooperativismo en Hungría, Lima, Perú - 1972 p. 5.

campesinos. El entrenamiento político es fundamental. Sin embargo, no se puede olvidar, sin correr ciertos riesgos, que estas unidades reformadas tienen que producir al máximo posible, no solamente porque así lo requiere la economía del país, sino principalmente porque es importante políticamente para poder avanzar en las reformas que se requiera, no solamente en el agro, sino en los otros sectores.

Ninguna institución está tomando esta última tarea en forma ordenada y constante, excepto quizás CENCIRA, con todas las limitaciones que hemos señalado anteriormente. La diversidad de enfoques muchas veces divergentes, en el trabajo del campesinado, por diferentes instituciones del gobierno, debe ser coordinada al máximo para obtener los mejores resultados posibles.

### **C. Polarización de las nuevas empresas asociativas y el resto del sector**

Otro problema que necesita ser enfrentado es el relacionado con la situación de los medianos agricultores y sobre todo de los minifundistas.

Estudios bastante serios muestran que el campesino está sufriendo una fuerte descapitalización<sup>20</sup>. Según David Bayer, a pesar de que la descapitalización se produce principalmente a través de la dinámica del mercado y del proceso de comercialización, hay otras formas de descapitalización del minifundista, que lo hace en estos momentos un grupo sin mayores posibilidades de desarrollo en el agro peruano. Entre las principales formas de descapitalización que el autor señala están:

1. El pago de la deuda agraria
2. El pago de canon de agua
3. El impuesto de predios rústicos
4. El impuesto de patentes
5. Los impuestos sobre la venta de productos agrícolas
6. El impuesto a utilidades
7. El control de precios no relacionado a los costos de producción y el justo salario del campesino
8. Disposiciones que obligan a los campesinos a sembrar sus chacras en cantidades fijas de pan-llevar, sin garantizar precios justos para estos productos
9. Dificultad de transporte que obliga a los campesinos a vender a intermediarios a precios muy bajos
10. Falta de sistemas de almacenamiento

---

<sup>20</sup>Bayer, David: Cinco Años de Reforma Agraria en el Perú - El Problema del Minifundio y la Descapitalización del Campesinado Universidad Nacional Agraria La Molina, 1974.

11. Falta de control sobre el precio de los insumos
12. Escasez de crédito
13. Falta comparativa de asistencia técnica.

De acuerdo a cálculos efectuadas por el autor, en 1970 cada trabajador en el sector rural tradicional perdió cerca de S/1.720 (4 veces más que en 1961) y el sector como un todo subvencionó a la población urbana con un total de alrededor de 2.580 millones de soles.

Tomando como ejemplo la comunidad de Huasa Huasi, Bayer demuestra que dado el hecho de que los precios oficiales no suben en igual proporción a los costos de producción, en una medida que directamente está descapitalizando a los pequeños agricultores y minifundistas que no pueden entrar en una economía de escala. Además, hay que recordar que el gobierno muchas veces importa productos agrícolas y los vende al público a precios que están por debajo de los costos de producción nacional, empujando a los agricultores a fuertes pérdidas. Además, los costos de producción son calculados sobre la base de predios medianos y grandes, afectando así negativamente a los minifundistas.

## **CONCLUSIONES**

Como conclusiones podemos señalar lo siguiente:

1°.- El proceso de Reforma Agraria Peruana ha afectado sustancial e irreversiblemente la estructura agraria peruana, siendo éste el proceso de mayor importancia y significado entre los cambios efectuados por el gobierno y que se han llevado a cabo dentro de un clima de tranquilidad importante de resaltar.

2°.- El proceso ha motivado cambios no solamente en términos de redistribución de tierras, sino que ha afectado directamente en el incremento de ingresos de sectores importantes del área campesina. Este aumento ha sido en algunos casos de 134 por ciento. Es necesario notar, sin embargo, la presencia de eventuales que aumentando en número, no aumentan en ingresos.

3°.- El mismo proceso ha motivado la estructuración de una infraestructura de capacitación, que si bien no ha funcionado ordenadamente, ha creado una inquietud por mejorar y encontrar nuevos caminos de acción.

4°.- Medidas importantes colaterales han sido tomadas, como son la Ley de Aguas y la de impulsar la organización campesina como grupo organizado de presión.

5°.- Como todo proceso de cambio hay problemas importantes que surgen. Uno de ellos es la inestabilidad de los técnicos en la dirección de las empresas y la falta de entrenamiento específico para esta nueva situación planteada.

6°.- Otro factor que necesita atención prioritaria a nuestro entender, es la tendencia a la disminución de horas de trabajo en algunas empresas con resultados que pueden ser catastróficos, no sólo para las empresas campesinas, sino para todo el proceso revolucionario peruano.

7°.- Por último, se necesita encarar con rapidez el problema del abandono relativo en que se encuentra el minifundismo tradicional, sector que comparativamente con el sector moderno de la Costa, no ha recibido mayor atención en el proceso de Reforma Agraria. Esto trae como consecuencia una polarización que en el futuro puede causar serios problemas.

A nuestro entender, estos tres últimos puntos tienen que ser rápida y seriamente tratados por la conducción del proceso de cambio del agro peruano.

### **Referencias**

- \*Anónimo, REFORMA AGRARIA PERUANA. - Lima, Perú, Editorial Thesis. 1963; Nibbet, Charles -- Los Movimientos Campesinos.
- \*McCoy, Terry, THE POLITICS OF AGRARIAN REFORM IN PERU. - Madison, Land Tenure Center. 1973; Los Movimientos Campesinos.
- \*Alberti, Giorgio, LA HACIENDA, LA COMUNIDAD Y EL CAMPESINO EN EL PERU. 3 - Instituto de Estudios Peruanos. 1970; Problemas y Conflictos sobre Propiedad de Tierras en Bolivia.
- \*Alberti, Giorgio, CUADERNOS AGRARIOS. 1 - 1971; Agrarian Structures in Several Latin American Countries.
- \*Anónimo, LA REFORMA AGRARIA PERUANA. - Lima, Perú, Editorial Guión. 1969;
- \*Ronald-James, Clark, INTERAMERICAN ECONOMIC AFFAIRS. 22, 4. p3 - 1969;
- \*Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, TENENCIA DE LA TIERRA Y DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DEL SECTOR AGRICOLA: PERU. - Washington, EEUU. 1965;
- \*Ford, Thomas, MAN AND LAND IN PERU. - University of Florida, Press. 1962;
- \*Barraclough, S.; Domike, Arthur, LATIN AMERICAN PROBLEMS IN ECONOMIC DEVELOPMENT. - New York, EEUU, Free Press. 1969;
- \*Instituto Nacional de Planificación, INFORME DE COYUNTURA. 4 - Lima, Perú. 1975;
- \*Anónimo, INFORME MENSUAL DE LA DIRECCION DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION. - 1975;
- \*Roca-Tavella, Santiago, DISTRIBUCION DE INGRESO EN LAS COOPERATIVAS DEL PERU. p3-4 - Lima, Perú, ESAN. 1973;
- \*Chirinos-Almanza, Alfonso, PERCEPCION DEL CAMPESINADO Y LOS CAMBIOS EN EL AREA RURAL PERUANA. - 1972;



- \*Kerekes, Gyorgy, REFORMA AGRARIA Y COOPERATIVISMO EN HUNGRIA, LIMA, PERU. p5 -  
Universidad Nacional Agraria La Molina. 1974;
- \*Bayer, David, CINCO AÑOS DE REFORMA AGRARIA EN EL PERU - EL PROBLEMA DEL  
MINIFUNDIO Y LA DESCAPITALIZACION DEL CAMPESINADO. -