

# UN AÑO DE VIGENCIA DE LA LEY DE LA REFORMA AGRARIA \*

**Luis Pásara**

Este estudio trata de evaluar el proceso de la ley de reforma agraria, con una cierta información y desde una cierta perspectiva.

**Presentación.**

El marco temporal del análisis va desde junio de 1969 en que se promulga el Decreto-Ley 17716 de reforma agraria hasta agosto de 1970 en que se cierra un ciclo de evolución del cauce legal al aparecer el texto único con las modificaciones incluidas. La información que hemos utilizado es básicamente:

- a. textos legales: leyes, reglamentos, resoluciones, decretos de afectación.
- b. datos administrativos sobre el proceso de ejecución.

El análisis tiene tres aspectos, que constituyen las tres partes de este informe:

1. El tipo de reforma en la estructura de tenencia de la tierra contenida en el D. L. 17716.
2. Evaluación de los cambios operados en el régimen legal de la reforma agraria en los primeros catorce meses de vigencia.
3. La utilización del marco legal por los organismos de ejecución.

Somos conscientes de la necesidad de evaluar otros aspectos de la reforma agraria, principalmente tocantes a sus efectos sociales, económicos y políticos. Sin embargo no es éste el objeto de este trabajo, cuyas bases y propósitos hemos definido.

Juzgamos que este informe puede contribuir —antes que las evaluaciones de esos otros aspectos sean posibles— a señalar tendencias en la reforma agraria peruana, que en alguna medida permitan comprender mejor los cambios que están ocurriendo en el país.

---

\* Este trabajo fue preparado para el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) que lo publicó como uno de sus Cuadernos. Queremos agradecer la autorización dada para reproducirlo acá.

Corresponde a estudios distintos ubicar los datos aquí presentados sobre el sector agrario junto con los de otros sectores y utilizar la conceptualización teórica necesaria para globalizar los rasgos del modelo de cambio social implícito en la política del gobierno actual

El autor quiere dejar constancia de su agradecimiento al Dr. Luis Bortessi y a sus colaboradores de la Dirección de Programación, y al Ing. Nicolás Vásquez de la Sub-Dirección de Parcelaciones por Iniciativa Privada, de la Dirección General de Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura, por la información proporcionada. Al mismo tiempo, debe agradecer la especial colaboración del Sr. Marcial Rubio quien se responsabilizó de la recopilación de información para la tercera parte del estudio e hizo valiosas sugerencias sobre la redacción del mismo.

Setiembre de 1970.

Debemos empezar por el análisis de algunos aspectos del texto original promulgado el 24 de junio de 1969, con un doble objetivo: 1) percibir cuál es el tipo de reforma de tenencia de la tierra y 2) tener luego un cuadro de referencia que nos permita seguir las tendencias que se revelan a través de las sucesivas modificaciones. Un análisis "legal" podría atenderse al texto único integrado en agosto de 1970; por el contrario, nos interesa precisar los rasgos básicos del texto original y seguir luego a través de sus modificaciones las líneas que se fueron desarrollando en la interrelación entre el proceso político y la ejecución de la reforma agraria.

Lo que configura las características propias del marco legal de una reforma agraria en particular es el conjunto de medidas dirigidas directamente a modificar la estructura agraria del país que es objeto del proceso. En el análisis que sigue queremos detenernos en este aspecto.

Tratándose de las limitaciones a la propiedad rural, hay varias instituciones en las que importa detenerse. La primera de ellas es el abandono. La Ley creó (**D. L. 17716; 8º**) esta figura de acabamiento de la propiedad por desuso, que es nueva en el ordenamiento jurídico en tanto que por el simple no uso de la propiedad ésta pasa al dominio público (1). Las limitaciones al derecho de propiedad por el interés social (**Constitución, 34º**) son llevadas así al punto más alto de nuestro derecho.

Una serie de disposiciones evidencian, de un lado, el propósito de limitar la adquisición y la concentración de la propiedad (**D. L. 17716; 11º, 24º**) y de otro lado, más específicamente, impedir la concentración de poder económico a través de la propiedad o del control de sociedades propietarias de predios agrícolas (**id. 23º**). Así, por estas disposiciones, se prohíbe la propiedad de

## TIPO DE REFORMA DE TENENCIA DE LA TIERRA EN EL D. L. 17716

### 1. Limitaciones a la propiedad rural.

---

(1) Una suerte de "prescripción extintiva" de la propiedad es así creada a través del abandono en cuanto, a diferencia de lo que ocurre en la prescripción adquisitiva, no es necesaria la posesión de otro para que opere la causal de cese del derecho de propiedad.

predios rurales por sociedades anónimas y en comanditas, obligando a la conversión en sociedades de personas que deben estar registradas e informar de sus socios ante el Ministerio de Agricultura; se prohíbe y sanciona la adquisición por encima del mínimo inafectable; se considera para la afectación como un solo predio todos los que tenga la persona individual, la sociedad conyugal y/o el cónyuge. Paralelamente se sanciona con la consideración como un solo predio para la afectación, el control de más de una sociedad de personas, definido el control como la disposición de la propiedad o de la administración legal de un 40% o más de las participaciones, por sí o mediante parientes dentro del 4º grado de consanguinidad (primos hermanos) o segundo de afinidad (cuñados). Especialmente en esta disposición (**id. 23º**) se revela el objetivo de quebrar el poder basado en la concentración de propiedad agraria.

Sustituyendo el régimen legal anterior (**D. L. 15037; 38º y 39º**), la ley que examinamos acabó con la situación de excepción establecida para los predios cuyo cultivo principal se destina al abastecimiento de determinada planta industrial (**D. L. 17716; 31º**), afectándolos y comprendiendo en la afectación "las plantas de beneficio e instalaciones industriales de transformación primaria, aunque se encuentren ubicadas fuera del predio o pertenezcan a otros propietarios". La radicalidad de la medida, con respecto al régimen legal precedente, es muy clara. La afectación del complejo económico y su transferencia a una empresa con la participación exclusiva de los obreros y empleados (**id.; 39º**) bien puede definirse como una reforma de la empresa y constituye una neta realización del principio normativo de la propia ley: "eliminar las formas indirectas de explotación a fin de que la tierra sea de quien la trabaja" (**id.; 3º**). El propietario no lo es más por detentar el capital; los trabajadores lo sustituyen.

Este principio no debe confundirse con la exigencia que la ley contiene para los propietarios respecto a "la conducción directa del predio" (**id.; 20º**). En efecto aquí el principio es: quien es propietario debe trabajar la tierra o conducir la empresa —salvo en el caso de las sociedades de personas, en las que basta que uno de los socios lo haga—. En cambio en el caso de los complejos agro-industriales el principio es formulado desde el punto de vista del trabajo y no el de la propiedad siendo el resultado: todo trabajador de la tierra debe acceder a la propiedad de la misma. Supera los límites de este trabajo interpretar las razones de este diferente tratamiento, a los complejos agro-industriales, o al resto de las explotaciones agrícolas, según sea el punto de vista, con tan diferentes efectos respecto al modelo de empresa agrícola reformada, como podrá verse en las implicancias de los mínimos inafectables.

Aparte del procedimiento que la ley establece para afectar tierras para la reforma agraria por encima del mínimo inafectable, y fuera del caso de los complejos agro-industriales ya referido, existen varias **causales de afectación total**, es decir, sin que se respete dicho mínimo:

- 1.—tierras ociosas
- 2.—tierras deficientemente explotadas
- 3.—tierras enfeudadas
- 4.—tierras arrendadas

- 5.—tierras ocupadas con anterioridad a la ley 15037 (21.5.64)
- 6.—predios en los que existan condiciones contrarias a la legislación laboral
- 7.—predios vecinos a comunidades campesinas sin tierras suficientes.

Los cuatro primeros casos se desarrollan dentro del proceso de aplicación de la reforma agraria con previa declaración de zona. Los tres últimos son casos especiales en los cuales la afectación no requiere previa declaración de zona sino la simple realización del supuesto establecido.

La ley considera que las tierras son ociosas cuando a pesar de ser agrícola-mente aptas no han sido objeto de explotación organizada (**D. L. 17716; 16°**) y que están deficientemente explotadas cuando hay un mal uso de los recursos naturales que provoca su destrucción o rendimientos inferiores al promedio en la zona (**id.**). Tratándose de las diversas formas de feudatarios y pequeños arrendatarios —hasta el triple de la unidad agrícola familiar— la ley dispone la afectación de la extensión explotada por ellos y, si fuere necesario, de una extensión adicional para completar a cada uno la extensión de la unidad agrícola familiar, en el mismo predio o en otros del mismo dueño (**id.; 17°**). Los arrendatarios que no excedan el mínimo inafectable, conduzcan directamente y reúnan los requisitos para ser adjudicatorios tienen derecho preferente para recibir las tierras que arrendaban (**id. 19°**).

Las causales especiales de afectación —y en esto interesa detenerse— operan también reduciendo el mínimo inafectable o eliminándolo. El primer caso es el de las tierras ocupadas por comunidades campesinas reconocidas o por campesinos individuales en extensiones que no excedan del triple de la unidad agrícola o ganadera familiar, requiriéndose adicionalmente una posesión de cinco años que abarque más de la cuarta parte del predio. (**id.; 45° a**). El segundo caso —la existencia de condiciones contrarias a la legislación laboral en las relaciones de trabajo— requiere la calificación del Ministerio de Trabajo (**id.; 45° b**). El tercer supuesto es el de predios vecinos a comunidades campesinas que no tengan tierras en extensión suficiente; se autoriza la afectación con el objeto de transferir dichas tierras a las comunidades. (**id.; 126°**).

Como puede observarse, usando las causales especiales, la ejecución de la reforma agraria podría ir muy rápido y muy lejos en la transformación de la estructura de tenencia de la tierra. En efecto, algo más de 2.300 comunidades reconocidas, de un lado, y situaciones ilegales de sobra conocidas en cuanto a relaciones de trabajo, podrían ser puntos de apoyo de un rápido proceso de afectación sin mínimo inafectable.

Resulta en primer lugar importante detenerse en los artículos 28° a 34° del Decreto Ley 17716 que establecen **los límites inafectables**, es decir los límites hasta los cuales podrá extenderse una explotación agrícola una vez que la ley de Reforma Agraria se haya aplicado en el territorio nacional íntegramente.

Veamos separadamente el caso de las explotaciones agrícolas y el de las explotaciones ganaderas.

## 2. La explotación agraria reformada: propiedad privada y salariado.

Según la ley (**D. L. 17716; 28°**) las explotaciones agrícolas en la costa tienen un mínimo inafectable de 150 has. de tierras de cultivo bajo riego ampliable a 200 has. cuando se cumplan todos los siguientes requisitos:

- a) Que el predio tenga las obras de infraestructura de riego necesarias para el área total inafecta;
- b) Que más de las dos terceras partes del costo de operación de la empresa, representado por gastos generales y de todo otro gasto que no constituya capitalización, provenga de recursos propios o fuentes de crédito privado;
- c) Que la retribución pagada por concepto de sueldos y salarios, en forma individual, superen más de diez por ciento (10%) los mínimos fijados por la legislación laboral; y siempre que se proporcione a los trabajadores permanentes y eventuales los servicios indispensables, para la salubridad, vivienda y educación escolar y familiar que establezca la legislación en vigencia;
- d) Que se encuentre al día en el pago de los impuestos al valor de la propiedad predial y renta predial, del canon de agua y de las contribuciones de los seguros sociales; y
- e) Que se abone a los trabajadores estables de la empresa una participación no menor del diez por ciento (10%) de la utilidad bruta anual".

Para los mínimos la ley hace equivalente una hectárea de tierra de cultivo bajo riego a dos hectáreas de tierras de cultivo de secano (**id.; 32°**).

Tratándose de la sierra la ley distinguió mínimos inafectables según provincias (**id.; 30°**). Estos mínimos varían entre 15 y 55 has. para tierras de cultivo bajo riego.

El mínimo inafectable en la sierra puede "ampliarse hasta el doble si el propietario demuestra el cumplimiento de las tres primeras y hasta el triple si cumple la totalidad de las condiciones siguientes:

- a) Para las tierras de cultivo bajo riego, que el predio tenga las obras de infraestructura de riego necesarias para el área total inafecta; o  
Para las tierras de cultivo secano, que la superficie cultivada en los últimos tres años haya sido no menor de setenticinco por ciento (75%) del área susceptible de cultivar;
- b) Que la retribución pagada por concepto de sueldos y salarios, en forma individual, supere en más de diez por ciento (10%), los mínimos vitales fijados por la legislación laboral; y siempre que se proporcione a los trabajadores permanentes y eventuales los servicios indispensables para la salubridad, vivienda y educación escolar y familiar que establezca la legislación en vigencia;
- c) Que se encuentre al día en el pago de los impuestos al valor de la propiedad predial y renta predial de las contribuciones de los seguros sociales y del canon de agua en su caso; y
- d) Que se abona a los trabajadores estables de empresa una participación no menor de diez por ciento (10%) de la utilidad bruta anual". (*id.*; 31°).

La proyección de las disposiciones analizadas nos dan las cifras que se presentan en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 1**

**Mínimos inafectables — Explotaciones agrícolas**

Región	Tierras de cultivo bajo riego	Tierras de cultivo de secano
Costa	150 — 200 has.	300 — 400 has.
	15 — 30 — 45 has.	30 — 60 — 80 has.
	35 — 60 — 90	60 — 120 — 180
	35 — 70 — 105	70 — 140 — 210
Sierra	40 — 80 — 120	80 — 160 — 240
	45 — 90 — 135	90 — 180 — 270
	50 — 100 — 150	100 — 200 — 300
	55 — 100 — 165	110 — 220 — 330

Tratándose de explotaciones ganaderas en la Costa, la ley establece un mínimo inafectable de 1,500 has. que puede ampliarse "hasta el triple si el propietario demuestra el cumplimiento de las cuatro primeras y al cuádruple si cumple la totalidad de las condiciones siguientes:

- a) La existencia de los cercos necesarios para una rotación racional en los campos de pastores;
- b) Que el porcentaje de saca en los últimos años anteriores a la afectación haya sido por lo menos de un diecisiete por ciento (17%) sobre el capital ganadero promedio anual;
- c) Que la retribución pagada por concepto de sueldos y salarios, en forma individual, supere en más del diez por ciento (10%) los mínimos vitales fijados por la legislación laboral; y siempre que se proporcione a los trabajadores permanentes y eventuales los servicios indispensables para la salubridad, vivienda y educación escolar y familiar que establezca la legislación en vigencia;
- d) Que se encuentre al día en el pago de los impuestos al valor de la propiedad predial y renta predial y de las contribuciones en los Seguros Sociales; y
- e) Que se abone a los trabajadores estables de la empresa una participación no menor del diez por ciento (10%) de la utilidad bruta anual" (*id.*; 29°).

En lo que toca a las explotaciones ganaderas en la sierra la ley fija un criterio variable como mínimo inafectable según el tipo de tierra: "es la superficie necesaria para soportar una carga de cinco mil unidades ovino a la época de la esquila o su equivalencia en otras especies" (*id.*; 33°).

Puede estimarse que como promedio se establece una relación 1 ovino/ha. Sobre esa base se han calculado los mínimos que aparecen proyectados en el cuadro N° 2.

El mínimo inafectable puede ampliarse "hasta el triple si el propietario demuestra que cumple las cuatro primeras y hasta el cuádruple si demuestra el cumplimiento de la totalidad de las condiciones siguientes:

- a) La existencia de los cercos necesarios para una rotación racional en las canchas de pastoreo;
- b) Que el porcentaje de saca en los dos últimos años no sea menor de diecisiete y quince por ciento (17 y 15%) sobre el capital ganadero promedio anual, en explotaciones de ovinos y de vacunos, respectivamente;
- c) Que la retribución pagada por concepto de sueldos y salarios, en forma individual, supere en más del diez por ciento (10%) los mínimos vitales fijados por la legislación laboral; y siempre que se proporcione a los trabajadores permanentes y eventuales los servicios indispensables para la salubridad, vivienda y educación escolar y familiar que establezca la legislación en vigencia;
- d) Que se encuentren al día en el pago de los impuestos al valor de la propiedad predial y renta predial y de las contribuciones de los seguros sociales; y
- e) Que se abone a los trabajadores estables de la empresa una participación no menor del diez por ciento (10%) de la utilidad bruta anual" (*id.*; 34°).

Estas normas proyectadas dan el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 2**

**Mínimos inafectables — Explotaciones ganaderas**

Región	Mínimos Inafectables		
Costa	1,500	—	4,500 — 6,000 has.
Sierra y Ceja de Selva.	5,000	—	15,000 — 20,000

De las unidades agrícolas o agropecuarias reformadas en vía de inafectabilidad y de su extensión conviene resaltar que mantienen dos características sumamente importantes: el régimen de propiedad privada de la explotación y el régimen de salariado como resultante, este último, de la dimensión de tales unidades de explotación agropecuaria. Puede subrayarse que, según lo dispuesto por la ley, en estas unidades reformadas la tierra no será para quien la trabaja, puesto que se mantendrá la propiedad (relativamente limitada en extensión, conforme hemos visto) en una o en pocas manos, dependiendo siempre el trabajo de los asalariados que no podrán ser propietarios ni tendrán decisión alguna sobre la unidad.

En lo que se refiere a las **unidades agrícolas constituídas en vía de adjudicación**, la ley establece (**id.**; **77°**) que las adjudicaciones serán hechas a cooperativas, comunidades campesinas, sociedades agrícolas de interés social (SAIS) y personas naturales debidamente calificadas. En ninguna de estas formas —salvo las SAIS— la ley confirió una naturaleza especial al derecho de propiedad; en ese caso excepcional dispuso (**id.**; **75°**) que el derecho de propiedad constituido por la adjudicación correspondiese a la persona jurídica de la SAIS, añadiendo que el "Reglamento establecerá el régimen de indemnizaciones a que den lugar los decesos y retiros de socios que deseen abandonar la empresa". Esto constituía una modalidad nueva del derecho de propiedad

En efecto, en nuestro sistema jurídico —como es bien sabido— el concepto de propiedad privada tiene un rol central. Según éste, quien participa en cualquier persona jurídica aportando bienes, tiene derecho a una parte ideal del capital, representable económicamente. A este derecho se le puede llamar acción, participación sobre el capital o se le puede llamar de otra forma; pero el principio básico es que el socio tiene derecho a una parte del capital que es cuantificable y convertible en dinero y/o transmisible por herencia, venta o cualquier otro modo. En esto está la esencia del carácter privado de la propiedad. Y hay que resaltar que la propiedad cooperativa se ubica en este marco conceptual: es una forma difundida de propiedad privada (2).

Por el contrario, en la disposición transcrita sobre la SAIS, el retiro o la muerte de un socio no originan el derecho a recibir la parte correspondiente al aporte del capital sino tan sólo una indemnización. Esto era sustituir el principio básico de la propiedad privada por uno correspondiente al de la propiedad colectiva. Sin embargo el Reglamento correspondiente (**D. S. 240-69-AP**) dio el transitorio carácter de pre-cooperativa a las SAIS (**id.**; **146°**) y volvió al sistema de aportaciones y saldos que llevar por retiro o fallecimiento (**id.**; **153°**) desvirtuando la propiedad colectiva que surgía de la ley.

Desde otro ángulo el régimen de salariado se mantiene en las unidades agrícolas adjudicadas. En el caso de la cooperativa la ley no obliga a que todo trabajador de la cooperativa, por ser tal, sea miembro de la misma. Se deja así abierta la posibilidad de que la cooperativa contrate trabajadores, manteniendo un sistema de salariado y en consecuencia relaciones generadoras de plusvalía (3). Si se toma el texto original (**D. L. 17716; 39°**) y su reglamen-

- 
- (2) Tratándose de los complejos agro-industriales convertidos en cooperativas de producción por el proceso de reforma agraria, esta caracterización admite una excepción confusamente reglamentada. Sólo en este caso, el capital social de la cooperativa está formado por un "fondo cooperativo", además del fondo social representado por certificados de aportación. Tal fondo cooperativo —y en esto la reglamentación que lo crea (**D. S. 240-69-AP; 102°**) no es clara— no sería de propiedad privada. En todo caso, para los complejos agro-industriales se habría creado excepcionalmente una combinación de propiedad privada y propiedad no privada, en proporciones variables según el monto de los beneficios sociales acumulados en cada caso y que están representados por los certificados.
- (3) La legislación sobre cooperativas vigente (**L. 15260; 8°**) concede al estatuto de cada cooperativa el derecho de reglamentar esta posibilidad, que en todo caso queda autorizada por la ley.

tación (D. S. 240-69-AP; 101º) se observa que la idea básica es que sean miembros de las cooperativas propietarias de los complejos los trabajadores estables al momento de dación de la ley. En consecuencia nada impide que nuevos trabajadores sean contratados y sujetos al mismo sistema de explotación y dominación que antes ejercieron las sociedades o las personas propietarias de los complejos agro-industriales (4). El mismo régimen es permisible según la ley para toda cooperativa de producción. Si esto es así para la cooperativa, lo es con mayor razón para las otras formas de adjudicación que, o son más tradicionales —como la unidad agrícola familiar—, o son legalmente asimilables a la cooperativa, como la SAIS o la comunidad campesina.

A través del análisis hecho sobre la explotación agraria reformada y sobre las formas de adjudicación, puede desprenderse la conclusión de que ni el régimen de propiedad privada ni el de salariado resultan afectados, en cuanto tales, en el tipo de reforma de tenencia de la tierra del D. L. 17716.

### 3. El pago de lo expropiado.

La ley estableció un sistema de pago en bonos que parte del reconocimiento del derecho de propiedad que tienen los actuales propietarios. Interesa reparar en el destino de estos bonos. Dispone la ley (D. L. 17716; 176º) que el Banco de Fomento Industrial formará, organizará y pondrá en funcionamiento empresas industriales destinadas al pago de la deuda agraria y entregará funcionando las empresas industriales a los representantes de los tenedores de bonos de reforma agraria quienes canjearán sus bonos por acciones; para estos efectos el Estado consignará en su presupuesto anual una suma no menor del 1% del mismo que será entregada al Banco de Fomento Industrial. Además (id. 181º) los bonos de la reforma agraria de las clases A, B y C serán aceptados al 100% de su valor por la banca de fomento estatal cuando ellos sirvan para financiar hasta el 50% del valor de una empresa industrial debidamente calificada a la cual el tenedor o tenedores de los bonos aporten en efectivo el otro 50% del valor de dicha empresa.

Son dos supuestos distintos, que se refieren, en un caso a la obligación de que el Banco de Fomento Industrial redima los bonos de la deuda agraria mediante empresas industriales que monta y entrega a los tenedores de bonos, objetivo para el cual se destina una importante cantidad del presupuesto de la República; en el otro caso se trata de un sistema por el cual, a voluntad del tenedor de bonos que plantea al Estado la posibilidad de financiar una empresa industrial, aportando el tenedor 50% en efectivo y 50% en bonos, el Estado debe redimir el íntegro de ese 50% en bonos. A través de estas dos formas aparece el objetivo de financiar el proceso de industrialización con los mismos capitales y propietarios afectados por la reforma agraria.

---

(4) Tenemos información de que esto, de hecho, ya ha generado tensiones y conflictos en los complejos agro-industriales afectados. Se presenta el caso de trabajadores “eventuales” que son trabajadores agrícolas estables que rotan de hacienda en hacienda según las épocas de trabajo agrícola. De otra parte existe el caso de los trabajadores que habían sido mantenidos “a contrata” por las haciendas para evitar el pago de algunos beneficios sociales y para evitar la sindicalización. Ambos tipos de trabajadores han sido prontamente excluidos del acceso a las cooperativas, por los funcionarios encargados de aplicar la ley y por los propios trabajadores estables, afirmados ahora como propietarios.

Del análisis hecho, podemos sacar algunas conclusiones sobre la política jurídica implicada en las disposiciones legales analizadas:

- 1° Limitar la propiedad rural, impidiendo su concentración y la del poder económico consecuente.
- 2° Establecer que la propiedad rural se legitime sólo por el trabajo de la misma, realizado directamente por el propietario.
- 3° Sancionar drásticamente el desuso o mal uso de tierras, las relaciones laborales de servidumbre y otras relaciones ilegales, con la pérdida de la propiedad en el primer caso y la afectación total en los demás.
- 4° Mantener el régimen de propiedad privada en las unidades agropecuarias limitadas por la reforma y difundirlo a través de las unidades adjudicadas por el proceso.
- 5° Mantener el régimen de salariado, tanto en las unidades reformadas como en aquéllas a adjudicarse, incluso las cooperativas.
- 6° Desplazar capitales hacia el sector industrial, esto es, movilizar los recursos económicos actualmente destinados a la explotación agropecuaria, y que resulten afectadas por la reforma, hacia el proceso de industrialización, a través del pago de la deuda agraria.

II

## TENDENCIAS EN LAS MODIFICACIONES DEL TEXTO ORIGINAL

Entre el 24 de junio de 1969 —fecha de la promulgación del D. L. 17716— y el 18 de agosto de 1970 —fecha de aprobación del texto único— se promulgaron catorce decretos-leyes que de algún modo modificaban o ampliaban la ley original. Asimismo fueron aprobados reglamentos, decretos y resoluciones cuya lectura es indispensable para comprender el cauce normativo del proceso de reforma agraria.

El hecho de estar frente a **modificaciones** —y no sólo a disposiciones reglamentarias— obliga a preguntarse cuál es el sentido en que se han desplazado estas correcciones o ampliaciones de la ley. Es imposible resumir todas las modificaciones y, además, carecería de sentido. Hemos categorizado las modificaciones que nos parecen relevantes en función de la medida en que radicalizan o relativizan el proceso de aplicación, modifican las relaciones entre trabajadores y propietarios o, en fin, introducen cambios de importancia en el orden jurídico nacional.

Aparecen bajo este rubro, sobre todo, modificaciones hechas a la ley en la medida en que surgieran dificultades o trabas en la aplicación. En cuanto los complejos fueron el primer objetivo de la reforma agraria, se dieron algunas normas "al caso" destinadas a dar facilidades al proceso de aplicación en ellos. Se amplió la facultad para declarar la intervención de las negociaciones agroindustriales (**D. L. 17719; 25.6.69; 1°**); se autorizó a que la administración estatal asuma todas las funciones y atribuciones de los órganos de las negociaciones intervenidas (**D. L. 17777; 19.8.69; art. único**) y se autorizó a efectuar e intervenir en los predios que no estando ubicados en zonas de reforma agraria pero abasteciendo complejos agroindustriales perturben el desenvolvimiento del complejo (**D. L. 17809; 12.9.69; art. único**).

### 1. Un carácter más expeditivo al proceso.

Esta última medida es claramente una "respuesta" a problemas surgidos que dificultaban la aplicación. Del mismo modo debe entenderse la nulidad de las enajenaciones y gravámenes pactados sobre bienes de negociaciones propietarias de predios rústicos en zonas de reforma agraria, dentro de los tres meses anteriores a la declaración, salvo que se pruebe la justificación de la medida (**D. L. 17719; 25.6.69; 2º**). Presuntas transferencias de última hora o, lo que podía ser económicamente significativo, gravámenes ficticios fueron así carentes de validez. Caso similar fue el de las negociaciones agro-industriales que se encontraban en quiebra, para las cuales se dispuso que al producirse la quiebra caducan todos los plazos para proceder a la expropiación (**D. L. 17800; 2.9.69; 2º**) y que la expropiación comprende sólo al activo.

Son importantes asimismo las medidas relativas a varios otros puntos. Ha quedado establecido que el abandono se presume al momento de realizar la inspección ocular (**D. L. 18296; 26.5.70; 1º**); las tierras expropiadas en aplicación del art. 45º de la ley se pagan igual que las tierras ociosas y enfundadas, es decir del modo más barato (**D. L. 18003; 25.11.69; 9º**); el ganado y otros bienes se expropian —a diferencia de la compra-venta ordenada por el texto original— (**D. L. 18296; 26.5.70; 5º**) pero se pagan al contado (**id.; 8º**) lo que evidentemente sigue constituyendo un freno desde que aumenta la necesidad de disponer de efectivo para el proceso de expropiación. De otra parte, los dueños quedan constituidos en depositarios de estos bienes —sin facultades de disposición— desde la declaración de zona de reforma agraria (**id.; 5º**).

También puede facilitar el proceso de ejecución la creación de la figura de la adjudicación provisional a grupos de campesinos, con administración temporal hasta por dos años (**D. L. 18296; 26.5.70; 15º**), con la ventaja adicional de que en ese lapso los beneficiarios pueden escoger mejor la forma de adjudicación definitiva, experimentando el trabajo en común (1).

Aunque los resultados puedan ser otros, intencionalmente tiende también a facilitar la ejecución de la reforma agraria, la ampliación del delito de sabotaje, bajo jurisdicción del fuero militar, a las figuras de quien emita versiones falsas sobre el contenido de la ley, su aplicación o el modo en que se cumple y quien como directivo de una cooperativa, comunidad campesina o sindicato, entorpezca el establecimiento o desarrollo de una cooperativa. Constituye agravante no ser beneficiario de la reforma agraria (**D. L. 18158; 24.2.70; art. único**).

## 2. Derechos de campesinos y trabajadores.

La primera ampliación de los derechos establecidos por la ley para los campesinos y trabajadores agrícolas, en el sentido de facilitarles el acceso a la propiedad de la tierra, se produjo al ser sustituido íntegramente el título IX del D.

---

(1) En la costa existe una marcada tendencia a la explotación en parcelas individuales, lo que resulta anti-económico desde cualquier punto de vista. El campesino grafica la imagen de beneficiario de la reforma agraria en su parcela. A menudo esto proviene de la falta de experiencia en el trabajo en común con responsabilidad propia, es decir, sin el control y la dominación ejercidos por la hacienda.

L. 17716 referido a las parcelaciones por iniciativa privada (**D. L. 18003; 25.11.69**). Así, en vez de las fórmulas originales que permitían laxamente parcelar y vender de la manera en que el propietario considerase conveniente —con ciertas proporciones en el tamaño y número de las parcelas (**D. L. 17716; 110°**)—, se estableció un derecho preferencial para los trabajadores que trabajen en los predios que se parcelen, debiéndose asignarles **un lote de explotación multifamiliar (D. L. 18003; 1°)**. Asimismo se dispuso que a los feudatarios se les debía completar la extensión de la unidad agrícola familiar **con un lote de explotación común (id.)**. Y, hechas las reservas aplicadas, se autorizó a que el propietario parcelase en unidades pequeñas más una sola parcela cuya extensión sea entre el doble de la unidad agrícola familiar y el mínimo inafectable (**id.**). Hemos subrayado las referencias a explotación en común, tratando de mostrar la tendencia que esta modificación impone a los beneficiarios de la reforma agraria, sin duda con el propósito de mejorar las condiciones económicas de explotación.

Una segunda etapa es la participación de los trabajadores en la explotación agropecuaria, normada posteriormente (**D. L. 18296; 26.5.70**). Según esta modificación, en las sociedades de personas los trabajadores pasan a ser socios natos con derecho al 50% de las utilidades netas (**id.; 13°**) y en los predios de propiedad de personas naturales y que excedan en tres veces la extensión de la unidad agrícola familiar, los trabajadores tienen derecho al 10% de las utilidades brutas (**id.**). Esto último ha sido luego sustituido por el 20% de la renta neta, claro concepto tributario (**D. L. 18366; 14.8.70; 1°**). Asimismo se ha reglamentado que la junta de socios esté integrada por los socios voluntarios, un número igual de delegados de los socios natos y el socio-administrador (**D. S. 264-70-AG; 18.8.70; 6°**). La empresa agrícola queda así reformada, para el caso de las sociedades de personas, en la gestión y en el reparto de utilidades. En el caso de la empresa propiedad de persona natural, no se trata de una reforma propiamente sino de una mayor participación en utilidades.

Conviene detenerse en la forma en que la "adecuada participación" de los trabajadores de los complejos agro-industriales (**D. L. 17716; 29°**) en la gestión de la cooperativa, ha sido dispuesta por ley posterior (**D. L. 18299; 29.5.70**). Se establecen (**id.; 7°**) cuatro grupos:

- trabajadores manuales directos de la tierra;
- trabajadores manuales de plantas industriales;
- auxiliares de administración y servicios; y
- trabajadores y administradores de nivel superior.

Como es evidente los cuatro grupos no son similares en número de trabajadores. El reglamento ha dispuesto que cada grupo de éstos participe en la gestión de la cooperativa con un 25% de delegados (**Reglamento General de Elecciones en Cooperativas Agrarias; 35°**). Es claro que se establece así una diferencia profunda en el acceso a la gestión y conducción de la empresa común, en función del tipo de trabajo realizado.

Cuestiones menores en este rubro son las franquicias procesales otorgadas a los campesinos para fines de reforma agraria (**D. L. 18168; 3.3.70; 1°**), la

prohibición de abrir instrucción por delitos de usurpación y daños sobre tierras contra quienes resulten beneficiarios de ellas por acción de la reforma agraria (D. L. 18296; 26.5.70; 16°) y la disposición que establece que el precio de adjudicación nunca será mayor al de expropiación (id.; 6°).

### 3. Garantías para los propietarios.

Tratándose de la afectación, se ha elevado el mínimo inafectable más bajo en la sierra; en cinco de las ocho provincias donde el mínimo era de 15 has. es ahora de 30 has. (D. L. 18296; 26.5.70; art. 11°).

Asimismo el art. 45° inc. b) ha sido reglamentado precisándose específicamente cuáles son las condiciones contrarias a la legislación laboral debido a cuya existencia el predio es afectable (R. S. 184-70-TR; 31.7.70; 8°) estableciéndose que debe hacerse una notificación previa a la visita con 6 días útiles de anticipación (id.; 2°) y concediéndose al propietario que la inspección no puede volver a realizarse antes de un año del fin del procedimiento de la anterior (id.; 12°). Esto ya lleva a suponer que la presión de los propietarios ha logrado estas garantías; pero además existe una disposición por la cual se encarga a una comisión de autoridades del Ministerio de Trabajo el dictamen de todos los expedientes que han originado afectación (R. M. 481-70 TR; 26.6.70; 2°). Que se revisen los expedientes que han originado afectación de predios por haberse encontrado condiciones contrarias a la legislación laboral y, por lo menos, no se revise al mismo tiempo los expedientes de denuncias presentadas por los trabajadores o por las jefaturas de zona de Reforma Agraria **que no han originado afectación** revela claramente el origen de esta medida y el sentido unilateral de su objetivo: beneficiar a algunos propietarios afectados en ejecución del art. 45° inc. b) (2).

En relación con la afectación también, se ampliaron sus excepciones. Primero se excepcionó, de un lado, las granjas, establos y cultivos de panllevar cuya dimensión sea entre ½ ha. y la unidad agrícola familiar, y de otro lado, los predios rústicos que se habiliten para la expansión urbana con aprobación del Ministerio de Vivienda (D. L. 18003; 25.11.69; 2°). Luego se exceptuó —abriendo una variedad de posibilidades más amplia— las habilitaciones urbanas, pre-urbanas e industriales (D. L. 18296; 26.5.70; 3°). Paralelamente se estableció una original fórmula según la cual se mantienen inafectables las tierras cuyo límite de inafectabilidad fue calculado cuando éstas eran de secano y luego, hubiesen sido habilitadas para riego (D. L. 18168; 3.3.70; 13°); así, bien puede tenerse 300 has. bajo riego en la costa en calidad de inafectables, si al momento de la afectación administrativa hubiesen sido de secano y poco después fuesen habilitadas para riego.

Hemos referido cómo se frenó la indiscriminada fórmula de las parcelaciones por iniciativa privada. Conviene subrayar ahora que sin embargo, lo

---

(2) Según la información obtenida, la Comisión habría empezado la revisión de expedientes dictaminando desfavorablemente en varios casos. Sin embargo, por RM 673-70-TR; 15.9.70, se suspendió el trabajo de la Comisión que amenazaba “revisar” la situación de los predios ya afectados; esta última medida podría deberse a presiones de los campesinos organizados.

que se había autorizado y transferido por escritura pública a la fecha de la ley respectiva, fue declarado inalterable (**D. L. 18003; 25.11.69; 1º**).

Del mismo modo, la radical reforma de la empresa propiedad de sociedades de personas a la cual nos hemos referido, cuenta en su reglamentación con una puerta de escape, al autorizarse que los socios conviertan la sociedad de personas en empresa individual —no alcanzada por la reforma— en un plazo de 90 días (**D. S. 264-70 AG; 18.8.70; 17º**). La transferencia respectiva queda exonerada de impuestos.

Una garantía en la que hay que reparar es la establecida para los deudores cuyos predios han sido afectados por la reforma agraria. El acreedor, debe recibir la indemnización en bonos de la deuda agraria si su acreencia provenía de un préstamo que tuvo como destino al predio; así, el acreedor no puede hacer valer su derecho ante otro bien del deudor (**D. L. 17800; 2.9.69; 4º**).

En cuanto al pago de la deuda agraria, algunas modificaciones son interesantes de considerar. Se ha establecido que los bonos también pueden ser utilizados en inversiones del sector minero (**D. L. 17791; 2.9.69; 20º**), añadiéndose entonces este sector al de industrias que la ley dispuso. Luego se modificó sustancialmente el sistema de redención de la deuda mediante el pago con empresas industriales. En primer lugar el Ministerio de Industrias, en vez del Banco Industrial, es ahora el encargado. Se trata de empresas industriales públicas con cuyas acciones se pagará, y no se trata de entregar empresas industriales a los bonistas. De otro lado, se puede pagar la deuda también con acciones de empresas públicas ya existentes.

Finalmente, el importe de los pagos hechos por los adjudicatarios de reforma agraria va al fondo de financiación de estas empresas industriales (**D. L. 18203; 7.4.70; 1º**). Esto último nos da idea del volumen financiero con el que se quiere impulsar el pago de la deuda para desplazar los capitales afectados por la reforma agraria al sector industrial y al sector minero. Por disposición reglamentaria se ha añadido que, para los efectos de obtener que el Estado redima bonos de la deuda agraria, aportándolos como 50% para financiar industrias, el otro 50% que "aporta" el bonista puede no ser propio (**D. S. 267-70 AG; 25.8.70; 37b**) con lo cual esta fórmula de redención también se amplía.

Se ha establecido que la prescripción adquisitiva de tierras rústicas opera a los cinco años (**D. L. 18168; 3.3.70; 2º**); rebajándose así considerablemente el plazo para que quien poseía sin ser propietario lo sea. Se ha dispuesto asimismo que en la partición entre condóminos ordenada por la ley (**D. L. 17716; 21º**) tenga derecho preferente el que explote la tierra, y a falta de él, quien sea agricultor (**D. L. 18168; 7º**).

Por otra parte, los predios sobre los que existe litigio al momento de la declaración de zona se afectan totalmente y tiene derecho preferente sobre ellos el que explota directamente (**D. L. 18168; 3.3.70; 11º**). Asimismo se cortan los juicios de desahucio y de aviso de despedida al declararse zona y se expropián los inmuebles correspondientes (**D. L. 18296; 26.5.70; 9º**).

#### **4. Medidas para favorecer a los agricultores en general.**

Todas estas medidas parecen tender a consolidar al agricultor ya establecido que no es propietario, haciéndolo acceder a tal condición. Es claro que estas medidas no entrañan reforma del sistema de tenencia de la propiedad sino más bien regularizan situaciones de hecho dándoles forma legal saneada. Con ellas debe relacionarse la aceleración en el trámite de títulos supletorios (D. L. 18168; 3.3.70; 3º), juicios de deslinde (id.; 4º) y tercerías excluyentes (id.; 6º).

Queda establecido con ánimo proteccionista que no son embargables las tierras rústicas explotadas directamente (D. L. 18168; 3.3.70; 5º) y tampoco cabe embargo preventivo ni ejecución sobre los bienes necesarios para explotación de parcelas que no sean mayores a 15 has. en la costa y 30 has. en la sierra (D. L. 18296; 26.5.70; 14º).

## 5. Organismos del proceso.

El fuero agrario creado por la ley ha quedado notablemente reforzado a través de las modificaciones. Así, ha ampliado su competencia a todo lo relacionado, con predios rústicos (D. L. 18003; 25.11.69; 5º), resuelve él sus conflictos de competencia con el fuero común (id. 4º), ha ganado autonomía administrativa (id. 8º), se encarga de todas las causas sobre predios rústicos iniciadas antes del 25 de junio de 1969 habiendo desde esa fecha nulidad de las resoluciones y sentencias del fuero común (id.; 12º) y el juez ha recibido un mayor poder, de acuerdo al principio de procedimiento inquisitorio (D. L. 18168; 3.3.70; 1º).

Los jueces de tierras deben ser ratificados cada tres años (D. L. 18296; 26.5.70; 17º); esta regla tiene su origen en una del fuero común. Pero pudo haber razones especiales para haber dispuesto que la primera ratificación fuese en junio de 1970 (id.) (3).

En cuanto a los funcionarios públicos encargados del proceso de reforma agraria, se ha dispuesto que no pueden ser propietarios de predios rústicos ni parientes de quienes tengan tierras que superen el mínimo inafectable (D. L. 17800; 2.9.69; 7º). Al mismo tiempo que se quiere preservar así el ejercicio de la función se la ha protegido disponiendo que no puede abrirse instrucción contra funcionarios de la reforma agraria sin haberse agotado previamente la vía administrativa (D. L. 18296; 26.5.70; 16º).

**Terminado el balance de las modificaciones al D. L. 17716 —hechas a través de modificaciones directas del texto o a través de la reglamentación— y algunas de las cuales se han reseñado aquí por su importancia, pueden deducirse de ellas los siguientes objetivos:**

- 1º **Hacer expeditivo el proceso de afectación, especialmente en los complejos agro-industriales.**
- 2º **Dar una participación mayor a los trabajadores en la explotación agrícola, distinguiendo los siguientes casos:**

---

(3) Según la información recogida en el Tribunal Agrario, dos de los jueces agrarios no fueron ratificados en este proceso administrativo.

- a. Cuando el propietario parcele los trabajadores deben tener acceso a la propiedad.
  - b. Cuando el propietario sea una persona individual, los trabajadores deben recibir una parte de las utilidades.
  - c. Cuando permanezcan sociedades de personas como propietarias, los trabajadores participarán en un 50% en las utilidades y en la gestión.
  - d. En los complejos agro-industriales los trabajadores participan en la gestión según "categorías" en las cuales los administradores y técnicos resultan privilegiados frente a los trabajadores manuales.
- 3° Garantizar la subsistencia de la mediana propiedad —definida ésta en los términos legales del mínimo inafectable—, restringiendo y revisando el uso de las facultades legales para expropiar (art. 45°, b), ampliando las excepciones a la afectación en el caso de habilitaciones urbanas e industriales, respetando lo transferido mediante parcelaciones privadas, facilitando la consolidación legal de los poseedores o de quienes conducen directamente sin título suficiente, protegiendo, en fin, del embargo las tierras del mediano propietario.
- 4° Facilitar la canalización del capital afectado por la reforma hacia el sector industrial y el minero, así como dar entrada al capital privado en las empresas públicas industriales ya existentes y por crearse, a través del pago de la deuda agraria.
- 5° Hacer más expeditivo el procedimiento ante el fuero agrario y más amplia su jurisdicción, dotándolo de una organización más completa de la que inicialmente recibió.

### III

#### EL USO DEL MARCO LEGAL A TRAVÉS DE LA APLICACION

Poco interés tendría quedarse en el análisis que hemos hecho en las dos partes precedentes, si éste no fuera completado con una visión de la forma en que el orden legal ha sido usado durante el primer año de vigencia del D. L. 17716. En efecto, un planteamiento sobre las tendencias de la reforma agraria en el Perú sería especulativo si reposara sólo en el marco legal; aunque el análisis de sus modificaciones ya muestra tendencias dinámicas, sin embargo, es necesario ver cómo está operando en la práctica.

La dificultad mayor para este objetivo es la carencia de datos, y, adicionalmente, las trabas para obtenerlos. Sin embargo, informes recogidos de diversas formas permiten hacer una presentación tentativa del tema.

En setiembre de 1968 existían tres zonas de reforma agraria en el país. Cuzco, declarada el 12 de diciembre de 1964 y ampliada a todo el departamento el 6 de agosto de 1966. Pasco-Junín, declarado el 29 de diciembre de 1964 y ampliada a una buena parte del departamento de Huánuco el 24 de setiembre de 1965. Puno, declarada el 21 de mayo de 1965 (1).

#### 1. Zonas del proceso de ejecución.

(1) ONRA, Boletín Informativo, año 2, N° 10, Lima, mayo de 1968.

Promulgado el D. L. 17716, en la fecha se declaran zonas de reforma agraria los departamentos de Lambayeque y La Libertad, más las provincias de Bolognesi en Ancash y Pativilca en Lima (**D. S. 120-69-AP y D. S. 121-69-AP; 24.6.69; D. S. 144-69-AP; 25.6.69**). El propósito de estas normas de ejecución era claramente afectar de inmediato los complejos agroindustriales, cuyo régimen de excepción era levantado por la nueva ley. Las zonas declaradas corresponden exactamente a la ubicación de los complejos costeros. Posteriormente se amplió la declaración de zona a los distritos de Nepeña, Samanco y Mora de la provincia de Ancash, del mismo departamento (**D. S. 171-69-AP; 5.9.69**).

En octubre de 1969 se declaró zona de reforma agraria al departamento de Piura (**D. S. 210-69-AP; 15.10.69**).

En febrero de 1970 se vuelve a la sierra. Se declaran zonas de reforma agraria los departamentos de Ayacucho y Huancavelica (**D. S. 34.70-AG; 17.2.70**) y el de Ancash íntegramente (**D. S. 36-70-AG; 17.2.70**).

Finalmente, en marzo de 1970 el departamento de Lima es incorporado al proceso (**D. S. 48-70-AG; 10.3.70**) (2).

Estando concentrado el proceso de reforma agraria en 1968 exclusivamente en la sierra, la tendencia al constituir zonas de reforma agraria bajo el nuevo orden legal parece ser llevar la aplicación también a la costa, que hasta entonces sólo había sido objeto de las acciones facultadas por el Título XV de la Ley 15037, dirigidas a consolidar en propiedad la posesión de los feudatarios.

Sin embargo, conviene retener esta conclusión preliminar para someterla a prueba con los datos indicadores de las afectaciones mismas en cada departamento.

## 2. Velocidad del proceso.

Según la información de que se dispone, en Junio de 1970 se había afectado para fines de reforma agraria **3'439,361 has.** (3). De éstas se hallan adjudicadas **1' 235,759 has.** (4).

Es interesante comparar la cifra total de 3'439,361 has. afectadas desde mayo de 1964 hasta julio de 1970, con las tierras en explotación en el Perú, según el cuadro siguiente:

- 
- (2) Estando en redacción este estudio se decretó como zona de Reforma Agraria el departamento de Cajamarca (**D. S. 310-70-AG; 29.9.70**) y luego, el departamento de Ica (**R. S. 327-70-AG; 6.10.70**).
  - (3) Conferencia de Prensa del Sr. Ministro de Agricultura, Lima, 1970, (mimeo), pág. 6.
  - (4) Ibid.

Cuadro N° 3

Tierras en explotación en el Perú en 1966

Tierras de cultivo:		2'800,000 has.
	Costa	726,000 has.
	Sierra	1'674,000 "
	Selva	400,000 "
Tierras de pastos naturales:		27'610,000 has.
	Costa	2'560,000 has.
	Sierra	24'560,000 "
	Selva	840,000 "
Total:		30'410,000 has.

Fuente: Resumen del Plan Agropecuario a Mediano plazo, Ministerio de Agricultura, Lima, agosto de 1970.

La comparación nos hace ver que el proceso de reforma agraria ha afectado entre mayo de 1964 y junio de 1970 algo más del 11% de las tierras en explotación. Sin embargo, la significación de este cotejo global es relativa puesto que no distingue entre tierras de cultivo y pastos naturales. Esta distinción es desde muchos puntos de vista fundamental —especialmente desde el ángulo económico— pero no es posible hacerla por la falta de discriminación en los datos sobre tierras afectadas.

En todo caso el resultado anterior es significativo si se toma en cuenta que, según los datos del Censo Nacional Agropecuario de 1961, "casi las tres cuartas partes de la superficie total (de las unidades agropecuarias de la república) corresponde al grupo de 500 hectáreas y más" (5). Según el Censo, las unidades que superaban las 200 hectáreas acumulaban un total de 14'303,017 has., lo cual —sin discriminar entre costa y sierra ni entre cultivo y pastos, porque los datos no lo permiten— hace pensar en un inmenso hectareaje afectable en los términos de la ley, en relación con el total afectado en 6 años. Adicionalmente hay que tener en cuenta la diferencia entre el total de casi 18 millones de hectáreas en explotación que consigna el Censo de 1961 y los 30 millones de hectáreas que nos dan las fuentes oficiales en 1966 según el Cuadro N° 3. Asimismo hay que anotar que los datos del Censo consideran unidades de explotación y no propietarios; así, el grado real de concentración de la propiedad no es mostrado por el Censo; en los términos de la ley, para fijar el mínimo inafectable todos los predios de un mismo propietario se consideran como uno solo, como hemos visto.

(5) Instituto Nacional de Planificación, Primer Censo Nacional Agropecuario, Lima, 1965, pág. VIII.

Existe un estudio que preliminarmente ha calculado la extensión afectable por la aplicación de la ley de reforma agraria (6). Según este análisis resultarían afectables por la ley 1'086,958 hectáreas de **tierra arable** sobre un total de 2'429,029 hectáreas en el país, según el cuadro siguiente:

**Cuadro N° 4**

**Tierras arables afectables por la reforma agraria**

Región	Total de tierras arables	Total afectable
Costa	730,335 has.	481,257 has.
	<b>Riego</b>	326,000
		126,000
Sierra		
	<b>Secano</b>	1'363,691
		479,696

Fuente: elaborado con los datos de GRILLO FERNANDEZ, Eduardo, op. cit., p.v.

La confiabilidad de estos cálculos no es alta, sobre todo si se toma en cuenta que la afectabilidad ha sido calculada en base al tamaño de las unidades agropecuarias y no la propiedad de las mismas, elemento éste que resulta fundamental. De otro lado, el estudio no contiene información sobre la situación de los pastos naturales. En cualquier caso, la falta de discriminación en los datos sobre las tierras afectadas nos impide cotejarlos con este cuadro.

La suma de todas las afectaciones realizadas (7) entre junio de 1969 y agosto de 1970 nos da un total de **1'362,021 has.** afectadas incluyendo los predios afectados por darse condiciones contrarias a la legislación laboral (8). Comparando esta cifra con el total afectado en el período, lo afectado en los últimos catorce meses representa un 39%.

(6) GRILLO FERNANDEZ, Eduardo, *Primera estimación de los alcances del decreto Ley N° 17716 en la afectación de la superficie agrícola en la costa y en la sierra*, Convenio para estudios económicos básicos, Lima, marzo de 1970.

(7) Legalmente, la afectación es una fase del proceso expropiatorio de tierras para la reforma agraria. La afectación culmina cuando, terminados los estudios de planos y títulos por la Dirección Zonal respectiva y notificado el propietario del plano de afectación confeccionado, se aprueba dicho plano mediante Decreto Supremo publicado en el diario oficial (D. L. 17716; 50°).

(8) Debe señalarse que la tabulación de estos datos se hizo en base a fichas individualmente confeccionadas para cada decreto de afectación apare-

### 3. El proceso según zonas.

El análisis de las afectaciones por zonas en el período junio 1969 — agosto 1970, conforme aparecen en el Cuadro N° 5, muestra la heterogeneidad del proceso en este período. El esfuerzo parece haberse concentrado en tres focos: Pasco-Junín, Puno y Lambayeque-La Libertad, en ese orden. En todo caso los tales parecen dar una evidente prioridad a la sierra. Sorprende el escaso número de hectáreas afectadas en Piura, teniendo diez meses y medio como zona de reforma agraria —aunque esto podría tener relación con la sequía que ha afectado al departamento— y que no se haya afectado ningún predio en Ayacucho que fue declarado zona de reforma agraria en febrero de 1970.

**Cuadro N° 5**

**Hectareaje afectado entre junio de 1969  
y agosto de 1970 por departamentos (9)**

Piura	4'794 has.	*
Lambayeque	78,753	*
La Libertad	266,061	*
Ancash	64,603	
Lima	23.131	*
Pasco-Junín	449.896	*
Cuzco	79.194	*
Puno	406.861	
Huancavelica	23.574	
Otros	96.691	
TOTAL	1'362.021 has.	

Fuente: Decretos Supremos de afectación publicados en el diario "El Peruano"

\* Incluye afectaciones por condiciones contrarias a la legislación laboral, según información proporcionada por la Dirección de Programación del Ministerio de Agricultura.

El Cuadro N° 6 muestra comparativamente la proporción de las tierras potencialmente afectables y adjudicables, que se hallan bajo afectación y que ya se han adjudicado, para 6 de las zonas de reforma agraria. Si se tiene en cuenta que éstas son aquellas zonas en las que el proceso es más antiguo y/o está más acelerado según el Cuadro N° 5, conviene reparar en que sólo en

---

cido en el diario oficial. La Dirección de Programación del Ministerio de Agricultura nos proporcionó la cifra de hectáreas afectadas por legislación laboral (122,690 has.). Este dato no podría desprenderse de los decretos de afectación porque en este caso no consignan la extensión. La ONRA declaraba en mayo de 1968, 2'762,657 has. afectadas (ONRA, Boletín Informativo, Año 2, N° 10). Si a este total sumamos lo afectado en los últimos catorce meses, sorprendentemente, nos da un resultado bastante mayor que el total de tierras afectadas hasta hoy, según la Dirección General de Reforma Agraria.

(9) En este cuadro se incluyen las tierras cuyo título se ha declarado caduco —lo cual no es propiamente "afectación"—, y en consecuencia pasan a ser tierras para la reforma agraria.

los casos de La Libertad y Lambayeque se ha logrado afectar más del 50% y en ningún caso se ha adjudicado más del 20% de las tierras afectadas.

**Cuadro N° 26**

**Comparación entre el área de adjudicación final del proceso, el área afectada y el área ya adjudicada en seis Zonas Agrarias.**

	Total que se habría trans- ferido al ter- minar el proceso	Area afectada	%	Area adjudicada	%
I. PIURA	853,456.40	49,517,97	5.8	4,653,08	0.5
II. LAMBAYEQUE	349,604.44	231,435.32	66.1	66,725.00	19.0
III. LA LIBERTAD	509,720.00	333,965.72	65.5	8,927.00	1.7
IV. LIMA	1'752,726.00	211,535.98	12.0	4,692.00	0.2
X. PÁSCO-JUNIN	3'652,184.00	1'582,143.00	43.3	647,629.40	10.7
XI. CUZCO	1'878,855.99	488,427.90	25.9	201,462.45	10.7
XII. PUNO	2'558,513.00	642,325.17	25.1	301,669.46	11.7
TOTAL	11'427,378.15	3'439,361.06	30.0	1'235,759.36	10.8

Fuente: Conferencia de prensa del Sr. Ministro de Agricultura, Lima, 1970, (mimeo).

El Cuadro N° 7 nos permite medir la velocidad del proceso en las mismas seis zonas durante los últimos catorce meses. La primera columna lleva el hectareaje afectado. La segunda columna toma del Cuadro N° 5 el total afectado entre junio de 1969 y agosto de 1970. Los porcentajes indican la velocidad relativa de las afectaciones en este período.

### Cuadro N° 7

#### Velocidad del proceso entre junio de 1969 y agosto de 1970.

Zona	Hectareaaje total afectado *	Hectareaaje afectado en la etapa	
Piura	49.517 has	4.794 has.	9.6%
Lambayeque	231.435	48.753	34.0%
La Libertad	333.965	266.061	79.6%
Lima	211.535	23.131	10.9%
Pasco-Junín	1'582.143	449.896	28.4%
Cuzco	488.427	79.194	16.2%
Puno	642.325	406.861	63.3%

Fuentes: Ver Cuadros Nos. 5 y 6.

En esta columna se acumula todo lo afectado desde 1964 hasta ahora, incluyendo lo que ya ha sido adjudicado.

Los datos de este cuadro nos hacen ver con más precisión los focos de atención del proceso en este período: La Libertad y Puno en primer lugar y luego, Lambayeque y Pasco-Junín. La explicación de estas prioridades podría estar dada, en los casos de La Libertad y Lambayeque por la voluntad política de afectar los complejos agro-industriales, que ya hemos visto graficada en la declaración de zonas de reforma agraria. En los casos de Pasco-Junín y Puno, que el proceso date de antiguo en ellos hace pensar que los estudios y trámites necesarios para la afectación hayan estado más avanzados que en otros casos.

En lo que se refiere al uso de las causales de afectación —examinadas en sus formas legales en la primera parte de este trabajo—, el Cuadro N° 8 presenta la forma en que se han utilizado durante el período del estudio, junio 1969 a agosto 1970.

#### 4. Uso de las causales de afectación.

**Cuadro N° 8**

**Causales de afectación junio 1969 — Agosto 1970 (10)**

Causal	Número de afectaciones	Hectareaje
Procedimiento por declaración de zona	124	1'071.858 has.
Tierras enfeudadas	60	109.329
Tierras ocupadas	16	*
Legislación Laboral	87	122.690
Sanciones**	12	57.020

Fuente: Ver Cuadro N° 5

\* No hay información disponible.

\*\* Las sanciones son por: no conversión de sociedad anónima (1 af. con 55,000 has.), no disolución de condominio (3 of. con 1,623 has). y parcelaciones privadas ilegales (8 af. con 397 has.).

En el Cuadro la primera categoría significa la afectación que es resultado de la declaración de zona y el trabajo subsiguiente: presentación y rectificación de planos, catastro, estudio de títulos. El decreto de afectación es la conclusión del trabajo hecho por la Dirección Zonal de Reforma Agraria. Así, éste es el sistema más moroso y costoso, por los recursos que la administración tiene que movilizar para justificar la afectación. Según el Cuadro N° 8 éste ha sido el sistema que se usó para la mayor parte de las tierras afectadas en el período en estudio.

Los complejos agro-industriales están incluidos en el total de la primera categoría. Los datos que aparecen en el cuadro respecto a tierras "enfeudadas" se refieren a los predios afectados únicamente por este concepto. Sin duda que dentro de la primera categoría hay muchos casos que incluyen enfeudamiento.

Importa retener el escaso número de afectaciones por tratarse de tierras "ocupadas" con anterioridad a la ley 15037. Asimismo es resaltante que no se haya usado como causal de afectación la vecindad a comunidades campesinas necesitadas de tierras.

(10) En este cuadro no se incluyen 140 "afectaciones" por caducidad del título que se originó en abandono o, sobre todo, en incumplimiento de las condiciones de la concesión de tierras de montaña. Por este concepto, ingresaron al patrimonio de tierras para la reforma agraria un total de 131,632 has.

De otro modo se prueba también que la ejecución de la reforma agraria se está llevando a cabo por los procedimientos más lentos y costosos. Si se repara en las afectaciones expeditivas fuera de zona, en uso de las causales que así lo autorizan, tenemos que —salvando el caso de tierras ocupadas, para el cual no tenemos información discriminada— la mayor extensión afectada corresponde a tierras enfeudadas (89.334 has.). De otro lado, las declaraciones de caducidad por abandono —fuera de zonas— sólo han sumado 7.357 has. (11), y las afectaciones por condiciones contrarias a la legislación laboral, fuera de zona, sumaron sólo 993 has.

Entre junio de 1969 y noviembre de ese mismo año, los propietarios tuvieron abierto el camino de las independizaciones y las parcelaciones que hacían ellos mismos, vendiendo por cuenta propia y evitando así la acción del organismo ejecutivo de la reforma agraria. Mucho se ha hablado sobre los efectos nocivos del título IX de la ley original que fuera sustituido por las disposiciones del D. L. 18003, que hemos examinado en la segunda parte de este estudio. Según estos rumores la parcelación hecha por los propietarios tendría, en algunos casos, carácter ficticio para mantener bajo nuevos propietarios aparentes, grandes extensiones de tierras. Esto último depende del celo con el cual el organismo ejecutor vigile la "conducción directa" que la ley exige al propietario (D. L. 17716; 20°).

En cualquier caso la información de que disponemos permite afirmar que a pesar de la amplitud de la vía abierta por las parcelaciones por iniciativa privada, ésta no ha sido muy usada. Al parecer hubo una demora de los propietarios en usar la vía abierta; la mayor parte de las parcelaciones hechas se efectuaron recién entre octubre y noviembre de 1969 y el D. L. 18003 que sustituyó las normas correspondientes —deteniendo las parcelaciones— fue dado a fines de ese último mes. Los datos para dos departamentos de la costa en los que al parecer hubo más parcelaciones, aparecen en el Cuadro N° 9.

**Cuadro N° 9**

**Parcelaciones por iniciativa privada junio—noviembre de 1970**

Departamento	Hectareaje parcelado	Número de fundos	Número de parcelas
Ica	31,333 has.	41	202
Lima	16,113	41	452

Fuente: Información proporcionada por la Dirección de Parcelaciones por Iniciativa Privada del Ministerio de Agricultura.

Es indudable, sin embargo, que esta vía ha dejado sin acceso a la tierra a un importante número de trabajadores —el que trabaja en esas extensiones—.

(11) Los datos proceden del análisis de los decretos de afectación, ya referido.

**5. Las parcelaciones por iniciativa privada.**

La significación de estas parcelaciones dentro del proceso global de reforma agraria se aprecia en el Cuadro N° 10 al compararse el hectareaje parcelado con el potencialmente transferible y el afectado en Lima, departamento para el cual hay la información.

**Cuadro N° 10**  
**Significado de lo parcelado por iniciativa privada**  
**en el departamento de Lima**

Hectareaje transferible al final del Proceso	Hectareaje afectado	Hectareaje parcelado
1'752,726 has.	211,535 has.	16,113 has.

Fuentes: Ver Cuadros Nos. 6 y 9.

Como se puede apreciar, lo parcelado no llega al 1% de lo potencialmente transferible. Asimismo hay que señalar que no todas las tierras divididas y parceladas han escapado a la afectación. A modo de ejemplo, en el valle de Huaral, cuatro haciendas que habían sido divididas o parceladas han sido posteriormente afectadas por irregularidades encontradas.

#### 6. Nuevas formas de tenencia de la tierra.

Nuestro interés en este punto era medir la forma en que las unidades agropecuarias reformadas empezaban a trazar un nuevo esquema de tenencia de la tierra. Nos interesaba conocer la significación de las sociedades de personas como propietarias de predios rurales básicamente midiendo la extensión que controlan. Y de otra parte, importaba comparar las formas de adjudicación utilizadas en el proceso de reforma agraria por el organismo ejecutor.

Sin embargo, la información de que dispusimos ha sido casi nula. Sabemos que existen registradas en el Ministerio de Agricultura 418 sociedades de personas, pero no es posible saber qué hectareaje poseen y cómo se pueden categorizar por este concepto.

Asimismo, en lo que a adjudicaciones refiere, parece haber una tendencia en el organismo ejecutor a adjudicar a cooperativas agrarias. Aparecen como adjudicatarias en el último año 97 cooperativas, junto a 52 comunidades campesinas y 5 sociedades agrícolas de interés social. El que no se tenga datos respecto a los hectareajes por cada tipo de adjudicatorio, nos impide medir su importancia con respecto a las adjudicaciones individuales.

#### 7. La deuda agraria.

El total de la deuda agraria hasta el 30 de setiembre de 1970 (12) se encontraba cerca de los seis millones de soles, correspondiendo a 900'106,425 soles pagados en efectivo y el resto —4,915'370,000 soles— pagados en bo-

(12) Todos los datos del rubro han sido proporcionados por la Dirección de Programación del Ministerio de Agricultura.

nos. A su vez, lo pagado en efectivo se descomponía en 197 millones pagados por tierras e instalaciones y 702 millones pagados por ganado. Este último resulta así el rubro más oneroso en lo inmediato.

En lo que se refiere a los montos de la deuda correspondientes al período de nuestro estudio, en aplicación del D. L. 17716, éstos aparecen en el Cuadro N° 11, desagregados de los totales acumulados que se han referido.

### Cuadro N° 10

#### La Deuda Agraria

	BONOS	EFFECTIVO
Acumulado hasta setiembre de 1970	4,915'370,000	900'106,425
de junio de 1969 a setiembre de 1970	4,304'180,000	515'837,116
	EFFECTIVO	
	TIERRAS	GANADO
Acumulado hasta setiembre de 1970	197'521,850	702'584,575
de junio de 1969 a setiembre de 1970	19'002,540	496'834,575

Fuente: Información proporcionada por la Dirección de Programación del Ministerio de Agricultura.

Es fácil percibir en este Cuadro cómo la aceleración del proceso de reforma agraria a través de la nueva ley ha producido una enorme crecida en el pago en bonos y un aumento significativo en el pago al contado por el ganado, no así en el pago en efectivo por tierras.

Finalmente, en cuanto a la conversión de los bonos de la deuda agraria hacia el sector industrial, la información recogida del Ministerio de Industria muestra que aquélla no se ha producido en cuanto los mecanismos operacionales para la conversión no han sido fijados del todo por ese Ministerio. Pero además, la información mostraría que no hay una tendencia importante para la conversión de bonos en este momento. En efecto, al 15 de setiembre de 1970 se habían presentado sólo seis solicitudes de conversión, una de las cuales era bastante importante por su monto de varios cientos de millones de soles. Esta actitud retraída de los bonistas podría ser explicada por la falta de reglas ya indicada y por las nuevas normas que han sido dictadas para el sector industrial y que, inicialmente, pueden no ser muy atractivos para el inversionista que viene del sector agropecuario.

Las siguientes conclusiones pueden resumir las características principales del proceso de aplicación de la reforma agraria que hemos examinado.

1. El proceso de reforma agraria en el Perú ha afectado entre mayo de 1964 y junio de 1970, el 11% de las tierras en explotación. Sin embargo, el incremento relativo del proceso durante el último año es notable puesto que en éste se ha afectado casi el 40% del total de tierras afectadas en seis años.

2. Los focos del proceso en el último año —en relación con el hectareaje afectado— han sido Pasco-Junín, Puno y La Libertad-Lambayeque, en es orden.

3. El uso de las causales de afectación se ha hecho sobre todo a través del procedimiento con declaración de zona que resulta más caro y moroso. Las causales de afectación expeditivas —fuera de zona, sin mínimo inafectable— han sido poco usadas o no han sido usadas.

4. Las parcelaciones por iniciativa privada han dejado sin acceso a la tierra a un cierto número de trabajadores agrícolas. En el caso de Lima, sólo el 1% de lo potencialmente transferible ha sido retirado de la acción de la reforma agraria por los propietarios a través de esta vía.

5. El incremento de la deuda agraria en el período se ha producido básicamente en los rubros de pago en bonos y pago en efectivo por ganado. La aceleración del proceso ha ocasionado un incremento tan grande en el pago en efectivo por ganado que aconseja reconsiderar la fórmula, planteándose como alternativa el pago en bonos.

## FUENTES LEGALES DEL PERIODO DEL ESTUDIO

### 1° Decretos-Leyes

- D. L. 17716, de 24 de junio de 1969, en **El Peruano**, 25 de junio de 1969.
- D. L. 17719, de 25 de junio de 1969, en **El Peruano**, 27 de junio de 1969.
- D. L. 17777, de 19 de agosto de 1969, en **El Peruano**, 20 de agosto de 1969.
- D. L. 17800, de 2 de setiembre de 1969, en **El Peruano**, 3 de setiembre de 1969.
- D. L. 17791, de 2 de setiembre de 1969, en **El Peruano**, 4 de setiembre de 1969.
- D. L. 17808, de 12 de setiembre de 1969, en **El Peruano**, 13 de setiembre de 1969.
- D. L. 18003, de 25 de noviembre de 1969, en **El Peruano**, 26 de noviembre de 1969.
- D. L. 18158, de 24 de febrero de 1970, en **El Peruano**, 25 de febrero de 1970.
- D. L. 18168, de 3 de marzo de 1970, en **El Peruano**, 4 de marzo de 1970.
- D. L. 18203, de 7 de abril de 1970, en **El Peruano**, 8 de abril de 1970.
- D. L. 18296, de 25 de mayo de 1970, en **El Peruano**, 27 de mayo de 1970.
- D. L. 18299, de 28 de mayo de 1970, en **El Peruano**, 1° de junio de 1970.
- D. L. 18366, de 14 de agosto de 1970, en **El Peruano**, 15 de agosto de 1970.

## 2° **Decretos Supremos**

- D. S. 120-69-AP, de 24 de junio de 1969, en **El Peruano**, 26 de junio de 1969.
- D. S. 121-69-AP, de 24 de junio de 1969, en **El Peruano**, 26 de Junio de 1969.
- D. S. 144-69-AP, de 25 de junio de 1969, en **El Peruano**, 28 de junio de 1969.
- D. S. 171-69-AP, de 5 de setiembre de 1969, en **El Peruano**, 11 de setiembre de 1969.
- D. S. 210-69-AP, de 15 de octubre de 1969, en **El Peruano**, 16 de octubre de 1969.
- D. S. 240-69-AP, de 4 de noviembre de 1969, en **El Peruano**, 11 de noviembre de 1969.
- D. S. 34-70-AG, de 17 de febrero de 1970; en **El Peruano**, 18 de febrero de 1970
- D. S. 36-70-AG, de 17 de febrero de 1970, en **El Peruano**, 18 de febrero
- D. S. 48-70-AG, de 10 de marzo de 1970, en **El Peruano**, 11 de marzo de 1970.
- D. S. 264-70-AG, de 18 de agosto de 1970, en **El Peruano**, 19 de agosto de 1970.
- D. S. 267-70-AG, de 25 de agosto de 1970, en **El Peruano**, 27 de agosto de 1970.

Reglamento General de Elecciones en Cooperativas Agrarias, en **El Peruano**, 2 de junio de 1970.

## 3° **Resoluciones Supremas**

- R. S. 184-70-TR, de 31 de julio de 1970, en **El Peruano**, 1° de agosto de 1970.

## 4° **Resoluciones Ministeriales**

- R. M. 481-70-TR, de 26 de junio de 1970, en **El Peruano**, 1° de julio de 1970.
- R. M. 673-70-TR, de 15 de setiembre de 1970, en **El Peruano**, 17 de setiembre de 1970.