

# REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL EN EL PERÚ

*Fernando Eguren*  
CEPES

LA REFORMA AGRARIA PERUANA fue una de las más radicales de América del Sur. Las condiciones internas para su realización se presentaron en los años cincuenta del siglo recién pasado y fueron varias: (a) las migraciones del campo a la ciudad se incrementaron significativamente, y en las clases urbanas acomodadas apareció el temor a la formación de ‘cinturones de pobreza’ que empezaban a rodear las principales ciudades; (b) las recurrentes y masivas manifestaciones reivindicativas de campesinos, muchas de las cuales culminaron en la toma de tierras de las haciendas; (c) una extrema concentración de la propiedad de la tierra, la pobreza omnipresente de la población rural y la difusión de relaciones laborales precapitalistas, particularmente en la sierra; (d) la necesidad de ampliar los mercados para una industria en gestación, que no podía desarrollarse en un medio rural con esas características. La clase política conservadora, reacia a la idea misma de una reforma agraria, se vio obligada a aplicar alguna forma de intervención para modificar la estructura de la propiedad. Así, en las décadas de 1950 y 1960 una serie de hechos dieron inicio a la transformación del campo peruano.

En 1956 un Gobierno de derechas formó una comisión para la reforma agraria y la vivienda; en 1962 una Junta Militar de Gobierno dio una ley de reforma agraria que, en la práctica, convalidaba la ocupación de tierras por campesinos en los latifundios de los valles de La Convención y Lares, en el departamento del Cusco; en 1964 un Gobierno democrático aprobó una Ley de Reforma Agraria que debía tener alcance nacional pero que, a falta de decisión política, fue tímidamente aplicada; en 1969, por último, un Gobierno Militar expidió y ejecutó una nueva Ley de Reforma Agraria, esta vez con el respaldo de la institución que era —y sigue siendo— la más organizada del país: las Fuerzas Armadas.

Con la reforma agraria, el Gobierno del general Juan Velasco Alvarado culminó un ciclo que puso fin al largo periodo en el que las haciendas tradicionales

organizaban la sociedad y la economía provincianas en gran parte del país, final que contribuyeron en gran medida la expansión de los mercados —aunque fuese incipiente— en las áreas rurales; el mejoramiento de la comunicación vial, que vinculó territorios aislados y permitió la circulación de bienes y personas; el desplazamiento de la importancia de las actividades económicas agrarias por otras de base urbana, y las intensas movilizaciones campesinas.

La reforma agraria se ejecutó sobre todo en la costa y en la sierra del país, las dos regiones con mayor población rural y mayores áreas de uso agropecuario. Entre junio de 1969 y junio de 1979 se expropiaron 15.826 fundos y más de 9 millones de hectáreas. La mayor parte de esta área fue adjudicada a 370 mil beneficiarios.<sup>1</sup> Todos los latifundios y muchos predios de menor tamaño fueron expropiados. La clase terrateniente fue liquidada social y económicamente. Sobre el área de las haciendas fueron organizadas empresas asociativas (cooperativas agrarias de producción-CAP y sociedades agrícolas de interés social-SAIS), con la finalidad de mantener economías de escala y la infraestructura (de riego y otras). También se adjudicaron tierras a otras asociaciones: grupos y comunidades campesinas y empresas de propiedad social. Solo una reducida minoría de tierras fue entregada a individuos.

La radicalidad de la reforma puede ser mejor apreciada si se considera que 71 por ciento de las tierras de cultivo bajo riego, que habían sido de propiedad privada, fueron expropiadas y adjudicadas; lo propio ocurrió con 92 por ciento de las tierras de cultivo de secano (dependientes de las lluvias) y 57 por ciento de los pastos naturales.<sup>2</sup> El porcentaje de beneficiarios, sin embargo, no fue tan espectacular: alrededor de una cuarta parte de familias rurales (370 mil).<sup>3</sup>

La cooperativización de las haciendas y de las SAIS fue un fracaso. La mayor parte de cooperativas, desprovistas de personal técnico y gerencial, difuminadas las jerarquías internas que requiere el manejo de empresas complejas y tironeas por intereses contradictorios de los trabajadores, que al mismo tiempo eran propietarios y asalariados, sucumbieron y fueron parceladas en unidades familiares por los propios asociados. La mayor parte de las SAIS, por su lado,

1 Matos Mar, José y J. M. Mejía: *La reforma agraria en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980, p. 171. La cifra final actualizada al 30 de setiembre de 1993 es de 9'688.763 ha adjudicadas (véase Del Castillo, Laureano: *Los censos agrarios y la estructura de propiedad agraria en el Perú*. Lima: Universidad de San Martín de Porres, junio del 2001).

2 *Ibid.*, cuadro 26, p. 185.

3 *Ibid.*, p. 182. Si por "beneficiario" se entiende "familia beneficiaria", puede afirmarse que la reforma agraria benefició de manera directa a alrededor de un millón y medio de pobladores rurales, alrededor de 27 por ciento de la población rural total. Un gran número de la población no beneficiada era ya poseedora de tierras, aunque fuese de minifundios.

sucumbieron asimismo al mal manejo empresarial y al asedio campesino, tanto interno como externo, para diluirse en las comunidades campesinas circundantes y también en parcelas familiares. Factores externos coadyuvaron a este desenlace: a partir de 1975 se manifestó una aguda crisis económica que perduraría hasta comienzos de la década de 1990.

Si bien la reforma agraria no alcanzó a 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 (20653) declaraba la tierra comunal indígena como inalienable, imprescriptible e inembargable. Sin embargo, reconocía derechos sobre la tierra solo a las comunidades nativas, es decir, a los asentamientos locales y no a los pueblos indígenas en tanto pueblos originarios.<sup>4</sup>

## LECCIONES DE LA REFORMA AGRARIA

La reforma agraria es aún un tema controvertido, pues muchas de las personas que se beneficiaron, así como de las que resultaron perjudicadas, todavía están activas. Sus críticos subrayan el hecho de que: (1) el agro se descapitalizó (con lo que se perdió parte de la infraestructura, de la maquinaria y del conocimiento empresarial acumulado); (2) la agricultura y la ganadería retrocedieron desde el punto de vista técnico (tanto en *software* cuanto en *hardware*); (3) no resolvió el problema de la extendida pobreza rural (aun hoy día 72,5 por ciento de la población rural es pobre, y 40,3 por ciento extremadamente pobre; véase, en el anexo, el cuadro 1); (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 por 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

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

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, e hizo así posible la incorporación de millones de peruanos a la colectividad política y a la condición ciudadana.

Aun hoy, después de más 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 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, se los sitúa 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 no puede esperarse una nueva reforma agraria en el país, dado que la que se aplicó fue bastante radical y que hoy día no hay mucha tierra que redistribuir (véase, en el anexo, el cuadro 2), es útil rescatar las lecciones que pueden extraerse 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 (la Guerra Fría, la Revolución cubana, el apoyo estadounidense y de organismos internacionales) e internos (emergencia de poderes urbanos, debilitamiento de la clase terrateniente, intensos movimientos campesinos) para que la reforma agraria se instalase sólidamente en la agenda política.
- b) *Lograr una fuerte voluntad política.* Era indispensable: (a) una férrea voluntad política para que la reforma agraria sea ejecutada; así como, (b) una correlación de fuerzas políticas favorable (que el presidente Belaunde no tuvo en 1964). La ausencia de ambas condujo a que un gobierno autoritario asumiese esta tarea (en vista de las condiciones favorables mencionadas en el párrafo anterior).
- c) *La victoria sobre la pobreza no es un resultado natural.* 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 laboraba en las haciendas más modernas fue, cuando estas se convirtieron en cooperativas de producción, una de las

razones principales para que ellas fracasasen. No hubo una política decidida de formación de cuadros técnicos que reemplazasen 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 ya citadas CAP— 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 para la ejecución de la reforma agraria y en los primeros años de realizada. Este soporte 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. Estos pueden ser importantes, pero solo 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.

## REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL

Establecer la conexión entre la reforma agraria y el desarrollo rural es una preocupación relativamente reciente. Las reformas agrarias de la segunda mitad del siglo pasado buscaron, es cierto, una distribución más equitativa de la tierra, pero respondieron sobre todo a una estrategia de desarrollo urbano-industrial, en relación con la cual al sector agrario le correspondía una posición subordinada, como proveedor de alimentos baratos —el principal bien salario— para las ciudades, como generador de divisas (gracias a la comercialización externa de productos de exportación hoy llamados tradicionales), como abastecedor de insumos para la industria, y también como mercado de los bienes industriales.

## EL SESGO URBANO DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS

Desde la década de 1980 las políticas agrarias consolidaron el ya referido “sesgo urbano”, cuya manifestación más marcada fue el estímulo, con subsidios, a las

importaciones de alimentos destinadas al gran mercado urbano. Al inicio de la reforma agraria (1969) el valor FOB de las importaciones agropecuarias fue de 77,2 millones de dólares. Seis años después (1975) este monto aumentó en 450 por ciento (345,7 millones de dólares). De manera menos pronunciada, el valor de las importaciones continuaría creciendo, y en 1990 fue de 487 millones de dólares.<sup>5</sup>

Cuando se ejecutó la reforma agraria no había escasez de fuerza laboral para las actividades urbanas pujantes, pues el proceso migratorio del campo a la ciudad ya se había instalado, como respuesta al acelerado crecimiento demográfico.<sup>6</sup>

Antes bien, debía desviarse la corriente migratoria del campo a la ciudad, para evitar, como ya se mencionó al inicio, el crecimiento de precarias barriadas —rebautizadas luego como “pueblos jóvenes”— alrededor de las ciudades mayores, en particular Lima. Esa fue una de las principales funciones de la “conquista del oriente”, expresión del presidente Belaunde para designar su política de estímulo a la migración campesina hacia la selva alta, que debería ofrecer un escape a la presión demográfica. No podían preverse todavía las consecuencias negativas de tal política, pobremente planificada: los conflictos de los nuevos colonos con la población asentada en las áreas supuestamente vacías; la depredación de los recursos naturales (suelos, flora, fauna); la expansión de cultivos destinados al uso ilegal, particularmente de la coca.

El modelo urbano-industrial fue paulatinamente abandonado luego del Gobierno Militar y reemplazado por otro en el que el motor de la economía pasó a ser, como en tantas otras ocasiones en la historia del país, el sector primario exportador. Se mantuvo el sesgo urbano de las políticas agrarias, dada la mayor sensibilidad de los gobiernos a la presión de la población urbana contra el alza del costo de vida que a la rural. Durante toda la década de 1990 la tendencia de los precios de los productos agrícolas fue a la baja, en beneficio de los consumidores pero en perjuicio de los productores.

## UNA NUEVA POLÍTICA AGRARIA

Lo nuevo fue que desde inicios de la década de 1990 las exportaciones de productos agrícolas “no tradicionales” se sumaron a las exportaciones mineras,

5 Ministerio de Agricultura: *Primer compendio estadístico agrario 1950-1991*. Lima: Ministerio de Agricultura-Oficina de Estadística Agraria, diciembre de 1992, cuadro 10.7.

6 En los años previos a la reforma agraria —en el quinquenio 1955-1960—, el crecimiento demográfico alcanzó su pico, con una tasa anual de entre 2,75 por ciento y 2,92 por ciento (véase INEI: “Perú: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050”, en *Boletín de Análisis Demográfico* n.º 35. Lima: INEI/CEPAL, setiembre del 2001).

pesqueras y agrarias “tradicionales” (sobre todo el café). El éxito del sector agroexportador chileno impulsó a los gobiernos posreforma agraria y a potenciales inversionistas a tomar partido por las excelentes condiciones naturales de la costa peruana para cultivos comerciales de contraestación (en relación con el hemisferio norte), y por las ingentes inversiones públicas en infraestructura vial y de riego acumuladas en esa región a lo largo de décadas (en marcado contraste con las otras dos regiones del país, la sierra y la selva, que se mantienen absolutamente descapitalizadas).

Las condiciones institucionales para tal giro de la agricultura costeña fueron generándose durante las décadas de 1980 y 1990. Uno de los cambios más importantes fue el desmontaje de la legislación realizado por la reforma agraria, que imponía severas restricciones al mercado de tierras y a las inversiones corporativas.<sup>7</sup> En general, la adopción por los gobiernos de turno de las reformas estructurales neoliberales, anunciada ya desde el regreso a la democracia política en 1980 pero particularmente militante durante la década del presidente Fujimori (1990-2000), facilitó el fortalecimiento de un significativo sector moderno agroexportador que es, sin duda, el que más sobresale por su dinamismo en el sector agrario. A la vanguardia tecnológica y de la gestión moderna en el mundo rural peruano, la inversión por unidad de superficie en estas nuevas empresas agrarias es definitivamente más alta que en la agricultura orientada al mercado interno. Sin embargo, este sector agroexportador “no tradicional” no ocupa ni 10 por ciento de las tierras agrícolas de la costa y comprende apenas 1,5 por ciento de las tierras de cultivo del país (mientras que más de 4,5 por ciento del área total en producción está cubierta por los cultivos de exportación “tradicionales”).<sup>8</sup> Aun si se expandiese al doble, la agricultura de exportación difícilmente se convertirá en el factor que arrastre al conjunto del sector agrario a una mayor eficiencia productiva. Esto resulta más cierto si pasamos de los estimados por superficie a los estimados por número de predios. La inmensa mayoría de predios difícilmente podrá “engancharse” con éxito a un mercado internacional exigente y competitivo, dada su pequeña escala, el bajo nivel del capital humano, la escasa infraestructura productiva, la falta de servicios financieros y no financieros y, sobre todo, porque orienta su producción al autoconsumo o para

7 Véase Eguren, Fernando: “Las políticas agrarias en la última década: Una evaluación”, en Fernando Eguren, M. I. Remy y P. Oliart, editores: *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA X*. Lima: SEPIA, 2004.

8 El área total de tierras de cultivo registrada en 1994 (año del último Censo Nacional Agropecuario) fue 5,5 millones de ha. Alrededor de 1,7 millones están bajo riego. El área de cultivo en la costa —toda bajo riego— se estima en 800 mil ha.

los mercados regionales y nacional, algo que parecen olvidar muchos de los promotores de la agroexportación.<sup>9</sup>

La modernización de la agricultura peruana tomó, pues, una senda excluyente. El ya magro apoyo estatal a la pequeña agricultura comercial, canalizado básicamente a través de créditos e insumos subsidiados y algunos programas menores de extensión agrícola y apoyo a la comercialización, fue suprimido a inicios de 1990 y no se lo reemplazó por la iniciativa privada, como prometía el discurso oficial de la época. La mediana agricultura orientada al mercado interno también fue afectada por una política agraria centrada —a veces embelesada— en promover las exportaciones. Los campesinos que mantienen una agricultura de subsistencia han sido marginados de toda pretensión de desarrollo, y se los ha convertido en objeto de los llamados “programas sociales”, es decir, de transferencias de recursos destinados al consumo, supuestamente temporales por ser compensatorios de los efectos empobrecedores de la política neoliberal (pero que se convierten en permanentes, por ser también permanentes los efectos empobrecedores de esa política, y por los intereses creados de ejecutores y beneficiarios). Transferencias que, a fin de cuentas, tienden a debilitar la democracia, transformando a ciudadanos en clientes del Gobierno de turno, como quedó tan claro en el régimen autoritario de Alberto Fujimori.

Este escenario, del que resultan especialmente beneficiados aquellos vinculados a la agroexportación no tradicional, es poco propicio para promover el desarrollo rural en la mayor parte de nuestro territorio, donde habitan un millón y medio de familias, entre pequeños agricultores comerciales y campesinos minifundistas. La próxima firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos de América consolidará esta situación y ahondará las distancias entre quienes exportan y los que no lo hacen.

La vigencia de la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro) se explica en parte por esta situación. En un país como el Perú, con escasa cultura negociadora y de búsqueda de consensos, no deja de ser excepcional una

9 El censo de 1994 registró cerca de 1,75 millones de predios en todo el país. Aunque no hay un censo de todo el agro exportador, es obvio que el porcentaje dedicado a la exportación no tradicional es relativamente muy pequeño. Menos de 3 mil agricultores están comprometidos con el cultivo de exportación “de bandera”, el espárrago (cuando se realizó un censo esparraguero en 1998 eran alrededor de 2.140). La reciente y aparentemente exitosa incorporación de pequeñas áreas de cultivos de exportación “no tradicional” en la sierra estimuló la imaginación de algunos políticos en la última contienda electoral, quienes no dudaron en afirmar que en cinco años la sierra podía tener 150 mil ha dedicadas a la agroexportación no tradicional (el doble de lo que hay hoy en la costa).



asociación compuesta por organizaciones de productores muy heterogéneos —medianos empresarios, pequeños agricultores familiares y campesinos—. <sup>10</sup> El factor articulador es que casi todos ellos destinan su producción al mercado doméstico; es decir, son la parte marginada de las políticas neoliberales. No por azar una de las consignas más repetidas por Conveagro para lograr un TLC favorable es “En defensa de la agricultura nacional”.

No podemos obviar, sin embargo, que existen esfuerzos interesantes del Estado, aunque menores, orientados al desarrollo rural. Hay algunos proyectos, sobre todo en la sierra, que tienen ese propósito, aunque muchos de ellos son más bien iniciativas de agencias de cooperación o de las instituciones financieras multilaterales. Por lo demás, con toda la utilidad que pueden tener los proyectos, ninguna sociedad ha logrado su desarrollo con la agregación de estos. Hay que mencionar también que ha habido algunos esfuerzos destacados de inversión pública, como la ampliación de la red de caminos rurales y de las telecomunicaciones, y la extensión de los servicios de salud. Pero todos estos esfuerzos, juntos, son desproporcionadamente pequeños frente a la magnitud de la pobreza y el atraso de las áreas rurales, y no se dirigen necesariamente al fondo de los problemas.

Debe también mencionarse que en el 2004 el Gobierno oficializó una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (decreto supremo 065-2004-PCM), cuyo objetivo es: “[...] impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad y democratización de las decisiones locales.” <sup>11</sup>

A pesar de reconocer que la baja rentabilidad de las actividades de los agricultores pobres se debe, entre otros factores, a un entorno macroeconómico desfavorable que dificulta la incorporación de la pequeña y mediana producción agropecuaria y a los escasos incentivos para la inversión privada en las áreas pobres, la Estrategia reafirma su fe en el mercado y el papel subsidiario del Estado.

Se trata de un largo documento de carácter preliminar, en alguna parte descriptivo y en otra normativo, elaborado para ser discutido por gremios, asociaciones de productores, universidades, gobiernos regionales, en búsqueda de consensos “[...] que se puedan materializar en acciones de política y orientación

10 También forman parte de Conveagro ONG, colegios profesionales, universidades y otras instituciones vinculadas al tema agrario.

11 Presidencia del Consejo de Ministros: “Estrategia Nacional de Desarrollo Rural”, en *Perú: Políticas para superar la pobreza*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 2004.

para las prioridades de inversión pública y de la ayuda externa”. Entendemos que después de su publicación tal voluntad no se ha materializado.

### ¿HACIA UNA NUEVA POLARIZACIÓN DEL AGRO?

Terminar con la polarización de la propiedad de la tierra —marcada por la coexistencia de una gran concentración en pocas manos con el minifundio, como dos caras de la misma moneda— ha sido la razón principal para emprender muchas de las más significativas reformas agrarias, incluyendo la peruana. En términos generales, ese objetivo se logró. Pero la realidad es dinámica.

En las décadas siguientes, al amparo de una legislación de tierras liberal, ha habido un proceso de concentración de la propiedad en algunos valles de la costa que ha seguido dos caminos diferentes.

a) El primero es la adquisición por inversionistas de tierras de particulares —en muchos casos de quienes fueron beneficiarios de la reforma agraria de 1969—, sea por compra, sea por arrendamiento. Este traspaso de derechos de propiedad y de posesión se ve facilitado por las dificultades de los pequeños agricultores para desenvolverse en el mercado, dado su muy limitado acceso a servicios financieros y no financieros, a infraestructura productiva y a otras condiciones necesarias para un mejor desempeño económico, y por la ausencia de políticas que incentiven su asociatividad (necesaria para lograr economías de escala). Como consecuencia, muchos se ven obligados a vender o arrendar, abandonando la actividad agraria o retornando a la condición de asalariados.

Facilita este traspaso la regularización de los derechos de propiedad impulsada por el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT). Paradójicamente, un programa en principio destinado a dar seguridad a propietarios gracias a la formalización de sus derechos sirve también, en la práctica, para aumentar la inseguridad de quienes tienden a ser excluidos por el entorno económico. Muchos dirán que se trata precisamente de eso, de que las tierras vayan a quienes puedan hacerlas productivas de la manera más eficiente posible. Este argumento tiene dos limitaciones. La primera es que el mercado supone que los sujetos económicos deben tener oportunidades más o menos similares para demostrar quiénes son eficientes y quiénes no. En la realidad, tal similitud de oportunidades es una ficción, por las razones que ya hemos mencionado. La competencia es desleal. En este contexto, el “libre mercado” juega a favor de los que ya están mejor situados, pues los que tienen ventajas tienden a acumular más ventajas, mientras los que tienen desventajas tienden también a acumularlas. Las políticas públicas deberían contribuir a que el terreno esté mejor nivelado,

pero aquí se sostiene que, al contrario, desde la década de 1980 estas políticas tienden a favorecer la concentración de la propiedad.

b) Esta interpretación está reforzada por el segundo camino de concentración de la propiedad de las tierras y que depende directamente de las políticas públicas: la modalidad de entrega de nuevas tierras irrigadas gracias a grandes represas financiadas con recursos públicos. En décadas pasadas, las nuevas tierras ganadas al desierto eran transferidas por ventas u otros mecanismos a agricultores, medianos y pequeños.<sup>12</sup> En los últimos lustros las nuevas tierras son subastadas en condiciones tales que favorecen claramente a grandes inversionistas, y a precios que implican un fuerte subsidio estatal. Es claro, pues, que después de la reforma agraria los sucesivos gobiernos civiles, matices más matices menos, adoptaron un modelo de modernización de la agricultura liderado por la gran empresa agroexportadora.

En esta región podemos encontrar hoy varias empresas con más de 500 ha de extensión y algunas que superan las mil ha (cuando la reforma agraria impuso un límite máximo de 150 ha a empresas no asociativas).

Finalmente, cabe mencionar que en la costa peruana hay más de una decena de grandes empresas que, en conjunto, suman más de 70 mil ha de tierras de cultivo bajo riego, herederas de las grandes haciendas azucareras, que fueron transformadas por la reforma agraria en cooperativas agroindustriales. La mayor parte de ellas han acumulado grandes y graves problemas económicos y de gestión y están pasando, no sin muchas dificultades, al control de inversionistas privados.

No disponemos de información suficiente para dar cifras precisas, pero es razonable estimar que alrededor de 10 por ciento de las tierras irrigadas en la costa están concentradas en empresas de 500 ó más ha. Como es obvio, este porcentaje es comparativamente pequeño con el que existía antes de la reforma agraria o el que existe en otros países en la actualidad. Pero debe tomarse en cuenta que esta concentración ha ocurrido en las últimas dos décadas, en un proceso que ha sido lento en buena parte por la larga crisis económica del

12 Para el ingeniero Charles Sutton, el mayor estrategia de las grandes obras de irrigación de la costa en la primera mitad del siglo pasado, estas debían tener un propósito económico y uno social. La finalidad de estas obras debía ser: “[...] crear el mayor número posible de propietarios agrícolas, usufructuarios de la mayor cantidad posible de agua en cantidades mínimas por unidad de tierra o por unidad de cosecha producida” (ponencia presentada en el Primer Congreso de Irrigación y Colonización, realizado en Lambayeque en 1929). Su posición le granjeó la animadversión del latifundismo norteño, que lo denunciaría ante el Poder Judicial. Dado lo insustancial de la acusación, el propio fiscal la retiró (véase Pérez Santisteban, Víctor: *Sutton y la irrigación de Olmos*. Lima: Grafital SCRL, 1980).

país, pero que presumiblemente se acelerará en la medida en que esta vaya superándose.<sup>13</sup>

No puede afirmarse que estamos en un proceso masivo de conformación de nuevas haciendas, es decir, de grandes extensiones de explotación extensiva, con predominio de mano de obra no asalariada y ‘señorones’ al mando, que motivó las reformas agrarias del pasado. Las condiciones sociales, políticas y económicas ya no dan para eso. No podrían subsistir. Las nuevas grandes empresas son modernas y eficientes, y las “buenas prácticas” exigidas por los países ricos importadores contribuyen a que mejoren las condiciones de trabajo de los asalariados que laboran en ellas.

Pero es preciso tomar conciencia de que el modelo vigente de modernización del agro es excluyente, y aunque las cifras de comportamiento del sector agroexportador “no tradicional” son impactantes, sus efectos en el desarrollo rural son reducidos.<sup>14</sup>

Si bien el proceso de concentración de la propiedad de la tierra ha sido hasta el momento moderado, aunque significativo de una tendencia, otro tipo de concentración está incrementando las brechas entre un sector agroexportador moderno y el grueso de la agricultura que está orientada al mercado doméstico: la concentración de capitales. Las explotaciones de punta que orientan su producción al exterior utilizan las tecnologías más eficientes, los mejores insumos, riego tecnificado, personal altamente calificado y gestión moderna, mejor información, mayor acceso a conocimientos y posibilidades de utilizarlos. Este es un importante avance para la agricultura costeña, pero está restringido a un reducido número de productores. La mayor parte de agricultores no tienen esas posibilidades. Se supone que el mercado debería reemplazar la

13 Sobre la base del Censo Nacional Agropecuario de 1994, se estimó que cerca de 27 por ciento (149 mil ha) del total de las tierras de la costa (836 mil ha) estaban en explotaciones mayores de 100 ha, las que, a su vez, eran 0,3 por ciento del total de explotaciones agropecuarias costeñas (véase CEPES/FAO/PSI: *Rentabilidad de la agricultura de la costa peruana y las inversiones para el mejoramiento del riego*. Lima: CEPES/FAO/PSI, 2002. En línea: <[http://cepes.org.pe/fao\\_final/indice.htm](http://cepes.org.pe/fao_final/indice.htm)>). Es razonable pensar que el porcentaje de concentración se ha incrementado desde entonces. Lo que está ocurriendo en la práctica es una “contrarreforma agraria orientada por el mercado”.

14 Esto es cierto aunque en algunas zonas especializadas en cultivos de exportación, como en el valle de Ica, parecen haber llegado al pleno empleo. Ello es una condición necesaria pero no suficiente para lograr el desarrollo rural. Por lo demás, y a pesar de las exigencias por “nuevas prácticas”, precisamente en ese valle el respeto de la legislación laboral deja mucho que desear, como constataron los inspectores del Ministerio de Trabajo hace apenas pocos meses, según versión de la prensa (véase *El Comercio*, Lima, domingo 4 de diciembre del 2005). Es una paradoja que empresas que se han acomodado para desenvolverse en los mercados internacionales del siglo XXI mantengan relaciones laborales propias de las primeras décadas del siglo XX.

oferta de servicios financieros y no financieros dirigida a la mediana y pequeña agricultura que antes era ofertada por el Estado, pero ello no ha ocurrido. Por omisión, el Estado debería asumir hoy una parte esencial de la responsabilidad del acrecentamiento de estas brechas y redefinir la orientación de sus políticas en apoyo de los sectores excluidos.

¿Cómo reorientar las políticas sectoriales para que la modernización del agro incorpore a la mayoría de los agricultores y de los territorios y así evitar la senda de la concentración y de la exclusión que ahonda la pobreza? Es este un gran desafío. El Perú está en un proceso electoral, y es preocupante que este todavía no sea un tema prioritario en la agenda de los partidos en contienda.<sup>15</sup>

### MÁS ALLÁ DE LA COSTA

Si hasta aquí este texto se ha detenido tanto en la costa es porque se trata de la región más dinámica y la que define el derrotero del conjunto del sector agrario. Las otras dos regiones naturales no tienen los mismos atractivos para la inversión. Por tanto, las dos tendencias anotadas, de concentración de la propiedad y de las inversiones, no tienen en ellas la misma gravitación que en la costa, aun cuando en los últimos dos años se ha “descubierto” que zonas de la sierra tienen también atractivo como plataformas de productos de exportación “no tradicional”. En lo que sigue se abordan algunos problemas que caracterizan a las otras dos regiones —comparativamente bastante más pobres que la costa—, que muestran cuán relevante continúa siendo el problema de la tierra. En la sierra y en el oriente amazónico pequeños agricultores y campesinos se enfrentan a situaciones de incertidumbre y de inseguridad respecto de sus derechos de propiedad sobre los recursos naturales.

### *Las comunidades campesinas*

En el Perú hay 6 mil comunidades campesinas reconocidas, en cuyos territorios, situados sobre todo en la sierra, se ubican cerca de las dos quintas partes de las tierras agropecuarias del país (la mayoría cubiertas con pastos naturales) y cuya población —aproximadamente 40 por ciento de la población rural total— es predominantemente pobre o pobre extrema. Fueron especialmente golpeadas por la violencia desatada por Sendero Luminoso durante las décadas de 1980 y

15 Aun cuando este trabajo fue elaborado antes del fin de la campaña para las elecciones generales, la situación no varió más tarde de manera sustantiva.

comienzos de la de 1990, y resultaron entre dos fuegos: el de SL y el de las Fuerzas Armadas. Lo que les ocurra a las comunidades cobra una gran importancia para el mundo rural en su conjunto, por su número y su significación histórica, y no tiene sentido hablar de desarrollo rural en el país si ellas no ocupan un lugar central en él. Paradójicamente, no son materia de atención de la clase política: no lo son de ninguna de las cinco o seis fuerzas políticas más importantes en la actual competencia electoral por la Presidencia y el Congreso. Y apenas si son mencionadas en la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural ya referida.

Además de los conflictos por derechos sobre la tierra entre comunidades —muchos de ellos de muy larga data— y también entre comuneros, hay dos problemas que deben ser subrayados, vinculados al tema central de este trabajo. Por un lado, las modificaciones en la legislación sobre el tipo de derechos de propiedad en las comunidades. Entre 1920 y 1993 las sucesivas constituciones de la república han protegido estos derechos declarando la imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad de las tierras comunales. La Constitución de 1993, así como borró del texto toda alusión a la reforma agraria, eliminó esta protección, de manera que facultó a las comunidades campesinas y nativas a disponer de sus tierras en la forma que ellas creyesen conveniente, cuidando simplemente que la decisión sea tomada en asamblea general. No es seguro que esta nueva normatividad haya tenido consecuencias significativas, entre otras razones por la poca atracción que los recursos comunales ejercen sobre la inversión privada (y, por lo tanto, sobre la demanda de tierras en esa región), pero sí abre la posibilidad de abusos, ya sea por presiones externas o por malos manejos dentro de las mismas comunidades, o por una combinación de ambos.

El segundo problema está en pleno desenvolvimiento, y es el que enfrenta a las comunidades con grandes empresas, sobre todo mineras. Una alta proporción de los denuncios mineros están sobre tierras de las comunidades campesinas. Lo que suele ocurrir es que, por distintos mecanismos en los que los comuneros suelen terminar perjudicados, las empresas logran acceder a esas tierras. Pero, además, una vez que la explotación está en curso, las comunidades se sienten agredidas, sea por externalidades ambientales negativas, sea porque quedan marginadas de los beneficios económicos de la producción minera. El evidente sesgo pro minero del Estado complica aun más la situación, pues renuncia al papel concertador y vigilante del bien común que en este caso debería cumplir.

Las comunidades de la costa peruana tienen un problema específico adicional. Varias poseen grandes áreas de tierras eriazas que podrían ser incorporadas a la producción si se construyesen represas y otras obras de infraestructura de riego. Estas tierras forman parte de la frontera agrícola que el Estado va ganando al desierto con inversión pública pero, como ya se señaló, para fortalecer el

modelo de modernización sobre la base de la gran inversión privada. En una perspectiva de desarrollo rural no solo sería posible sino importante y justo que los comuneros sean beneficiarios privilegiados de estas inversiones.

### *Comunidades nativas en la cuenca amazónica*

Es probable que las poblaciones nativas amazónicas sean el sector rural que más ha sido afectado en sus derechos sobre los recursos naturales. El tipo de control territorial propio de estas poblaciones se aviene mal al concepto de propiedad occidental, que supone límites precisos en cuanto a extensión y definición de derechos. Aunque el Perú ha suscrito el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Constitución de 1993, como se ha visto, establece la abolición de la protección de las tierras comunales y los territorios.

El hecho de que los derechos sobre los recursos definidos según la tradición no tengan fuerza legal ha facilitado que sus territorios hayan sido invadidos por colonos y depredados por empresas madereras, mineras y petroleras. Estas invasiones con frecuencia han sido —son— acompañadas de violencia. Los diversos grupos étnicos han debido soportar también la violencia política de las décadas pasadas. Estas circunstancias han debilitado en muchos casos la cohesión y las redes sociales de esos grupos étnicos.<sup>16</sup>

Se puede agregar también el problema de los colonos, campesinos de la sierra que migran a la selva alta —principales responsables de la mayor ampliación de la frontera agrícola en el Perú en las últimas décadas, pero también de algunas importantes consecuencias ambientales negativas—, y en el que los derechos de posesión pueden ser muy precarios y hasta objeto de abusos; o el caso de campesinos en la periferia de las ciudades, que son impulsados a dejar las tierras en beneficio de las urbanizadoras.

Algunos de los problemas mencionados pueden ser resueltos con programas de titulación y perfeccionamiento legal de los derechos de propiedad, que deben continuar pero tomando en consideración la variedad de formas de propiedad y de derechos sobre los recursos, y los arreglos institucionales consagrados por las costumbres.

16 Ampliamente documentado en el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. En: <<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>>: “No existen datos precisos, pero la mayoría de instituciones calculan que de 55 mil Asháninkas, cerca de 10 mil Asháninkas fueron desplazados forzosamente en los valles del Ene, Tambo y Perené [en la selva central], 6 mil personas fallecieron y cerca de 5 mil personas estuvieron cautivas por el PCP-SL Luminoso, y se calcula que durante los años del conflicto desaparecieron entre 30 y 40 comunidades Asháninka”.

Pero otros muchos problemas son resultado de una sociedad injusta, de políticas que se orientan por modelos ideológicos y económicos que excluyen a sectores de la población o los incluyen pero en condición de explotados. El desafío planteado por esta situación de incertidumbre que afecta a decenas —¿centenas?— de miles de familias implica cambios en las normas ultraliberales de propiedad, pero algo aun más importante: el abandono de un modelo de desarrollo económico y social caracterizado por ser excluyente y su reemplazo por otro más justo y equitativo.

### EL MINIFUNDIO: UNA MIRADA ALTERNATIVA

Este trabajo concluye con una referencia al minifundio. Uno de los objetivos de las reformas agrarias redistributivas fue ponerle fin. En el caso del Perú ciertamente no se logró este propósito. De hecho, el número de explotaciones agropecuarias con una extensión menor de 1 ha se redujo solo en 12 por ciento entre 1972 y 1994 (año en el que se registraron 423 mil), mientras que aquellas de entre 1 ha y 5 ha (con un promedio de extensión de 2,3 ha) aumentaron 34 por ciento (véanse, en el anexo, el cuadro 3 y el gráfico 2). Entre ambas suman 70 por ciento del total de explotaciones agropecuarias del país.

Este es un problema. Áreas tan pequeñas son insuficientes para sostener a una familia. La producción en escalas tan reducidas limita la introducción de innovaciones y el acceso a servicios financieros y no financieros, hay costos de transacción mayores, su capacidad de negociar con intermediarios y otros agentes económicos y políticos es mínima. Ningún Gobierno ha intentado siquiera enfrentar este problema, paralizado por su complejidad y magnitud.

Pero el minifundio está allí y no puede ser ignorado. Requiere de aproximaciones creativas, y el camino lo pueden estar mostrando los propios minifundistas. La información censal y los estudios de casos confirman que un porcentaje variable pero significativo de los ingresos de las familias minifundistas proviene de una diversidad de actividades urbanas y rurales. Se trataría de promover la diversificación de la economía rural y de los mercados laborales de manera descentralizada, así como la intensificación de las relaciones con las ciudades intermedias. De este modo se crearían nuevas oportunidades de empleo e ingresos para la población minifundista.<sup>17</sup> Ello contribuiría a reducir las migraciones hacia las ciudades, que no tienen la capacidad de

17 Se aprovecharían dos “ventajas” del minifundio: una fuerza laboral que ya tiene cubierta parte de sus ingresos, provenientes de su parcela, y que esta la provee de vivienda (y si forma parte de una comunidad campesina, además, de una red social de referencia).



ofrecer mejores empleos. Con tal fin, el actual proceso de descentralización y la omnipresencia de los municipios rurales ofrecen oportunidades que hasta hace algunos años eran inexistentes, para promover lo que se ha ido llamando un desarrollo rural territorial. El papel del Estado es indispensable como proveedor de bienes públicos.

## CONCLUSIONES

La reforma agraria peruana resultó radical en términos de redistribución de tierras, pero esa no fue una condición suficiente para lograr el desarrollo rural. La reforma agraria ha dejado de ser en el Perú un tema de agenda política y social. El fracaso de las empresas asociativas —CAP y SAIS— y su posterior parcelación en unidades familiares consolidaron un campo con abrumadora mayoría de pequeña agricultura. Sin embargo, el Estado no ha realizado mayores esfuerzos para que esta sea viable en un contexto de liberalización de los mercados. Antes bien, las políticas neoliberales se han orientado a estimular una agricultura que requiere de inversiones imposibles de lograr no solo por la pequeña sino también por gran parte de la mediana agricultura, y a orientar la producción hacia los mercados externos. Ello ha estimulado también una concentración, todavía moderada, de la propiedad de la tierra, particularmente en la costa, así como una concentración de la inversión. Hay un proceso de consolidación de una nueva polarización, basada en la combinación de tierras y capitales.

Mientras lo anterior sucede básicamente en la costa, una parte importante del gasto público orientado a las áreas rurales de las otras regiones —selva y sierra— tiene por propósito principal aliviar la pobreza con transferencias antes que contribuir a la implementación de una estrategia de desarrollo rural, con lo que ayudaría a consolidar las grandes distancias en el desarrollo socioeconómico interregional.

Buena parte del “problema de la tierra” en el Perú está hoy referido más a las amenazas a los derechos sobre los recursos de las poblaciones rurales pobres que a problemas propiamente redistributivos. Las tierras comunales están amenazadas por los denuncios de grandes empresas mineras y por las externalidades ambientales negativas; las de las poblaciones nativas, por intereses madereros, petroleros y mineros, pero también por inmigrantes en busca, ellos mismos, de mejorar su suerte; las de los pequeños agricultores, por las reglas implacables de un mercado en el que están involucrados en inferioridad de condiciones. En este contexto, el desarrollo rural es un objetivo inalcanzable.

El mercado no puede resolver estos problemas, pues en muchos casos forma parte de ellos. Su resolución pasa por una intervención sostenida del Estado para reorientar el proceso de modernización del campo en el contexto de un modelo global de desarrollo incluyente y equitativo.

## ANEXO

**CUADRO 1**  
**PERÚ: POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA 2001-2004\***  
**(PORCENTAJE DEL TOTAL DE POBLACIÓN)**

Ámbito	Nivel	Octubre- diciembre 2001	Octubre- diciembre 2002	Mayo- diciembre 2003	Enero- diciembre 2004
Nacional	No pobre	45,7	46,2	47,8	48,4
	Pobre no extremo	30,2	29,6	30,3	32,4
	Pobre extremo	24,1	24,2	21,9	19,2
	TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
Rural	No pobre	22,9	22,3	24,3	27,5
	Pobre no extremo	27,3	26,0	29,8	32,2
	Pobre extremo	49,8	51,7	45,9	40,3
	TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

\* Estimación de línea de pobreza y pobreza extrema con el gasto de consumo.

*Elaboración:* CEPES-Conveagro.

*Fuente:* INEI: *Compendio estadístico 2004*.

**CUADRO 2**  
**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 secano		Pastos naturales		Montes y bosques	
	UA	Ha	UA	Ha	UA	Ha	UA	Ha
Menor de 3 ha	63,6	22,3	51,0	14,3	36,6	0,5	21,3	0,3
De 3 a 5 ha	15,6	16,6	15,4	11,4	17,1	0,7	15,5	0,6
De 5 a 10 ha	12,9	22,6	15,3	18,1	19,4	1,6	22,9	2,0
De 10 a 20 ha	5,0	13,9	9,4	17,9	12,1	2,2	19,0	4,0
De 20 a 100 ha	2,4	12,5	7,8	27,4	11,0	7,2	18,5	1,3
Más de 100 ha	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

UA: Unidades agropecuarias.

*Fuente:* INEI: III Cenagro 1994.

*Elaboración:* AgroData-CEPES.

CUADRO 3  
NÚMERO DE UNIDADES AGROPECUARIAS Y SUPERFICIE QUE OCUPAN  
SEGÚN TAMAÑO, 1961, 1972, 1994

Tamaño de UA (ha)	Censo 1961			Censo 1972			Censo 1994		
	Número	%	Hectáreas	Número	%	Hectáreas	Número	%	Hectáreas
Menos de 1	290.900	34,1	127.869	483.350	34,8	185.132	423.132	24,2	190.137
De 1 a 5	417.357	49,0	926.851	600.425	43,2	1'375.316	805.210	46,1	1'881.857
De 5 a 20	107.199	12,6	879.385	231.840	16,7	2'036.421	381.867	21,9	3'410.353
De 20 a 100	24.628	2,9	980.058	59.592	4,3	2'182.599	109.757	6,3	4'131.973
De 100 a 500	8.081	0,9	1'624.643	11.279	0,8	2'150.667	19.103	1,1	3'677.722
De 500 a 1.000	1.585	0,2	1'065.157	1.615	0,1	1'087.082	2.590	0,1	1'755.784
De 1.000 a 2.500	1.116	0,1	1'658.636	1.170	0,1	1'737.142	1.926	0,1	2'959.243
Más de 2.500	1.091	0,1	11'341.901	1.017	0,1	12'790.788	2.188	0,1	17'374.739
Total	851.957	100	18'604.500	1'390.288	100	23'545.147	1'745.773	100	35'381.809

Fuente: Censos Nacionales Agropecuarios de 1961, 1972 y 1994.

GRÁFICO 1

PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LAS TIERRAS SEGÚN TAMAÑO DE PREDIOS, 1994

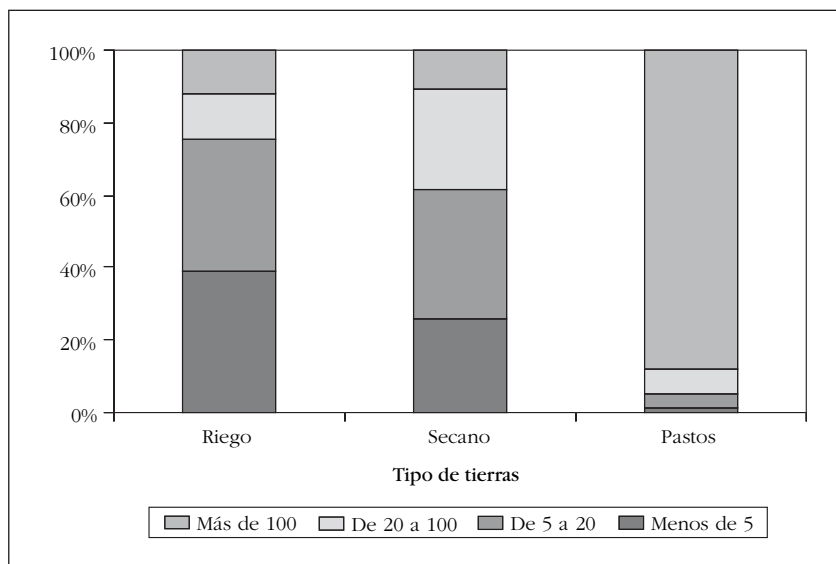


GRÁFICO 2

MINIFUNDIO (MENOS DE 5 HA)  
1961, 1972, 1994