

**ARTICULOS**

*WERNER BAER Y ADOLFO FIGUEROA* **Equidad y  
Empresas Públicas: Reflexiones Frente a  
los Casos de Brasil y Perú.** 1

*CRISTOBAL KAY* **La Reforma Agraria: Logros,  
Contradicciones y Vías de Transición.** 27

*JORGE P. OSTERLING,* **La Estructura Socio-  
Económica del Comercio Ambulatorio:  
Algunas Hipótesis de Trabajo.** 65

*MAXIMO VEGA CENTENO y MARIA ANTONIA REMENYI*  
**Cambio Técnico en Estructuras Industria  
les Heterogéneas: el Caso de las Industrias  
de Pulpa y Papel en el Perú.** 103

**RESEÑAS**

*ADOLFO FIGUEROA* **"Peru 1890-1977. Growth and  
Policy in an Open Economy."** London: The  
Macmillan Press, 1978 de Rosemary Thorp y  
Geoffrey Bertram. 165

**NOTAS SOBRE EL  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA** 169

# La Reforma Agraria. Logros, Contradicciones y Vías de Transición. \*

CRISTOBAL KAY \*\*

## INTRODUCCION

Entre 1969 y 1980 el Gobierno militar peruano emprendió una de las mayores reformas agrarias recientes del mundo. Se puede distinguir diferentes vías de transición a la agricultura capitalista, así como diferentes tipos de reforma agraria. Se analiza la reforma agraria peruana dentro de este contexto, y se evalúa en términos de su contribución al desarrollo rural. La reforma agraria peruana tiene un carácter paradójico y único —el Gobierno militar implantó una reforma colectivista para desarrollar y fortalecer el sistema capitalista.

El mapa económico y socio-político del campo antes de la reforma es sumamente complejo. Una serie de factores —variaciones regionales marcadas, diferentes niveles técnicos, acceso a los mercados, demografía, política— han contribuido a la formación de una variedad amplia de relaciones sociales y de producción, tanto dentro como entre las regiones. Como se verá, la reforma agraria que comenzó a reconstruir y a resolver algunas de las contradicciones claves que surgen de esta formación socio-económica, a su vez creó una cantidad de contradicciones, algunas de las cuales se pueden relacionar con el patrón preexistente de relaciones de producción económicas y sociales. El caso peruano ejemplifica la importancia de entender la racionalidad del sistema agrario pre-existente para una reconstrucción exitosa de la economía y sociedad agraria. Se discute las con-

---

\* Muchísimas personas han contribuido a mi comprensión de la compleja y difícil realidad peruana. A todas ellas mis agradecimientos y en especial a José María Caballero, Héctor Maletta, Elena Alvarez, Raúl Hopkins, Efraín Gonzales y Jesús Guillén. Mis agradecimientos también al Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y a sus Jefes, Adolfo Figueroa y Javier Iguíñiz, por su generosa invitación y apoyo durante mi estadía como Profesor Visitante. Ninguna de las personas e instituciones mencionadas es responsable por mi interpretación de la realidad peruana y por las limitaciones del ensayo.

\*\* El autor es Profesor del Departamento de Estudios Económicos Internacionales de la Universidad de Glasgow, Gran Bretaña.

tradiciones que surgieron entre el modelo de la reforma agraria del Estado, y el de los campesinos; así como las contradicciones entre diferentes grupos de campesinos. El caso peruano es también una advertencia de que una reforma de la tenencia de la tierra no es una condición suficiente para el desarrollo rural sino está acompañada por las políticas apropiadas de precios, mercados, crédito e inversión. Finalmente, se presentan algunas reflexiones generales sobre la manera en que la reforma agraria peruana está relacionada con las discusiones teóricas más amplias; particularmente, su efecto sobre las diferentes vías de transición a la agricultura capitalista.

## LA ESCENA ANTES DE LA REFORMA

El Perú tiene una geografía y ecología sumamente diversificada. Es necesario distinguir a lo menos tres regiones geográficas distintas: la Costa, la Sierra y la Selva. Solamente las dos primeras son pertinentes para un estudio de la reforma agraria. La Costa es una franja estrecha de desierto vecina al Océano Pacífico por un lado, y a los Andes por el otro. La Costa constituye cerca del 11 por ciento de la superficie total del Perú. Casi toda la tierra de cultivos (5.6 por ciento de la Costa) está regada. Las cuatro cosechas principales son el algodón, el maíz, el arroz y el azúcar. La Sierra, formada por los Andes, está situada a más de 1,500 metros sobre el nivel del mar. Constituye cerca de 26 por ciento de todo el territorio peruano. Alrededor de 6.8 por ciento de la Sierra está cultivada. Se explica este porcentaje bajo por la ecología difícil de la sierra: su terreno escabroso, sus grandes variaciones de clima, y las temperaturas bajas que prevalecen en las alturas altas. Las cuatro cosechas principales son el maíz, la papa, la cebada y el trigo.

El Perú tiene la menor cantidad de tierra de cultivo por cabeza en Sudamérica. Su promedio de 0.18 hectáreas es más bajo al promedio continental de 0.50 hectáreas, y también debajo de los promedios europeos y asiáticos de 0.30 y 0.20 hectáreas, respectivamente<sup>1</sup>. Dentro del Perú, la Sierra es la región agrícola más grande: constituye 82 por ciento de la tierra agrícola, 62 por ciento de la tierra de cultivo, y casi todos los pastizales naturales. También tiene la mayoría de la población agrícola del Perú: dos tercios, en comparación de un cuarto en la Costa. Sin embargo, la Sierra produce solamente 42 por ciento del producto agrícola del país (incluyendo ganado). La tierra, el clima y el terreno son más favorables para la agricultura en la Costa, y en términos económicos esta región es la más importante.

---

1. T. Alberts, "The Underdevelopment of Agriculture in Peru, 1950-75", Research Policy Program University of Lund, Discussion Paper No. 121 (1978), p. 18.

## Sistemas Agrarios

Se puede identificar tres principales sistemas agrarios en el Perú: plantaciones en la Costa, y haciendas y comunidades campesinas en la Sierra. Las haciendas y comunidades campesinas tienen una historia larga de relaciones conflictivas. La Sierra, particularmente las comunidades campesinas, también proveía de mano de obra a las plantaciones de la costa<sup>2</sup>. Una serie de articulaciones se desarrollaron entre las formas capitalistas y no capitalistas de producción<sup>3</sup>.

La uniformidad del terreno, la ausencia de notables fluctuaciones estacionales, y la necesidad de grandes obras de riego han favorecido la agricultura de gran escala en la Costa. La producción fue generalmente para el mercado de exportación, y cuando éste creció durante la segunda mitad del siglo XIX, un gran proceso de concentración de tierra ocurrió. Este proceso fue extremo en el caso de las plantaciones de azúcar, y el capital extranjero jugaba un papel importante. Fue mucho menos extremo en las plantaciones de arroz y algodón, puesto que eran de tamaño mucho más pequeño<sup>4</sup>.

Las plantaciones azucareras adquirían muchas características de un mercado laboral de estructura dual. La mayoría de la mano de obra de la Sierra estaba contratada en una forma temporal, como eventuales, y tenía que hacer los trabajos más desagradables, como cortar y cargar la caña. Los trabajadores permanentes se encargaban de los trabajos menos onerosos y más especializados. Como promedio, el salario del trabajador permanente fue mucho más alto que el salario del trabajador eventual<sup>5</sup>. En muchas plantaciones los trabajadores permanentes recibían un terreno pequeño en usufructo para cultivar alimentos.

A diferencia de las azucareras, las plantaciones de arroz y de algodón contaban en gran parte con colonos y yanacunas para su mano de obra. En algunas propiedades, las parcelas entregadas en usufructo a los colonos constituían más de la mitad de la tierra de toda la propiedad. El sistema de tenencia en las plantaciones de arroz era el colonato, donde el colono recibía una pequeña parcela

2. H. Favre, "The Dynamics of Indian Peasant Society and Migration to Coastal Plantation in Coastal Peru", en K. Duncan e I. Rutledge (eds.), *Land and Labour in Latin America* (Londres: Cambridge University Press, 1977); C. Scott, "Peasants, Proletarianisation and the Articulation of Modes of Production: The Case of the Sugar Cane Cutters in Northern Peru, 1940-1969", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. iii, No. iii.
3. R. Montoya, *Capitalismo y No Capitalismo en el Perú*. (Lima: Mosca Azul, 1980), pp. 11-35.
4. M. Burga, *De la Encomienda a la Hacienda Capitalista*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos), 1976.
5. P. Klarén, "The Social and Economic Consequences of Modernisation in the Peruvian Sugar Industry", en K. Duncan e I. Rutledge (eds.), *Op. cit.*, p. 245.

de tierra para cultivar arroz y algunos otros cultivos de subsistencia. El yanacanje era más común en las plantaciones de algodón. La diferencia principal entre colonato y yanacanje era que mientras el colono tenía que trabajar un considerable número de días en las tierras bajo la conducción directa del hacendado (*demesne*) el yanacana raramente tuvo que hacer esto. Mientras que ambos pagaban renta en especie y/o en dinero, el colono también tenía que pagar una renta en trabajo al tener que trabajar en la tierra centralizada (*demesne*) del hacendado por menos que el salario normal. Un colono era, entonces, una parte más directa de la fuerza de trabajo (un peón semi-asalariado) de una plantación, mientras que un yanacana sólo ocasionalmente participaba de la explotación directa de una plantación ya que era más un productor arrendatario de pequeña escala. Los terratenientes comenzaron a expulsar y proletarizar a los yanacanas desde los años cuarenta, en tanto que el trabajo asalariado se hizo más rentable. Este proceso proseguía a ritmos diferentes y seguía aun hasta la reforma agraria<sup>6</sup>. La expulsión o proletarización eran más intensivos en los latifundios más capitalistas, y generalmente fue resistida fuertemente. Los yanacanas en latifundios tradicionales podían comprar su tenencia, una práctica que más adelante se extendió a los latifundios en proceso de modernización, cuando los latifundistas temían que su propiedad pudiese ser expropiada a través de la reforma agraria<sup>7</sup>.

En la Sierra se puede distinguir dos tipos de hacienda: las grandes estancias ganaderas, y las menos grandes haciendas agrícolas-ganaderas. En las haciendas ganaderas los pastores se llamaban huacchilleros (un tipo de colono), y cuidaban a los rebaños del hacendado a cambio del derecho de pastar sus propios animales. Como los hacendados y los huacchilleros competían por la misma tierra, los hacendados trataban de despojar completamente a los huacchilleros y transformarlos en pastores pagados solamente con un salario. El factor principal en la proletarización de los pastores fue la creciente productividad de las ovejas del hacendado, como resultado de inversiones para mejorar la calidad de su ganado. Los huacchilleros resistían su proletarización porque esto significaba que ellos perderían la poca independencia que les quedaba, y porque ellos creían que el salario no compensaría el ingreso perdido si entregaban sus rebaños. En los años cincuenta cerca de la mitad de los pastizales de las haciendas en la Sierra Central todavía estaba usada por los huacchilleros. Sólo en las haciendas mejor organiza-

- 
6. S. Miller, "The Hacienda and Plantation in Northern Peru". (Columbia University, New York, Ph.D. Thesis, 1964).
  7. T. Greaves, "The Dying Chalan". (Cornell University, Ithaca, Ph.D. Thesis, 1968); J. Matos Mar, *Yanacanje y Reforma Agraria en el Perú*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1976).

das, a menudo pertenecientes a corporaciones, la proporción sí bajó hasta aproximadamente un quinto<sup>8</sup>. Como el proceso de cercamiento no fue muy lejos en el Sur, los hacendados allá no ejercían tanto control directo sobre el pastoreo de ovejas como en la región central, y muchas veces los campesinos retenían más de la mitad de los animales<sup>9</sup>.

En las haciendas agropecuarias, o solamente agrícolas, el proceso de proletarianización no era tan avanzado, puesto que los hacendados contaban principalmente con las obligaciones en trabajo de los colonos o feudatarios para proveerse de mano de obra para su empresa centralizada o patronal (*demesne*). Estos arrendatarios en gran parte se encargaban de la producción en estas haciendas, porque cultivaban la mayoría de la tierra y poseían la mayoría del ganado. En las haciendas más tradicionales, los hacendados muchas veces eran dueños ausentistas y mantenían bajo cultivo directo sólo una fracción de la tierra de la hacienda. Esto significaba que el excedente se extraía bajo la forma de renta en producto, o más excepcionalmente como renta monetaria, en vez de renta en trabajo. La tecnología que se usaba en las pequeñas tierras de cultivo centralizadas (*demesne*) y de la hacienda no era tan diferente que la de los campesinos. La productividad era baja y había poca acumulación de capital. En algunas haciendas, sin embargo, se comenzó un proceso de proletarianización de los colonos<sup>10</sup>. Los terratenientes en estas haciendas tomaban más interés en la conducción directa de la hacienda, y la parte controlada por ellos era más grande que en las haciendas tradicionales. En las décadas recientes las prestaciones de trabajo de los colonos se pagaban en parte con un pago pequeño en especie o dinero, que gradualmente tomó la forma de un "salario reducido".

El otro sistema agrario principal en la Sierra es la comunidad campesina. Se distingue una comunidad por los vínculos económicos establecidos entre sus miembros, tanto como sus vínculos sociales, políticos, culturales y religiosos<sup>11</sup>. La comunidad campesina es una asociación en que la calidad de miembro le da ciertos derechos y obligaciones. En el pasado, las autoridades de la comunidad determinaban la proporción de tierra para trabajar en forma colectiva, y distribuyeron terrenos individuales en usufructo a los miembros. Siempre usaban los pastos en forma comunal. Los comuneros trabajaban colectivamente aquella

- 
8. J. Martínez-Alier, "Relations of Production in Andean Haciendas; Peru". En K. Duncan e I. Rutledge (eds.), *Op. cit.*, p. 145.
  9. J. Horton, "Haciendas and Cooperatives: A Study of Estate Organisation, Land Reform and New Enterprises in Peru". (Cornell University, Ithaca, Ph.D. Thesis, 1976.)
  10. L. Taylor, "Main Trends in Agraria Capitalist Development: Cajamarca, Peru, 1880-1976". (University of Liverpool, Liverpool, Ph.D. Thesis, 1979).
  11. J. Matos Mar (ed.), *Hacienda, Comunidad y Campesinado en el Perú*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1976).

porción de la tierra cuyos réditos financiaban la actividad comunal; y también emprendían tareas colectivas como la construcción y el mantenimiento de la infraestructura. El intercambio recíproco de mano de obra entre miembros, para el cultivo de terrenos individuales, era una práctica común<sup>12</sup>.

Esta situación empezó a cambiar con la intrusión de la hacienda en tierra de la comunidad, y con la penetración de las relaciones capitalistas del mercado<sup>13</sup>. El conflicto entre la hacienda y la comunidad era permanente, y muchas veces se tradujo en invasiones de tierras por comuneros exigiendo la restitución de sus terrenos. Los invasores generalmente fueron expulsados a la fuerza, y muchas veces comuneros murieron en los conflictos resultantes<sup>14</sup>. La pérdida de tierra comunal en favor de la hacienda obligó a algunos comuneros a convertirse en arrendatarios con prestaciones de trabajo gratuito en las haciendas, o en arrendatarios de los pastizales de la hacienda. Más tarde, algunos comuneros buscaron trabajo asalariado estacional en las haciendas serranas y, más que todo, en las plantaciones de la Costa. Otros migraron permanentemente. La penetración de relaciones capitalistas del mercado empujó un proceso de privatización de tierra comunal. La legislación también aceleró el establecimiento de relaciones de propiedad privadas, sobre tierras que los comuneros antes sólo las mantenían en usufructo. Los pastizales generalmente estaban exentos de este proceso de privatización, porque cercarlos era demasiado costoso para los terrenos de baja calidad<sup>15</sup>. En todo caso, la propiedad comunal de los pastizales no impidió que los comuneros más ricos poseyeran una mayor cantidad de animales que los miembros más pobres. Por consiguiente, convenios de trabajo colectivo habían disminuido con el tiempo, hasta sólo limitarse a trabajos esenciales de construcción y mantenimiento comunales.

Los comuneros también se diferenciaron en el proceso de desarrollo capitalista del mercado de trabajo y de productos<sup>16</sup>. Los comuneros más ricos contrataban algún trabajo asalariado, pero generalmente se distinguían de los miembros más pobres por su incursión en otras actividades económicas —el comercio,

- 
12. G. Alberti y E. Mayer (eds.), *Reciprocidad e Intercambio en los Andes Peruanos*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1974).
  13. F. Chevalier, "L'Expansion de la Grande Propriété dans le Haut Pérou au XIX<sup>e</sup> Siècle". *Annales*, Vol. xxi, No. iv (1966).
  14. W. Kapsoli, *Los Movimientos Campesinos en el Perú, 1879-1965*. (Lima: Delva Editores, 1977).
  15. A. Figueroa, "La Economía de las Comunidades Campesinas. El Caso de la Sierra Sur del Perú", *Serie Documentos de Trabajo CISEPA*. (Lima: Universidad Católica del Perú, 1978), No. xxxvi.
  16. N. Long y B. Roberts, "Peasants Cooperation and Capitalist Expansion in Peru". En N. Long y B. Roberts (eds.), *Peasants Cooperation and Capitalist Expansion in Central Peru*. (Austin: Universidad of Texas Press, 1978), pp. 315-21.

el transporte, la artesanía de pequeña escala<sup>17</sup>. Los comuneros más pobres más y más tenían que vender una fracción de su fuerza de trabajo por un salario, formando eventualmente un semi-proletariado<sup>18</sup>. El libre intercambio de trabajo tradicional entre comuneros se reemplazó poco a poco por pagos monetarios, aunque algunas formas de reciprocidad sobrevivieron. Al principio, sólo los comuneros más ricos vendían una parte significativa de su producción agrícola en el mercado capitalista y compraban mercancías en retorno. Más tarde, la mayoría de los comuneros se incorporaron en el mercado de productos y el cambio monetario reemplazó al trueque<sup>19</sup>.

Todos estos procesos significaron que las comunidades campesinas por lo general habrían evolucionado hacia asociaciones de productores campesinos privados antes de la reforma agraria. Sin embargo, a pesar de la privatización y diferenciación, los comuneros conservaban su organización, y muchos campesinos no-comuneros trataban de formar comunidades campesinas legales para mejor proseguir sus reclamaciones de tierra y para obtener créditos y otros servicios del Estado.

### Tenencia de Tierra, Trabajo y Pobreza

La estructura de la propiedad de la tierra antes de la reforma agraria era muy desigual. En 1961 los latifundios (1.2 por ciento de las propiedades agrícolas) tenían 52.3 por ciento de la tierra, mientras que los minifundios y las comunidades campesinas (84.6 por ciento de las propiedades agrícolas) poseían 40.8 por ciento de la tierra<sup>20</sup>. La concentración de tierra era más alta en la Costa, donde las plantaciones (5.4 por ciento de las propiedades agrícolas) tenían 86 por ciento de la tierra, mientras que en la Sierra las haciendas (3.7 por ciento de las propiedades agrícolas) solamente controlaban 52 por ciento de la tierra<sup>21</sup>. Los datos, sin embargo, tienden a sobreestimar el grado de concentración de tierra, porque no consideran la calidad de la tierra. Convertir diferentes calidades de

- 
17. R. Sánchez, "Capitalismo y Persistencia del Campesinado Parcelario: El Caso de la Sierra Central", IV Seminario Nacional Problemática Agraria Peruana, (Universidad Técnica de Cajamarca), pp. 3-5.
  18. P. Campaña y R. Rivera, "El Proceso de Descampesinización en la Sierra Central del Perú", *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol. i, No. ii (1978).
  19. E. Gonzales, "La Economía de la Familia Comunera", *Economía*, vol. 3, No. 5. Lima, pp. 3-82.
  20. J. Matos Mar y J. Mejía, *La Reforma Agraria en el Perú*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980).
  21. *Ibid.*, pg. 29; S. Barraclough y J.C. Collarte, *El Hombre y la Tierra en América Latina*. (Santiago: Edit. Universitaria, 1972).



tierra en una calidad standard no cambia mucho la escena en la Costa, puesto que toda la tierra agrícola está irrigada y es de calidad semejante, pero sí establece una diferencia considerable en la Sierra<sup>22</sup>. Cuando se convierte la tierra en hectáreas standard, la concentración de la tierra en la Sierra es menos marcada, porque una gran parte de la tierra de las haciendas consistía en pastizales de baja calidad. Se estima que los hacendados sólo poseían de un quinto a un tercio de la tierra (standard) en la Sierra<sup>23</sup>. Así la escasez de la tierra para redistribución en la Sierra sería un problema para cualquier proceso de reforma agraria. Poca conciencia existía de este hecho cuando se adoptó la ley de la reforma agraria. La imagen prevalente era la propagada por el estudio voluminoso del CIDA<sup>24</sup> que indicó que las haciendas poseían tres-cuartos de la tierra en la Sierra.

La estructura de tenencia latifundio-minifundio producía desigualdad e ineficiencia<sup>25</sup>. Los terratenientes poseían demasiada tierra y no empleaban bastante mano de obra, mientras que los campesinos tenían insuficiente tierra y usaban demasiada mano de obra. Las haciendas grandes dejaban una gran proporción de su tierra sin uso y cultivaban el resto con menos intensidad que los campesinos. Las granjas campesinas eran pequeñas y divididas en numerosos terrenos situados en diferentes alturas y niveles ecológicos. Esto permitía la dispersión de riesgos y formaba parte de un ciclo racional de producción y de vida<sup>26</sup>. Sin embargo, la creciente fragmentación, debida a la presión demográfica, se ha hecho excesiva y no-económica en las décadas recientes. Además, la pobreza de los campesinos les obligaba a cultivar muy intensivamente, lo cual tendía a erosionar la calidad de su tierra de cultivos, de la misma manera que la utilización excesiva de los pastizales tendía a erosionar la calidad de los pastos<sup>27</sup>. No obstante, las productividades promedios de tierra y capital eran más altas en las propiedades campesinas que en las haciendas, pero lo opuesto era cierto en lo que concierne a la productividad promedio del trabajo<sup>28</sup>.

- 
22. Todos los datos expresados en unidades standard de tierra en el texto son expresiones brutas. Para la metodología para transformar las diferentes calidades de tierra en una unidad homogénea, ver J.M. Caballero y E. Alvarez, *Aspectos Cuantitativos de la Reforma Agraria (1969-1979)*. (Lima; Instituto de Estudios Peruanos, 1980).
  23. J. M. Caballero, *Economía Agraria de la Sierra Peruana antes de la Reforma Agraria de 1969*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1981), pp. 99, 107.
  24. CIDA, *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del Sector Agrícola: Perú*. (Washington: Unión Panamericana, 1966).
  25. K. Griffin, *Land Concentration and Rural Poverty*. (London: Macmillan, 1976); S. Hunt, "La Economía de las Haciendas y Plantaciones en América Latina", *Historia y Cultura*, No. ix, (Lima 1976), pp. 7-66.
  26. J. Murra, *Formaciones Económicas y Políticas del Mundo Andino*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1975); J. Golte, *La Racionalidad de la Organización Andina*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980).
  27. A. Janvry y C. Gamarrón, "The Dynamics of Rural Poverty in Latin America", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. iv, No. iii (1977).
  28. CIDA, *Op. cit.*, pp. 72, 86.

Antes de la reforma agraria, Perú era en gran parte un país rural, pero caracterizado por un proceso rápido de urbanización. En 1940, tres-cuartos de la población total era rural; en 1961, dos-tercios; y en 1972, la mitad. La población rural se estancó en los años sesenta, creciendo sólo 0.6 por ciento anual, mientras que la población urbana se extendió diez veces más que esta tasa, a 6.4 por ciento<sup>29</sup>. La migración rural se hizo particularmente intensa en la misma década, contribuyendo al crecimiento rápido de la población urbana. La Sierra, no obstante, quedó como una región rural *par excellence*, contando con 45 por ciento de la población total pero 80 por ciento de la población rural total<sup>30</sup>.

La estructura de tenencia incluía una variedad de relaciones sociales de producción. Antes de la reforma agraria la gran mayoría de las familias agrícolas tenían acceso a la tierra como propietarios (76.9 por ciento) o como trabajadores-arrendatarios (*tenants*) de diverso tipo (14.0 por ciento). Los trabajadores asalariados propiamente tales constituían sólo 9.1 por ciento de las familias agrícolas. En la Sierra, 69 por ciento de las familias eran minifundistas, 17 por ciento eran arrendatarios (feudatarios, colonos, etc.) y sólo 5 por ciento eran trabajadores asalariados. Aproximadamente dos tercios de los minifundistas pertenecían a comunidades campesinas<sup>31</sup>. En la Costa, el trabajo asalariado era más importante, incluyendo 20 por ciento de las familias agrícolas, pero los minifundistas (57 por ciento) todavía constituían el grupo más significativo, mientras que los arrendatarios (colonos, yanaconas, etc.) eran los menos significativos (5 por ciento)<sup>32</sup>. Las haciendas grandes absorbían cerca de un cuarto de la población agrícola activa, incluyendo hacendados y personal administrativo. En las plantaciones de la Costa, dos-tercios de la fuerza de trabajo eran trabajadores asalariados, un sexto eran arrendatarios, y un sexto eran empleados y personal administrativo. En las haciendas serranas, aproximadamente un quinto de la fuerza de trabajo eran trabajadores asalariados, dos-tercios eran arrendatarios, y los demás eran empleados y personal administrativo<sup>33</sup>. El trabajo asalariado predomina, pues, en las plantaciones costeñas, y el trabajo arrendatario en las haciendas serranas.

29. A. Figueroa, *Estudio por Países sobre el Empleo Rural: Perú*. (Ginebra: ILO, 1976), pg. 15.

30. J.M. Caballero, *Economía Agraria de la Sierra...*, pg. 113.

31. CENCIRA, *Comunidades Campesinas*. (Lima: CENCIRA, 1978), p. 3

32. D. Horton, *Op. cit.*, p. 109. Los datos sobreestiman el trabajador o asalariado porque la mayoría de los pequeños propietarios también trabajan a medio tiempo como trabajadores asalariados. Las demás familias agricultoras eran hacendados, personal administrativo y agricultores campesinos prósperos. Ver: C. Amat y León, *Estructura y niveles de Ingreso Familiar en el Perú*. (Lima: Universidad del Pacífico, 1979), p. 48 y H. Maletta, "Perú: ¿País Campesino?", *Análisis*, No. vi (Lima 1978).

33. D. Horton, *Op. cit.*, p. 309.

Las características estructurales de la economía y el acceso desigual a los medios de producción producían desigualdades graves en la distribución de ingresos entre la población y perpetuaba la pobreza. Las desigualdades tenían tres dimensiones distintas. Primera, el ingreso promedio urbano era mucho más alto que el ingreso promedio rural. En 1971-1972, por ejemplo, el ingreso promedio urbano más que triplicaba el ingreso promedio rural<sup>34</sup>. Segunda, dentro del sector rural habían considerables desigualdades regionales. Así, en 1971-1972 el ingreso promedio rural en la Costa era casi dos veces el de la Sierra. Tercera, desigualdades entre regiones en la distribución de ingresos rurales también eran considerables, particularmente en la Sierra. El 53.8 por ciento más pobre de las familias rurales del país ganaban 14.7 por ciento del ingreso rural total, mientras que el 2.5 por ciento más rico se apropiaban 21 por ciento<sup>35</sup>. Los ingresos bajos, combinados con la desigualdad en distribución, resultaron en una pobreza muy extendida, más que todo en la Sierra<sup>36</sup>. Se estima que en 1971-1972, miembros del 54 por ciento de las familias rurales no obtenían el requisito mínimo de calorías, y miembros del 43 por ciento de las familias no obtenían el mínimo de proteínas necesarias<sup>37</sup>.

## La Crisis de la Economía Agraria

Durante los años sesenta el sector agrario se estancó. La incapacidad de la producción de mantener el mismo ritmo del crecimiento de la población reflejaba una crisis generalizada del sector rural. El sector rural creció a razón de un promedio de 3.7 por ciento anual entre 1945 y 1961. La tasa de crecimiento de la población para el mismo período fue 2.2 por ciento anual. Esta tasa de crecimiento positiva per capita se volvió negativa entre 1962 y 1969, cuando la producción agrícola creció sólo 1.1 por ciento anual, y la población creció sólo 3 por ciento anual<sup>38</sup>. La agricultura era sin duda el sector menos dinámico; su contribución al producto nacional bruto cayó de 23 por ciento en 1950 a 15 por ciento en 1968<sup>39</sup>. La producción agrícola se estancó particularmente en la Sierra.

---

34. C. Amat y León, *Op. cit.*, p. 32.

35. *Ibid.*, pp. 155-6.

36. H. Maletta, "Volumen y Evolución del Empleo Agrícola", *I Seminario sobre el Problema del Empleo en el Perú*. (Lima: Universidad Católica del Perú, 1980).

37. C. Amat y D. Curonisy, "El Consumo de Alimentos en el Perú y sus Efectos Nutricionales 1972", *I Seminario Sobre Agricultura y Alimentación*. (Lima: Universidad Católica, 1979).

38. R. Hopkins, "La Producción Agropecuaria en el Perú, 1944-1969", *Serie Documentos de Trabajo CISEPA No. 42*. (Lima: Universidad Católica, 1972).

39. R. Thorp y G. Bertram, *Perú 1890-1977. Growth and Policy in an Open Economy*. (London: Macmillan, 1978), p. 258.

El mal desenvolvimiento económico de la agricultura no mejoró por la adopción de una estrategia de industrialización de sustitución de las importaciones desde 1959. Esta estrategia discriminaba contra la agricultura privándola de fondos de inversión muy importantes y exacerbando la caída de la producción<sup>40</sup>. La política de divisas, que sobrevaluó la moneda nacional, tuvo el efecto de hacer más baratas las importaciones de alimentos y menos ventajosas las exportaciones agrícolas. Las importaciones agrícolas subieron de un 9 por ciento de la producción agrícola doméstica en 1960 hasta un 15 por ciento en 1969<sup>41</sup>. Más dramático aún, el valor de las importaciones agrícolas excedió el valor de las exportaciones agrícolas por la primera vez en 1967, y el Perú perdió importancia como exportador agrícola<sup>42</sup>. La agricultura, que había contribuido 57 por ciento del valor total de los ingresos de divisas entre 1944 y 1959, sólo contribuyó 27 por ciento entre 1960 y 1967<sup>43</sup>. Además de la política de divisas, el control de los precios de productos alimenticios se extendió y se puso en ejecución más estrictamente. Estas políticas resultaron en un deterioro de los términos de intercambio de la agricultura frente al resto de la economía en los años sesenta<sup>44</sup>.

Sin embargo, la agricultura no fue afectada uniformemente por estas políticas, que agravaban las desigualdades regionales y económicas. En la década anterior de la reforma agraria, más que tres-cuartos del crédito público (y casi todo del crédito privado) fue canalizado hacia los terratenientes grandes. Además, tres cuartos del crédito público se asignó a la Costa<sup>45</sup>. De manera semejante, inversiones públicas en la agricultura estaban monopolizadas por los pocos proyectos grandes de riego en la Costa, y más que nada beneficiaron a las plantaciones. El grupo que sufría más discriminación era el pequeño agricultor de la Sierra. Menos de 3 por ciento de las parcelas de menos de 5 hectáreas recibieron créditos en 1972<sup>46</sup>. También esta estrategia afectó desigualmente diferentes categorías de productos agrícolas<sup>47</sup>. Las exportaciones agrícolas, que hasta entonces habían tenido la mayor tasa de crecimiento, bajaron bruscamente en los años sesenta. Los productos agrícolas destinados al mercado urbano recibieron mejor trato

- 
40. T. Alberts, *Agrarian Reform and Poverty: A Case Study of Peru*. (Lund: Research Policy Program University of Lund, 1981).
  41. A. Figueroa, *Estudio por Países...*, p. 58.
  42. G. Roquez, "La Agricultura Peruana; Estadísticas Agrarias 1950-1968", *Serie Ensayos Generales No. 1*. (Lima: Taller de Estudios Andinos, Universidad Nacional Agraria, 1978), p. 15.
  43. E. Havens, "Hacia un Análisis de la Estructura Agraria Peruana". (Lima: Universidad Católica, 1976), mss., p. 23.
  44. E. Alvarez, *Política Agraria y Estancamiento de la Agricultura, 1969-1977*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos), 1980.
  45. R. Haudry, "El Crédito Agropecuario en el Perú 1966-1976". (Lima, Universidad Católica, Tesis de Bachiller, 1978).
  46. A. Figueroa, *Estudio por Países...*, p. 196.
  47. R. Hopkins, *Op. cit.*,

que los productos consumidos por la población rural<sup>48</sup>. Esto mostró la política del Gobierno al asegurar alimentos para el sector urbano a fin de apoyar el proceso de industrialización. Estos cambios tuvieron efectos diferentes para las regiones, tanto como para los varios tipos de agricultores. Muchos agricultores de la costa dejaron de producir bienes para exportar, y más y más producían para el mercado urbano doméstico, el cual se desarrollaba más rápidamente<sup>49</sup>. También es probable que algunos grandes exportadores transfirieran capital a empresas industriales más provechosas<sup>50</sup>. Las haciendas serranas, y sobre todo las comunidades campesinas, estaban afectadas más gravemente, porque sus patrones de producción estaban dirigidos en gran parte al mercado rural inactivo. Las desigualdades entre trabajadores rurales se ampliaron como consecuencia. Mientras los ingresos de los trabajadores costeños crecían en un 4.1 por ciento anual, los ingresos de los minifundistas de la Sierra no crecieron entre 1950 y 1966<sup>51</sup>. Esta crisis seria de la economía agraria, particularmente de la Sierra, generó un alto nivel de migración sin precedentes fuera de las regiones rurales<sup>52</sup>.

## ORIGENES, OBJETIVOS Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA REFORMA AGRARIA

Una explicación de la reforma agraria de 1969 incluye el examen de los antecedentes del golpe militar de 1968, que derrocó al Gobierno de Belaúnde. Desde mediados de los años cincuenta, la presencia de los trabajadores rurales se sentía más y más en la escena política nacional, y los conflictos sociales se hacían más intensos en el campo. En los principios de los años cincuenta, los trabajadores arrendatarios de las haciendas serranas empezaron a formar sindicatos y organizar huelgas<sup>53</sup>. En la segunda mitad de los años cincuenta una ola de huelgas afectó las plantaciones azucareras de la Costa. Más importante, entre 1960 y 1963 las comunidades campesinas organizaron una serie de invasiones de tierra en la

48. E. Alvarez, *Op. cit.*, pp. 20-1.

49. D. Horton, *Op. cit.*, p. 89.

50. R. Saldívar, *Elementos para un Enfoque General de la Reforma Agraria Peruana*. (Lima, 1978), pp. 10-11. Para una versión un poco diferente ver. R. Zaldívar (seudónimo), "Agraria Reform and Military Reformism in Peru", en D. Lehmann (ed.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*. (London: Faber and Faber, 1974).

51. R. Webb y A. Figueroa, *Distribución del Ingreso en el Perú*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1975), p. 45.

52. J. M. Caballero, *Agricultura, Reforma Agraria y Pobreza Campesina*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980), p. 22; H. Maletta, "La Absorción de Mano de Obra en el Sector Agropecuario", *Seminario de Empleo y Población en el Perú*. (Lima: Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población, 1978).

53. H. Handelman, *Struggle in the Andes*. (Austin: University of Texas Press, 1975).

Sierra Sur y Central, disputando la dominación del sistema de hacienda desde afuera ('asedio externo'). Al mismo tiempo, los arrendatarios aumentaron su presión en el sistema de hacienda desde adentro ('asedio interno'), completando la lucha tradicional de los comuneros contra los hacendados<sup>54</sup>.

El ejército tomó el poder con el golpe de 1962 y trató de reprimir la insurgencia campesina. Este Gobierno Militar de diez meses decretó la Ley de Bases de la Reforma Agraria (Decreto No. 14238). Aunque no tuvo ninguna aplicación práctica, este decreto fue la primera legislación sobre reforma agraria, y marcó un reconocimiento legal del problema actual de la tenencia de tierra<sup>55</sup>. Poco después, a principios de 1963, la administración militar decretó la primera ley de reforma agraria propiamente tal (No. 14444), para calmar la situación en las regiones rurales más conflictivas. Era una medida de emergencia ocasionada por una gran insurrección campesina en el Valle de La Convención en la Sierra Sur<sup>56</sup>. Se expropiaron las haciendas en este valle y se distribuyó la tierra en forma de propiedad privada a los arrendes. Los hacendados retuvieron la empresa central (*demesne*)<sup>57</sup>.

Belaúnde, elegido en 1963 con un programa reformista, se enfrentó con un campesinado movilizado y militante. Sus promesas de una reforma agraria en el programa electoral se manifestaron después en la Ley de reforma agraria de 1964 (No. 15037). Sin embargo, la oposición del Congreso limitó severamente los fondos para su implementación<sup>58</sup>. En fin se realizaron sólo algunas expropiaciones menores en las áreas de conflicto social intenso, y el Gobierno tenía que contar con el ejército para reprimir el movimiento campesino y liquidar la incipiente lucha guerrillera<sup>59</sup>. Solamente 11,760 familias recibieron 380,000 hectáreas, por lo general en forma individual<sup>60</sup>. Esta redistribución representó una fracción insignificante de la población rural y tierra.

El ejército tomó el poder a fines de 1968 con la intención de realizar cambios mayores en la economía, sociedad y política. Un concepto nuevo de "la seguridad nacional" era parte del pensamiento militar; la solución de conflictos in-

- 
54. M. Valderrama, *7 Años de Reforma Agraria Peruana 1969-1976*. (Lima: Universidad Católica, 1976), p. 41.
55. J. M. Caballero, "Aspectos Financieros en las Reformas Agrarias: Elementos Teóricos y Experiencias Históricas en el Perú", *Serie Documentos de Trabajo CISEPA No. 25*. (Lima: Universidad Católica, 1975), p. 45.
56. E. Fioravanti, *Latifundio y Sindicalismo en el Perú*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1975).
57. T. Brass, "Class Formation and Class Struggle in La Convencion, Peru", *The Journal of Peasant Studies*, vol. vii, No. iv (1980), p. 432.
58. H. Pease, "La Reforma Agraria Peruana en la Crisis del Estado Oligárquico". En H. Pease, et al., *Estado y Política Agraria*. (Lima: DESCO, 1971), p. 61.
59. M. Valderrama, *7 Años de Reforma...*, p. 42.
60. J. Petras y R. Paporte, *Perú: Transformación Revolucionaria o Modernización?* (Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1971), p. 112.

ternos se veía como un pre-requisito para la defensa de la soberanía nacional<sup>61</sup>. A mediados de 1969 se puso en operación un nuevo decreto-ley de reforma agraria (No. 17716). Los objetivos fundamentales de la reforma agraria no son siempre expresados explícitamente en la legislación, y a veces sólo se les ve con el desarrollo del proceso. La ley de reforma agraria y la legislación relacionada también cambian con el tiempo como resultado de presiones de grupos. A nivel económico, la meta principal era aumentar el excedente agrícola vendible para los rápidamente crecientes centros urbanos y como una forma de incrementar el mercado interno para la incipiente industria local. El Gobierno Militar no sólo continuaba la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, pero también daba más urgencia y un rol mayor al Estado para seguir esta estrategia de desarrollo<sup>62</sup>. A nivel político, tal vez lo más importante para los militares, la reforma agraria intentó de incorporar a los campesinos dentro del sistema político bajo la tutela del Estado, ampliando su base social y así legitimando su mandato<sup>63</sup>. Esta meta formó parte de los objetivos más amplios del Gobierno Militar, de crear un Estado nacional fuerte y autónomo, libre del control oligárquico ejercido en el pasado.

Una máquina burocrática amplia y compleja se desarrollaba para realizar el programa de reforma<sup>64</sup>. Se puede distinguir tres grupos de medidas: las que tratan del proceso de expropiación, las que tratan de la organización y funcionamiento del sector reformado, y finalmente las que tratan de la organización de los campesinos.

Con respecto a la expropiación, el instrumento legislativo principal fue del decreto-ley No. 17716, el cual estableció límites máximos de la cantidad de tierra que podían retener los terratenientes individualmente. Las propiedades que excedían dichos límites estaban sujetos a la expropiación. En la Costa los límites eran 150 hectáreas para terrenos irrigados, y 300 hectáreas para terrenos no irrigados. En la Sierra, los límites eran 15-55 hectáreas para terrenos irrigados (dependiendo de la provincia), o un terreno suficiente para sostener 5,000 cabezas de ovejas para pastoreo. Estos límites máximos se podían ajustar hacia arriba si se cumplían condiciones específicas de eficiencia. La tierra poseída por corpo-

---

61. L. Pásara, *Reforma Agraria: Derecho y Conflicto*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978), p. 147.

62. E.V.K. Fitzgerald, *The Political Economy of Peru, 1956-78*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1979), pp. 269-92.

63. M. Valderrama, "Reforma Agraria y Acumulación Capitalista en el Perú: El Modelo, sus Límites y Contradicciones", *Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. i, No. i, (1978), p. 97.

64. J. M. Cleaves y M.J. Scurrah, *Agriculture, Bureaucracy, and Military Government in Peru*. (Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1980).

raciones y empresas agro-industriales estaban sujetas a la expropiación. Aparte del tamaño y tipo de posesión, casi 30 otras condiciones se citaron como causas para la expropiación. Entre ellas figuran el uso ineficiente de la tierra, administración indirecta de la hacienda, condiciones ilegales de trabajo, la existencia de conflictos sociales, actos de sabotaje, las necesidades del proceso de reforma en la localidad, etc.

El Gobierno Militar expropió primero las doce plantaciones azucareras grandes de la Costa, tocando el corazón del poder económico de la oligarquía. Dentro de 24 horas de la promulgación del decreto No. 17716, las plantaciones azucareras fueron ocupadas por el ejército y expropiadas. En contraste a la reforma de Belaúnde, el Gobierno Militar empezó así por expropiar las empresas agrícolas más rentables e intensivas en capital, demostrando su determinación y capacidad de liquidar a la oligarquía rural. Las expropiaciones en la Sierra vinieron más tarde, pero con el mismo patrón de empezar con las haciendas económicamente más significativas.

Los hacendados expropiados tenían el derecho de compensación. La suma de ésta se calculó en base al auto-avalúo registrado en las declaraciones del nuevo impuesto a la tierra de 1968. Otros activos fijos se pagaron al valor del libro, y el ganado al valor del mercado. Se diferenciaron formas de compensación según la eficiencia del manejo de la gran propiedad. La compensación fue pagada parte en dinero efectivo y el resto en bonos no asegurados contra la inflación. Sin embargo, la suma de compensación que los latifundistas actualmente recibieron estuvo minado por el hecho de que los valores del libro fueron muy por debajo de los valores actuales del mercado; y por los altos niveles de inflación de la economía peruana<sup>65</sup>.

En cuanto a los planes de los militares para la organización y funcionamiento del sector reformado, estos estuvieron dirigidos al desarrollo de formas de organización cooperativas en los niveles de la empresa y de la región. La tierra expropiada se podía adjudicar a grupos campesinos o individualmente. La tierra asignada a los grupos de campesinos se podía organizar en *Cooperativas Agrarias de Producción* (CAPs), *Sociedades Agrarias de Interés Social* (SAIS), *Cooperativas Comunes*, o *Grupos Campesinos*<sup>66</sup>.

La CAP está planeada como una unidad de producción indivisible, en que la posesión y el usufructo de todos los fondos productivos son colectivos. En teoría, no se permite ninguna producción individual. Los socios, quienes todos

65. J. M. Caballero, "Reforma y Reestructuración Agraria en el Perú", *Serie Documentos de Trabajo CISEPA No. 34*. (Lima: Universidad Católica, 1976), pp. 37-40.

66. J. Matos Mar y J. Mejía, *La Reforma Agraria...*



trabajan en la empresa colectiva, participan en el manejo de las CAPs, por medio de cuerpos elegidos de una manera democrática. Las ganancias sólo se distribuyen después de una serie de deducciones obligatorias para reserva, inversión, seguridad social, educación y fondos de desarrollo. El resto se distribuye igualmente entre los socios, o según el número de días de trabajo. Una gran mayoría de los fundos de la Costa se han organizado en CAPs, pero sólo algunas haciendas de la Sierra.

La SAIS está planeada como una empresa cooperativa como la CAP, pero la asociación incluye no sólo a los trabajadores anteriores de la hacienda, sino, además, a ciertas comunidades campesinas. La SAIS está poseída y mantenida legalmente por una Cooperativa de Servicios, formada por los trabajadores de las propiedades expropiadas y por un número de comunidades campesinas vecinas designadas por la agencia de reforma como beneficiarios de la reforma agraria. Comuneros de las comunidades campesinas afiliadas no trabajan en las unidades de producción, pero reciben en forma comunal parte de las ganancias para inversiones infraestructurales. Además, la división de desarrollo de la SAIS debe proveer asistencia técnica y crédito para el beneficio exclusivo de las comunidades afiliadas. La Cooperativa de Servicios y cada comunidad campesina afiliada se representan igualmente en la Asamblea de Delegados. Como cada SAIS tiene varias comunidades socias y sólo una Cooperativa de Servicios, las comunidades deberían controlar el manejo de la empresa, y recibir la mayoría del excedente. Los derechos de los socios de cultivar terrenos individuales y de pastar animales en la tierra de la SAIS siguen donde existían antes<sup>67</sup>. La SAIS representa un esfuerzo de extender los beneficios de la reforma agraria, más allá de los arrendatarios y trabajadores de la antigua hacienda, a las comunidades campesinas vecinas. Por ello es que las SAIS fueron establecidas solamente en la Sierra y generalmente son muy grandes, agrupando varias ex-haciendas. Las SAIS están propuestas como unidades de transición, eventualmente se transformarían en CAPs.

Las Cooperativas Comunales se forman por la distribución de tierra a las comunidades campesinas, con el requisito que esta tierra sea explotada de una manera colectiva. Las adjudicaciones a los Grupos Campesinos se concebían como decisiones transicionales, pre-cooperativas, hechos con el propósito de formar CAPs. Los Grupos Campesinos están organizados para distribuir tierra a los grupos de minifundistas y arrendatarios (*tenants*). Aunque la tierra se adjudicó colectivamente al grupo, se la cultivaba individualmente a pesar de la preferencia del Gobierno por el cultivo colectivo<sup>68</sup>. Aunque modos cooperativos de adjudici-

67. S. Eckstein et al., *Land Reforms in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela*. World Bank Staff Working Papers No. 275. (Washington: World Bank, 1978), p. 28.

68. J. M. Caballero, *Reforma y Reestructuración...*, p. 79.

cación han predominado, algunas tierras expropiadas fueron adjudicadas individualmente, dando a los beneficiarios títulos de propiedad privada. Esto ocurrió generalmente donde los arrendatarios ejercían fuerte presión en favor de la redistribución individual de la tierra, y donde la tierra controlada directamente por el hacendado era pequeña o la empresa central estaba desintegramse.

Finalmente, esta sección examina los esfuerzos del Gobierno por organizar al campesinado. Vale la pena recordar que antes de la reforma agraria las principales organizaciones campesinas eran las comunidades y los sindicatos. Alrededor de 1,300 comunidades y 425 sindicatos estuvieron registrados oficialmente en 1970, pero sus números actuales se estiman en 2,500 y 1,500 respectivamente<sup>69</sup>. Algunos de los sindicatos estaban afiliados a la *Confederación Campesina del Perú* —CCP— fundada en 1947.

Frente a la acción campesina más y más militante e independiente, y también frente a la oposición de los terratenientes a la reforma agraria, el Gobierno; en un decreto (No. 19400) retiró el reconocimiento legal de los sindicatos rurales y anuló la organización de los terratenientes —la *Sociedad Nacional Agraria* (SNA)<sup>70</sup>. El Gobierno intentó reemplazar estas organizaciones clasistas en el sector rural con una sola organización corporativa: la *Confederación Nacional Agraria* —CNA— la cual agrupaba a los productores y trabajadores en una estructura cooperativa. Detrás de estas metas estaba la idea de que el conflicto de clase, por consiguiente la necesidad de organizaciones, era superflua. La reforma agraria, al expropiar los latifundios y establecer formas colectivas de organización, se veía como tendiendo un puente entre las clases ya que todos ahora eran productores. Esta nueva ideología de organización fue fomentada por el *Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social* —SINAMOS— el cual se encargó de dirigir el establecimiento de la CNA. SINAMOS se formó a mediados de 1971, con el propósito de difundir la doctrina del Gobierno, de la organización cooperativa, la autogestión, y la solidaridad social<sup>71</sup>.

Al formar la CNA, el Gobierno esperaba ganar el apoyo político de los campesinos, y al mismo tiempo establecer el control corporativo sobre las acciones campesinas. En un momento la CNA tuvo aproximadamente medio-millón de socios campesinos, agrupados en cerca de 2,500 organizaciones de base, 50 ligas, y 20 federaciones<sup>72</sup>. Sin embargo, como se verá, el Gobierno no tuvo éxito completo en encuadrar la acción campesina dentro de estas estructuras y la CCP seguía como un cuerpo autónomo y rival.

69. CENCIRA? *Comunidades Campesinas*, p. 3; L. Pasara, *Op. cit.*, p. 149.

70. M. Valderrama, *7 Años...*, p. 89.

71. H. Pease, *Op. cit.*, p. 109.

72. L. Pásara, *Op. cit.*, p. 156-7.

## LA REFORMA AGRARIA: LOGROS Y CONTRADICCIONES

### La Redistribución de Tierra y los Beneficiarios

El Gobierno Militar planeaba una masiva redistribución de tierra, expropiando la mayoría de las haciendas. Este programa, que se esperaba terminar para 1975-1976, se atrasó algo, especialmente en cuanto a las adjudicaciones. A mediados de 1979, diez años después de la promulgación de la ley, la reforma se había completado en gran medida ya que 15,826 haciendas (10.5 millones de hectáreas) habían sido expropiadas, aunque sólo 7.8 millones de hectáreas habían sido adjudicadas en favor de 337,662 familias<sup>73</sup>. Así, cerca del 40 por ciento de la tierra nacional se había adjudicado a 35 por ciento de las familias agrarias.

El carácter cooperativista de la reforma agraria evidentemente predominaba, y poca tierra estaba adjudicada en propiedad privada. La mayoría de la tierra (62.3 por ciento) estuvo distribuida a unidades agrarias de gran escala, en parte o completamente colectivistas —o sea, a 604 CAPs y 60 SAIS. La concentración de tierra aumentó, puesto que la mayoría de las haciendas expropiadas se consolidaron en unidades aún más grandes, particularmente en la Sierra, con la meta de obtener economías de escala.

Una visión más precisa de la reforma se obtiene al tomar en cuenta la calidad de la tierra, la extensión del cultivo individual dentro de las granjas colectivas, y la distribución de tierra entre regiones, tipos de empresas, y tipos de beneficiarios. En términos de hectáreas standard, la distribución de tierra entre las empresas reformadas colectivas y no colectivas no cambia significativamente, pero sí cambia dentro de cada categoría. Dentro de las unidades colectivas, las SAIS pierden su predominio sobre las CAPs, porque las SAIS están situadas en la Sierra donde la calidad de las tierras es inferior de la Costa. Dentro de las unidades no-colectivas, la tierra distribuida en propiedad privada a los campesinos individuales era de calidad muy superior de aquella tierra asignada a los grupos campesinos o comunidades campesinas. Sin embargo, aun en hectáreas standard, sólo por 13 por ciento de la tierra adjudicada pertenecía a campesinos individuales<sup>74</sup>.

---

73. J. Matos Mar y J. Mejía, *Reforma Agraria: Logros y Contradicciones 1969-1979*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980), p. 66.

74. J. M. Caballero y E. Alvarez, *Aspectos Cuantitativos...*, p. 26.

El gran predominio del cultivo colectivo, comunal y de grupo es solamente aparente, porque casi la mitad del total de la tierra adjudicada (en unidades standard) se cultiva en realidad de manera individual, a pesar de la fuerte presión del Gobierno en sentido contrario<sup>75</sup>. La alta incidencia del cultivo individual revela la influencia perdurable de la estructura agraria pre-reforma. Primero, la gran parte de la tierra distribuida a los grupos campesinos y comunidades campesinas se cultiva de una manera privada como antes de la reforma; los beneficiarios habían sido arrendatarios, pequeños productores y comuneros acostumbrados al cultivo privado. Segundo, dado el predominio anterior de las relaciones de trabajo tipo colonato en la hacienda serrana, no es sorprendente descubrir que 52 por ciento de la tierra de las granjas colectivas serranas (en unidades standard) se cultiva individualmente. En contraste, en las plantaciones costeñas, donde la administración centralizada y una fuerza de trabajo proletarizada predominaban, sólo 18 por ciento de la tierra está cultivada individualmente<sup>76</sup>.

La distribución de tierra adjudicada *entre* regiones es muy desigual, en gran parte a causa de la calidad superior de la tierra costeña. Mientras que en hectáreas simples la Costa y la Sierra cuentan con 13 por ciento y 83 por ciento de la tierra adjudicada, en hectáreas standard cuentan con 58 por ciento y 36 por ciento respectivamente<sup>77</sup>. Esta desigualdad es aún más significativa si se recuerda que solamente alrededor de un tercio de los beneficiarios están en la Costa<sup>78</sup>. *Dentro* de estas regiones la distribución desigual se determina en gran parte por la estructura agraria antes de la reforma. La mayor concentración de tierra en la Costa, en comparación con la Sierra, explica por qué más que la mitad de la tierra standard de la Costa y sólo un poco más que un cuarto de la tierra standard de la Sierra fue expropiada<sup>79</sup>.

Más importante, los beneficios de la reforma estaban distribuidos muy desigualmente entre diferentes tipos de empresa y beneficiarios. En un extremo, los beneficiarios privilegiados de las CAPs (29 por ciento de todos los beneficiarios) recibieron 53 por ciento de la tierra adjudicada standard. Al otro extremo, los beneficiarios menos favorecidos de las comunidades campesinas (31 por ciento), recibieron sólo 8 por ciento de la tierra adjudicada standard. Entre estos extremos están los campesinos individuales (11 por ciento de los beneficiarios) con 13 por ciento de la tierra, grupos campesinos (12 por ciento) con 14 por ciento de la tierra, y SAIS (16 por ciento) con 12 por ciento de la tierra<sup>80</sup>.

75. J. M. Caballero y E. Alvarez, *Aspectos Cuantitativos*, pp. 26, 32.

76. *Ibid.*, p. 32.

77. *Ibid.*, pp. 16-7.

78. *Ibid.*, p. 45.

79. *Ibid.*, pp. 18-9.

80. *Ibid.*, p. 26; J. Matos Mar y J. Mejía, *Reforma Agraria...*, p. 67.

Al calcular la cantidad promedio de tierra adjudicada standard por tipo de beneficiario, es posible averiguar más precisamente los efectos desiguales de la reforma entre los diferentes tipos de campesinos. Aquellos que se aprovechaban más eran los trabajadores estables (en gran parte los antiguos trabajadores asalariados de las haciendas), recibiendo en promedio 3.8 hectáreas standard por beneficiario. Aquellos que recibían menos eran los comuneros, quienes sólo recibieron 0.4 hectáreas standard por beneficiario. En medio estaban los campesinos individuales y los ex-trabajadores arrendatarios, quienes recibieron 2.6 hectáreas standard y 2.1 hectáreas por beneficiario, respectivamente<sup>81</sup>. El beneficiario comunero se puede considerar como un beneficiario marginal, apenas aprovechándose de la reforma. El grupo más grande de comuneros beneficiarios estaba formado por miembros de las comunidades campesinas afiliadas a una SAIS. No tienen acceso a tierra, sólo a una porción del excedente económico de la SAIS. Hasta ahora los beneficios han sido mínimos o inexistentes, dado que gran parte de las SAIS todavía no tienen ganancias grandes para distribuir. El grupo más pequeño de beneficiarios marginales está formado por los comuneros que pertenecen a la comunidades campesinas, que recibieron alguna tierra.

En suma los trabajadores asalariados estables —una minoría dentro del campesinado— recibieron los mayores beneficios de la reforma, mientras que los comuneros —una mayoría dentro del campesinado— recibían los menores beneficios. Si los beneficiarios comuneros no se consideran como beneficiarios propiamente tales debido al carácter marginal o nulo de los beneficios recibidos, entonces la relativa posición privilegiada de los beneficiarios frente a los no beneficiarios es aún más evidente ya que los auténticos beneficiarios que son el 23 por ciento del total de las familias agrarias recibieron 36 por ciento de la tierra del país.

### Desenvolvimiento, Conflictos y Contradicciones

La influencia durable de la situación antes de la reforma en el funcionamiento de las empresas reformadas se manifiesta en los patrones de producción, la tecnología, la estructura laboral y la articulación de conflictos. El desenvolvimiento de una SAIS o CAP específica está condicionado por el grado pre-existente de capitalización y de la centralización de su proceso de producción, porque éstas tenían implicaciones para el grado de proletarianización del trabajo y el nivel de desarrollo técnico. En general, fundos que tenían relaciones de produc-

---

81. J. M. Caballero y E. Alvarez, *Aspectos Cuantitativos*. . . , p. 45.

ción capitalistas más desarrolladas, tienden a funcionar mejor como empresas cooperativas después de la expropiación, que aquellos que dependían en gran parte de las relaciones de producción pre-capitalistas. Semejantemente, los conflictos anteriores seguían influyendo los conflictos presentes, aunque la reforma añadía nuevas dimensiones. El análisis enfocará los problemas que encuentran las CAPs y SAIS, puesto que éstas son las empresas reformadas más importantes. El Gobierno podía establecer las CAPs como la única empresa colectiva en la Costa, porque allí existían pocas comunidades campesinas y las plantaciones tenían un grado más alto de centralización, en comparación con las haciendas serranas. Si la CAP tendría éxito como empresa modelo, tendría que hacerlo en la Costa, mientras tanto la SAIS tenía que establecer su reputación en la Sierra, porque fue diseñada especialmente de acuerdo a las características y necesidades de dicha región.

Las CAPs más importantes de la costa eran las cooperativas azucareras, dado su alto nivel de capitalización<sup>82</sup>. La reforma agraria no desbarató los niveles de producción y productividad en las CAPs azucareras. Las empresas azucareras agro-industriales se expropiaron inmediatamente después de promulgarse la ley de reforma agraria para prevenir la descapitalización masiva. De 1969 a 1977 la producción azucarera aumentó, pero después las sequías frecuentemente rompieron la producción<sup>83</sup>. Los ingresos reales de los trabajadores aumentaron sustancialmente como consecuencia inmediata de la formación de las CAPs azucareras, pero se estancaron después y han caído en años recientes. Las diferenciales de ingreso disminuyeron entre socios obreros y socios empleados, pero aumentaron entre socios y no-socios (los eventuales)<sup>84</sup>. Las cooperativas azucareras recibían ganancias sustantivas, alcanzando su nivel máximo en 1975, cuando los precios del azúcar aumentaron rápidamente<sup>85</sup>. Desde 1976 la industria ha sufrido pérdidas a causa de la caída de los precios de azúcar en el mercado internacional, mala administración, sequías, intervención impropia del Gobierno. En los años buenos el Gobierno se apropió una gran parte del excedente, limitando así la inversión<sup>86</sup>. Además, la intervención del Gobierno al fijar los precios resultó desventajosa para las cooperativas, puesto que especialmente los

82. H. Martínez, "La Reforma Agraria en el Perú: Las Empresas Asociativas Andinas", *Seminario Problemática Agraria Peruana*. (Huamanga: Universidad de San Cristóbal, 1977), pp. 20-1.
83. A. Gonzales y J. A. Munaiz, "Crisis en la Industria Azucarera", *IV Seminario Nacional Problemática Agraria Peruana*. (Universidad Nacional Técnica de Cajamarca, 1979), p. 13.
84. S. Roca, *Las Cooperativas Azucareras del Perú*. (Lima: ESA, 1975), p. 53.
85. J. R. Ríos, "La Crisis Agraria en la Industria Azucarera", *IV Seminario Nacional Problemática Agraria Peruana*. (Universidad Nacional Técnica de Cajamarca, 1979), p. 10.
86. C. Scott, "Machetes, Machines and Agrarian Reform: The Political Economy of Technical Choice in the Peruvian Sugar Industry, 1954-74", *Monographs in Development Studies No. 4*. (Norwich: University of East Anglia, 1978), p. 326.

precios domésticos fueron fijados muy por debajo del precio de equilibrio del mercado<sup>87</sup>.

Información sobre las cooperativas aldoneras y arroceras tiende a ser incompleta y fragmentaria, y así hace más difícil y tentativa la generalización. Alguna evidencia indica que el empleo aumentó moderadamente y que los ingresos reales aumentaron significativamente, al menos al principio<sup>88</sup>.

Para entender la dinámica de las cooperativas es decisivo analizar sus contradicciones. Hay dos tendencias dentro de las cooperativas que llevan a la erosión de su carácter cooperativo. El primer conflicto y la contradicción principal es entre los socios y el Estado. En las cooperativas azucareras, la meta principal de los socios es maximizar el ingreso personal disponible en forma de salario y otros beneficios. Tienen poco interés en aumentar el componente no-salarial del valor agregado, pues éste sólo se destina a cancelar las deudas agrarias y otros fondos cuyos beneficios para los socios individuales no son claros. El tamaño de estas deducciones también significa que muchas veces hay poco sobrante para redistribuir. El Estado, sin embargo, tiene un interés en aumentar el tamaño del excedente en sí mismo, a través del aumento de la intensidad de trabajo, un proceso que los socios naturalmente resisten. En las cooperativas de arroz y algodón, la lucha principal entre socios y el Estado está enfocada en la cuestión de la asignación de la tierra. Los ex-arrendatarios ejercen presión constante para apropiarse más tierra y agua de la cooperativa en beneficio privado, y así reducen el tamaño de la tierra colectiva que es la empresa que el Estado prefiere. Si este proceso de "asedio interno" sigue sin control, el colectivo eventualmente se dividirá completamente en varias granjas individuales, cultivadas por antiguos arrendatarios quienes privadamente se apropiarán del excedente producido por el empleo de trabajadores baratos eventuales. Algunos socios podrían hacerse agricultores capitalistas prósperos. Mientras que la producción centralizada está asegurada en las cooperativas azucareras, en las cooperativas de algodón y arroz el predominio de arrendatarios-beneficiarios amenaza descentralizar totalmente la producción. En un esfuerzo por salvar el modelo cooperativo, el Estado intentó desde el principio limitar la autonomía de las cooperativas. El Decreto-Ley 18299, promulgado en 1970, impuso una serie de provisiones mandatorias conjuntamente con medidas designadas para asegurar el pago de impuestos, deudas y préstamos proveídos por el banco del Estado<sup>89</sup>. Estas provisiones estuvieron institucionalizadas por el *Sistema de Asesoramiento y Fiscalización de las CAPs* – SAF-CAP, que ejercía considerable control sobre el funcionamiento de las cooperativas,

87. A. Gonzales y J. A. Munaiz, *Op. cit.*, p. 13.

88. D. Horton, *Op. cit.*, *Appendices*; CENCIRA, *Los Eventuales y los Mercados de Trabajo en la Agricultura*. (Lima: CENCIRA, 1976), p. 110.

89. D. García-Sayán, "La Reforma Agraria Hoy". En E. Pease et al., *Op. cit.*, pp. 170-2.

particularmente en relación al uso de la tierra, el empleo, los salarios y las nominaciones de administradores. Además, el Estado fija los precios del azúcar, algodón, arroz; y parcialmente controla su comercialización a través de un monopolio estatal de empresas comerciales<sup>90</sup>.

El segundo conflicto está relacionado con la existencia de divisiones dentro de la fuerza de trabajo, entre socios y no-socios. En general, los eventuales, quienes forman en promedio un cuarto de la fuerza del trabajo de la cooperativa costeña<sup>91</sup> trabajan más horas diarias, hacen las tareas más tediosas y agotadoras, y reciben salarios considerablemente más bajos que los socios. Su productividad generalmente más alta y sus salarios más bajos crean un excedente que la cooperativa se apropia pero sobre el cual no tienen ningún control. Como no son socios, no tienen ninguna voz en la conducción de la cooperativa, ni reciben ningún porcentaje de las ganancias ni otros beneficios que reciben los socios. En las cooperativas azucareras los socios tienden a cambiarse a puestos administrativos, técnicos y de superintendencia, sustituyendo su antiguo trabajo de campo por trabajo eventual. Una mayor dependencia en el trabajo eventual barato aumenta las ganancias, al mismo tiempo que al limitar el número de socios aumenta los porcentajes de ganancia distribuible de cada socio individual. Así, hay una tendencia de los socios de degenerar en empleadores asociados al Estado quasicapitalistas de trabajo barato y no organizado. Esto explica la fuerte oposición de los socios a la incorporación de socios adicionales, y su ansiedad de contratar eventuales. Una fuerza de contrabalance a esta tendencia es el temor de los socios de que demasiada dependencia en los eventuales podría aumentar la presión para su incorporación como socios. En las cooperativas de algodón y arroz, los socios tienden a reducir el número de días y horas diarios trabajados para la empresa central de la cooperativa, al sustituir su propio trabajo por trabajo eventual. Esto ocurre porque los socios tienden a aumentar la proporción de tierra trabajada individualmente, como una manera de aumentar sus ganancias privadas.

Como los conflictos señalados surgían más y más, hubo un proceso lento de creciente intervención del Estado en los asuntos de las cooperativas. Este proceso no ha sido uniforme; el grado de intervención estatal varía directamente con la importancia económica de la empresa. Mucho más control se ejerce sobre las CAPs azucareras que sobre las CAPs del algodón o arroz.

En 1972 el Estado forzó a algunas CAPs a incorporar algunos eventuales permanentes como socios. Aunque la legislación dio a estos trabajadores algu-

90. R. Revesz, "Movilizaciones Campesinas en Piura y Comercialización Estatal del Algodón", IV Seminario Nacional Problemática Agraria Peruana. (Universidad Nacional Técnica de Cajamarca, 1979).

91. J. M. Caballero, "Los Eventuales en las Cooperativas Costeñas Peruanas"; *Economía*, vol. i, No. ii (Lima 1978).



nos derechos de membrecía, eran ignorados hasta que el Gobierno ejerció presión<sup>92</sup>. En algunas cooperativas llegaron a un compromiso, según el cual algunos eventuales se incorporaron como rentados, dándoles estabilidad de trabajo y un salario fijo por el año. Pero no recibieron la gama de beneficios que recibieron los socios, ni siquiera los salarios tan altos<sup>93</sup>.

Como las cooperativas empezaron a sufrir graves problemas financieros, el control del Estado sobre su funcionamiento aumentó. En 1976, el Decreto-Ley 21585 estipuló que todas las empresas reformadas necesitaban la autorización del Ministerio de Agricultura para subir los salarios o cambiar las condiciones del trabajo<sup>94</sup>. Como resultado de las crecientes crisis financieras de las cooperativas azucareras, el Decreto 21815 de principios de 1977 revocó la poca autonomía que tenían, reemplazando representantes elegidos por funcionarios del Gobierno<sup>95</sup>. En las cooperativas del algodón y arroz, la apropiación privada de los recursos colectivos por los arrendatarios anteriores amenazó su viabilidad económica. La quiebra sola se pospuso por el mayor uso y explotación de eventuales y por favorables precios internacionales de las cosechas durante algunos años. Cuando cayeron rápidamente los precios de exportación en 1975, el banco del Estado presionó a los socios para aumentar el precio cooperativo<sup>96</sup>. En algunos casos el Estado trató de eliminar o reducir las empresas individuales, para evitar la desintegración de una cooperativa. Es difícil decir si estas medidas han tenido éxito o no. Es probable que la expansión de las empresas individuales se ha limitado, particularmente en las cooperativas que tienen dificultades financieras<sup>97</sup>. Por ejemplo, en un CAP donde los socios habían aumentado su porcentaje en la producción total de arroz de 13.5 por ciento en 1972 a 64.4 por ciento en 1975, el Ministerio de Agricultura eliminó las empresas individuales cuando la cooperativa sufrió una crisis financiera en 1977, en vez de permitir su desintegración. Los socios tuvieron la opción de ceder su parcela individual y permanecer como socios, o retener sus parcelas y así perder su calidad de socios y todos los beneficios de miembros en la cooperativa. Ciento veinte y tres de 144 socios, decidieron ceder sus parcelas y aquellos pocos que decidieron en contra, fueron (como era de esperarse) aquellos con parcelas más grandes<sup>98</sup>.

---

92. C. Scott, *Op. cit.*, p. 333.

93. C. Ravínez, "Estructura Agraria de la CAP Ucupe", *Realidades*, No. 3 (1979).

94. L. Pásara, *Op. cit.*, p. 136.

95. C. Scott, *Op. cit.*, p. 321.

96. E. Rubin, *Las CAPs de Piura y sus Contradicciones*. (Piura: CIPCA, 1977), p. 45.

97. C. Scott y M. Manrique, "El Problema de los Eventuales en la Agricultura de la Costa Norte", *Serie Materiales de Trabajo del Taller de Investigación Rural No. 4*. (Lima: Universidad Católica, 1973), p. 7.

98. C. Ravínez, *Op. cit.*, pgs. 16, 20.

El creciente nivel de intervención del Estado en las CAPs plantea la pregunta de si se puede caracterizar mejor las CAPs como capitalismo de Estado, o empresas autogestionarias<sup>99</sup>. Desde su establecimiento las CAPs han formado un tipo de empresa híbrida caracterizada por un énfasis cambiante entre control del Estado y autogestión de los trabajadores<sup>100</sup>. La creciente intervención del Estado en las CAPs ha empujado el balance en favor del capitalismo del Estado. Esto se ve más en el caso de las cooperativas azucareras. El hecho de que algunas empresas azucareras estuvieron ocupadas por los militares para romper una huelga de los beneficiarios muestra que por lo general cualquier indicio de autogestión de los trabajadores ha sido eclipsado. Las CAPs azucareras se puede así describir como empresas estatales, dando su expropiación como resultado final la sustitución de los terratenientes anteriores por el Estado<sup>101</sup>.

Volviendo a la Sierra, los datos sobre las empresas reformadas son fragmentarios e inadecuados. La generalización también es más difícil, dada la gran variedad de situaciones que se encuentran. Sin embargo, se puede identificar algunos rasgos generales. Las SAIS se establecían generalmente en las estancias ganaderas, mientras que las CAPs en las haciendas agropecuarias o en las agrícolas solamente<sup>102</sup>. Las SAIS tendían a desenvolverse mejor que las CAPs. Las unidades ganaderas, se puede notar, estaban manejadas mejor y empleaban más trabajo asalariado que las unidades agropecuarias o agrícolas antes de la expropiación. La tecnología que se usa en la ganadería ovina es también más susceptible a cambios para realizar economías de escala, en contraste con la tecnología que se usa en la agricultura<sup>103</sup>. El desenvolvimiento después de la reforma también está influido por el grado de descapitalización que hicieron los terratenientes antes de la expropiación. El Estado ha tendido a favorecer las unidades reformadas más rentables, en términos de apoyo técnico y financiero, ampliando así las diferencias iniciales de capitalización y ejecución.

En cuanto a las SAIS, parece que sólo en las unidades más capitalizadas y centralizadas la administración tuvo éxito en desarrollar más la empresa central y mantener la rentabilidad<sup>104</sup>. Un estudio de 5 SAIS de ovejas en la Sierra Sur descubrió que los pastores (huacchilleros), quienes tenían entre un sexto y un tercio del rebaño total de la SAIS, obtuvieron mayores incrementos en producción que la empresa central<sup>105</sup>. Aunque las cuotas de pastura para las ovejas

99. C. McClintock, *Peasant Cooperatives and Political Change in Peru*. (Princeton: Princeton University Press, 1981).

100. C. Scott, *Op. cit.*, p. 321.

101. J. Matos Mar y J. Mejía, *Reforma Agraria: Logros...*, p. 78.

102. H. Martínez, *Op. cit.*, p. 78.

103. S. Eckstein, et al., *Op. cit.*, p. 58.

104. H. Caycho, *Las SAIS de la Sierra Central*. (Lima: ESAN, 1977); H. Martínez, *Op. cit.*

105. S. Eckstein, et al., *Op. cit.*, p. 59.

(huacchos) de los socios aumentaban, sus rebaños no disminuyeron. La administración de una de las SAIS más grande y eficiente de la Sierra Central también trató de reducir el rebaño de los pastores, en este caso al ofrecer bonificaciones mensuales por cada unidad de ovejas reducida y al establecer un número tope de unidades de ovejas que cada categoría de trabajador podía pastar en la tierra de la SAIS. A pesar de estas medidas, la ganadería huaccha todavía creció un poco, pero como la ganadería de la empresa central creció más rápido, la ganadería de los campesinos cayó de 13.7 por ciento del total (en unidades de ovejas) en 1971 hasta 11.2 por ciento en 1977<sup>106</sup>.

Aunque las CAPs estaban planeadas como unidades de producción completamente colectivizadas, parcelas cultivadas individualmente y ganadería poseída individualmente forman entre un tercio y la mitad de las hectáreas totales cultivadas y de la ganadería criada<sup>107</sup>. Como las CAPs son, en parte, empresas agrícolas tienden a ser más pequeñas en tamaño que las SAIS. Las condiciones ecológicas de la Sierra hacen especialmente conveniente el cultivo en parcelas campesinas pequeñas; así los esfuerzos del Gobierno de centralizar la producción no han tenido mucho éxito aquí. La fuerte presión de los campesinos ejercida en favor del cultivo privado era reforzada por las consideraciones ecológicas. Empresas de gran escala de hecho pueden crear deseconomías de escala y hacerse inmanejables como ocurrió en algunos casos<sup>108</sup>. El Estado, como antes los terratenientes, y por las mismas razones, no tuvo éxito en proletarizar completamente la fuerza de trabajo. La ecología serrana simplemente no hace rentable que el Estado o el capital privado inviertan recursos importantes en el desarrollo de condiciones técnicas de producción para el cultivo agrícola<sup>109</sup>. A pesar del cambio importante en las relaciones formales de propiedad, los procesos estructurales de producción permanecen semejantes. Los socios aumentaban su proporción individual de la tierra agrícola cooperativa y reducían su tiempo de trabajo en la empresa central. Pocas CAPs eran rentables, y la descapitalización por falta de inversión fue común<sup>110</sup>.

En el período anterior de la reforma agraria se puede distinguir dos conflictos mayores entre terratenientes y campesinos en la Sierra. Primero, los arrendatarios (las empresas campesinas internas) resistían la proletarización que era con-

---

106. M. Valcárcel, "Economía Campesina, Economía Empresarial y Reforma Agraria", *Serie Documentos de Trabajo*. (Lima: Taller de Coyuntura Agraria, Universidad Agraria, 1978), p. 51.

107. S. Eckstein, et al., *Op. cit.*, p. 51.

108. H. Martínez, *Op. cit.*

109. J. M. Caballero, *Economía Agraria de la Sierra...*; R. Montoya, *Capitalismo y No Capitalismo...*

110. S. Eckstein, et al., *Op. cit.*, pp. 91-2.

secuencia de los esfuerzos de modernización de los terratenientes. Segundo, los terratenientes y los campesinos se enfrentaban en una lucha permanente y encarnizada ya que las comunidades campesinas (las empresas campesinas externas) asediaban e invadían las haciendas tratando de recuperar las tierras que los latifundistas les habían usurpado. Como se verá, en vez de resolver estos conflictos, la reforma agraria les dio una expresión diferente. El conflicto entre los arrendatarios (feudatarios, huacchilleros, etc.) y terratenientes sobre la proletarianización se expresaba ahora entre los beneficiarios y el Estado. Mientras que antes de la reforma este conflicto estaba siendo resuelto en favor de los terratenientes, después de la reforma los campesinos podían ejercer mayor presión y el asedio interno de la empresa campesina en la tierra colectiva aumentaba. El conflicto tradicional entre las comunidades campesinas y las haciendas también se expresaba entre los comuneros y el Estado, ya que el asedio externo ejercido por los comuneros sobre los recursos colectivos aumentaba mientras que el Estado defendía la integridad territorial de las empresas reformadas. Además, como resultado del asedio externo, un conflicto secundario surgió entre diferentes tipos de campesinos, en gran parte entre los campesinos pertenecientes a las empresas internas y externas.

Tomado primeramente el conflicto sobre la proletarianización interna, la mayor capacidad de los arrendatarios (trabajadores con acceso a la tierra) de resistir este proceso después de la reforma muchas veces condujo a la crisis económica de la cooperativa. El hecho de que los ex-arrendatarios tenían más éxito en invadir la tierra de la empresa central, además de que al inicio recibieron grandes incrementos de salarios, y que no pagaron más renta en trabajo, fueron razones que contribuyeron a las dificultades financieras de la granja colectiva. Estas dificultades eran más agudas donde la producción descentralizada (o sea, del arrendatario) y las relaciones pre-capitalistas predominaban antes de la expropiación.

Dado que el excedente colectivo era pequeño, los beneficiarios preferían trabajar en sus parcelas individuales y mantener derechos privados de pastura. El tamaño pequeño del excedente colectivo no permite aumentos de salarios suficientemente grandes como para inducir a los beneficiarios a ceder su tenencia anterior y sus derechos de pastura, y desarrollar la empresa colectiva<sup>111</sup>. Este descuido de la empresa cooperativa ayuda así a mantener bajo el excedente colectivo. Este círculo vicioso solamente se puede romper si el Estado invierte mayores recursos de capital en el desarrollo de la productividad de las empresas centrales. Como esto no ha ocurrido, el proceso de asedio interno está ganando, y efectivamente está destruyendo la cooperativa por una apropiación de hecho individual

---

111. H. Martínez, *Op. cit.*, pp. 54-6.

de sus recursos. Aquellos beneficiarios con empresas internas no están muy preocupados por el colapso financiero de la empresa central, porque ellos esperan que éste acelerará su desagregación y terminará en la adjudicación privada de la tierra.

En las granjas colectivas, con un grado de administración central, la administración tiene medios estrictamente limitados para corregir el declive de la rentabilidad. Legalmente no se puede cobrar renta, ya que la renta de la tierra está prohibida, ni se puede forzar a los socios a trabajar en la empresa colectiva. Intentos de introducir una cuota de pastura o aumentarla sustancialmente, generalmente han fracasado a causa de la fuerte oposición de los huacchilleros anteriores. En algunas situaciones, la cuota no ha sido lo suficientemente alta como para reducir la ganadería huaccha. Hay que respetar las leyes de salarios mínimos; hay que pagar los beneficios sociales que los terratenientes nunca antes estaban obligados a pagar. Una eliminación forzada de los derechos de usufructo es una medida explosiva para contemplarla en serio. Una manera de superar la mala gana de algunos trabajadores de trabajar en la empresa central es emplear más trabajo asalariado, como ha ocurrido en algunos casos. Pero en muchos CAPs o SAIS faltan los recursos financieros para hacer esto, y hay el riesgo de crear nuevos problemas si los trabajadores asalariados contratados exigen los derechos de socios. Conflictos ya existen entre beneficiarios con derechos de usufructo y trabajadores asalariados, porque el excedente que los trabajadores asalariados producen es visto como algo que va a ser usado para la tierra (vía pagos de deuda agraria) de cuyos frutos se están apropiando privadamente los ex-arrendatarios<sup>112</sup>.

El probable resultado a largo plazo de estas contradicciones internas es una disolución completa del colectivo, a través de un proceso en división en parcelas, o una separación de las empresas campesinas de la empresa central vía una adjudicación de tierras a los ex-arrendatarios y una transformación de la empresa central en una propiedad estatal operada con trabajo asalariado.

Volviendo al segundo conflicto histórico entre las comunidades campesinas y el sistema de hacienda, una gran parte de la originalidad de la reforma agraria peruana radica en el modelo de la SAIS que fue establecida para resolver ese conflicto sobre la proletarianización externa<sup>113</sup>. El modelo de la SAIS favorecía a la agricultura en gran escala al mantener el fundo original o al unir varios fundos en

112. E. Arce y J. Mejía, "Algunas consecuencias del Proceso de Reforma Agraria sobre el Campesinado de la Provincia de Cajamarca". (Lima, 1975) (mss.).

113. Para la conceptualización del sistema de hacienda y términos relacionados como "tierra bajo conducción directa o centralizada" (*demesne*), "asedio interno y externo" y "empresas campesinas internas y externas", ver C. Kay "Comparative Development of the European Manorial System and the Latinamerican Hacienda System", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. ii, No. 1, (1975).

una unidad aun más grande. Al mismo tiempo, comunidades campesinas se incorporan a la SAIS como miembros asociados, obteniendo con ello teóricamente una mayoría en el cuerpo de decisiones y una mayor parte del excedente producido por las unidades de producción de la SAIS. Sin embargo, las ganancias eran generalmente pocas o casi nulas y los comuneros mostraban su descontento realizando varias invasiones en "su" empresa, tomando tierras colectivas. Como se ha visto antes, las ganancias de la empresa central de la SAIS se mantenían bajas por la apropiación gradual y persistente de los recursos centrales por los ex-arrendatarios. Así, en algunos casos, el asedio externo estuvo precipitado por el asedio interno, llevando a los comuneros a un conflicto indirecto con los ex-arrendatarios y trabajadores asalariados<sup>114</sup>. Cuando las ganancias eran suficientes, quedaba poco para redistribuir entre las comunidades campesinas después de deducir las deudas agrarias e inversiones en la empresa central. En todo caso, éstas no fueron distribuidas individualmente sino consumidas en obras públicas que de todas maneras el Estado debería costear; así los comuneros percibían poca ventaja económica. Como resultado, las SAIS no pudieron evitar una proletarianización externa adicional de los comuneros y entonces se produjeron las invasiones.

Para impedir las invasiones de tierras, la dirección de la SAIS hizo a veces concesiones que eran ilegales. Cuando los comuneros se rehusaron a hacer trabajo voluntario para mejorar la infraestructura de la SAIS —porque ellos consideraban que el excedente distribuido era demasiado pequeño—, ésta les pagó finalmente un salario individual bajo el pretexto de una cuota para alimentos. De igual forma, cuando el asedio externo alcanzó sus límites, la SAIS alquiló indirectamente algunas tierras a la comunidad cobrando una renta bajo la forma de un descuento a las ganancias futuras que la propia SAIS debía a la comunidad<sup>115</sup>. Es difícil saber qué usuales eran estas concesiones, pero en todo caso sólo pospusieron el problema fundamental en lugar de resolverlo. Unida al fuerte deseo de las comunidades campesinas por recuperar las tierras que les pertenecieron, un mayor deseo de posesión no podía ser contenido con promesas futuras de redistribución de los excedentes o con otras tácticas. Desde 1977, una nueva ola de invasiones de tierras llegó a la Sierra amenazando la supervivencia misma de la SAIS. Muchas veces los invasores fueron desalojados violentamente, pero en algunos casos el Gobierno inició un proceso de redimensiona-

---

114. Un socio de la cooperativa de servicio describe este conflicto cuando se queja de la transferencia del excedente a las comunidades campesinas: "Si bien antes teníamos un patrón que se llevaba y gozaba de nuestro trabajo, hoy tenemos muchos patrones". Un comunero, por su parte, contesta: "La SAIS no quiere dar dinero por los pastos que nos pertenecen... pero no queremos dinero, queremos pasto y espacio para nuestros animales". Cf. H. Caycho, *Op. cit.*, pp. 130-1.

115. M. Valcárcel, *Op. cit.*, pp. 18-20.

miento; es decir, reconstruyendo la empresa reformada mediante una modificación de los límites. Muchas veces esto significaba la adjudicación de algunas de las tierras menos productivas a las comunidades campesinas más militantes para disipar el conflicto. La incapacidad de la reforma agraria para resolver el problema de las tierras de las comunidades campesinas puede ejemplificarse mejor con el caso de la CAP TUPAC AMARU II en la Sierra Sur. (Esta CAP, en realidad, no es una CAP porque efectivamente funciona como una SAIS)<sup>116</sup>. Esta gran CAP, establecida como un modelo por el Gobierno, está siendo liquidada hoy día a través de una serie de invasiones de tierras comunales<sup>117</sup>. Cuando se constituyó, en 1971, veintiséis comunidades campesinas fueron afiliadas. Sucesivas invasiones empezaron a fines de 1976 y continuaron hasta fines de 1979 cuando, después de los sucesivos redimensionamientos, fue también tomado lo que quedaba<sup>118</sup>. En este caso, entonces, el asedio externo de las comunidades campesinas logró desmembrar a la CAP, apropiándose de tierras y otros recursos de capital.

## LA REFORMA AGRARIA EN EL PERU. UNA EVALUACION

La reforma agraria peruana es todavía uno de los experimentos más atrevidos de su naturaleza en América Latina. Efectivamente, la reforma destruyó el orden oligárquico y creó un nuevo sistema institucional. Así expresado, hay que preguntarse hasta qué punto las reformas realmente tuvieron éxito llevando a cabo esperados cambios en las áreas problemáticas básicas de la economía y sociedad rurales del Perú.

En el período post-reforma la producción agrícola seguía creciendo con las mismas tasas bajas que en los años 60. Entre 1970 y 1976 la producción agrícola creció a la tasa anual promedio de 1.8%<sup>119</sup>, que era mucho menor que la tasa de crecimiento de la población de 2.5 por ciento<sup>120</sup>. Mientras tanto, el producto bruto interno creció a 5.1 por ciento anual durante el mismo período. En

- 
116. D. Guillet, *Agrarian Reform and Peasant Economy in Southern Peru*. (Columbia and London: University of Missouri Press, 1979).
  117. G. Lovon, et al., "Reforma Agraria y Comunidades Campesinas: El Caso de Anta", *V Seminario Nacional Problemática Agraria Peruana*. (Universidad Nacional Técnica de Cajamarca, 1979).
  118. D. García-Sayán, "Luces y Sombra de las Tomas de Tierras", *Qué Hacer*, No. iii (1980), p. 45.
  119. E. Alvarez, *Op. cit.*, p. 21.
  120. CELADE, "América Latina: Población Urbana y Rural", *Boletín Demográfico*, Vol. xii, No. XXIV (1979).

1977 la producción agrícola no creció, y en 1978 decayó en 3 por ciento<sup>121</sup>. Estos últimos resultados negativos sin embargo fueron debidos a la grave recesión económica del Perú en esos años, combinados con una sequía en 1978. Las tendencias en los patrones de producción pre-reforma también seguían vigentes. Entre 1970 y 1976 los productos agrícolas destinados a los consumidores urbanos se mantenían más dinámicos, aumentando a una tasa promedio anual de 4.5 por ciento; mientras que aquellos productos destinados a los consumidores rurales decayeron en un 1.1 por ciento anualmente; y aquellos destinados al mercado de exportación disminuyeron a una tasa anual de 1.3 por ciento<sup>122</sup>. Debido a que la sierra produce principalmente para el mercado rural y la costa para el mercado urbano, probablemente la consecuencia haya sido una acentuación de las desigualdades regionales. Así, pues, la reforma agraria ha intensificado el desarrollo desigual y no ha logrado superar la grave crisis en la agricultura.

La reforma agraria sí tuvo un efecto positivo en el empleo, aunque en menor grado que el esperado. La tasa de crecimiento del empleo de 0.9 por ciento anual lograda entre 1969 y 1978 es casi tres veces la tasa anual de crecimiento de empleo de hombres en la agricultura entre 1961 y 1972<sup>123</sup>. Debido a la tasa aún baja de absorción de trabajo de la agricultura, la tasa alta de migración rural se mantenía<sup>124</sup>. La capacidad redistributiva de la reforma agraria también era bastante limitada. Sólo aproximadamente 1 a 2 por ciento del ingreso nacional ha sido redistribuido a cerca de un tercio de las familias campesinas que forman menos de un sexto de las familias del país<sup>125</sup>. Además, el esfuerzo de redistribución de la reforma agraria era muy desigual. Así, para tomar dos extremos, los trabajadores azucareros —una minoría— recibían los mayores salarios antes de la reforma y obtenían los incrementos más grandes después, mientras que los comuneros —el grupo más grande y más pobre antes de la reforma— fueron en gran parte excluidos y obtenían los menores incrementos después<sup>126</sup>. La reforma agraria, entonces, no revocó significativamente las desigualdades de ingresos dentro de la población campesina ni podía mejorar significativamente la pobreza rural, porque dejó inafecta a la tradicional y pobre mayoría<sup>127</sup>.

Las políticas económicas generales del Estado llevan una mayor responsabilidad por el mal desenvolvimiento de la economía agraria post-reforma. Como ya está anotado, el Gobierno Militar continuaba la estrategia de "industrializa-

121. *Actualidad Económica*, "Información Estadística", Vol. iii, No. xxvii (1980).

122. E. Alvarez, *Op. cit.*, p. 20.

123. H. Maletta, "Volumen y Evolución...", p.2.

124. J. Matos Mar y J. Mejía, *Reforma Agraria: Logros...*, p. 102.

125. R. Webb y A. Figueroa, *Op. cit.*, pp. 132-3.

126. A. Figueroa, *Estudio por Países...*, p. 172.

127. J. M. Caballero, "La Reforma Agraria y Más Allá: Del Fracaso del Modelo Agrario del Régimen Militar", *Crítica Andina*, No. ii (1978), pp. 41-3.



ción por sustitución de importaciones” que iba en contra del sector agrícola. La política de divisas favorecía las importaciones agrícolas aún más que antes y castigaba las exportaciones agrícolas. Los controles de precios de productos agrícolas estaban más extendidos y más estrictamente ejecutados. Además, se introducían subsidios alimenticios en 1973 para prevenir el crecimiento del precio de los alimentos. Más del 80% del los subsidios agrícolas era para los productos alimenticios importados, creando competencia injusta a los productos locales<sup>128</sup>. La política de alimentos baratos del Gobierno no sólo afectaba negativamente a los ingresos rurales sino también, al reducir la rentabilidad de la agricultura, afectaba indirectamente a la inversión, la producción y los empleos en ese sector. Los esfuerzos para corregir estas consecuencias deletéreas, como aumentar los créditos agrícolas reales —principalmente créditos estatales— en 5.4 por ciento anualmente entre 1970 y 1978, o incrementar las inversiones agrícolas públicas, fueron insuficientes para compensar el daño producido por la descapitalización de los terratenientes y la inversión inadecuada del sector reformado<sup>129</sup>.

La reforma agraria por sí misma no podía superar los efectos negativos de estas políticas económicas. Además, el tipo de reforma agraria que el Gobierno implantó no aprovechaba completamente los beneficios que una reforma puede generar para el desarrollo rural. El tipo de reforma estatal-cooperativista del Gobierno Militar por lo general no tuvo éxito en aumentar la producción significativamente, crear más empleos o lograr ingresos mayores para la mayoría de los campesinos ni en reducir los conflictos. Bajo el contexto de un sistema económico capitalista, y dadas las características del sistema agrario pre-existente, es probable que un tipo de reforma redistributiva que asignaba tierras a los agricultores campesinos y a las comunidades campesinas hubiera sido más apropiado. Las granjas estatales podían ser limitadas a unidades agro-industriales y capitalizadas, como las plantaciones azucareras y algunas empresas ganaderas excepcionales donde las economías de escala eran claramente importantes. Dar tierra a los arrendatarios y comunidades campesinas también hubiera eliminado una fuente mayor de conflicto rural. Pero el modelo del gobierno de la agricultura de gran escala y cooperativa para las empresas reformadas se enfrentó con la oposición sustantiva de los sectores campesinos que impidió su realización completa.

El modelo cooperativo tenía las mejores posibilidades de éxito en las plantaciones azucareras por sus particulares relaciones técnicas y sociales de producción. Con la expropiación el Estado tomó posesión de estas empresas grandes,

---

128. E. Alvarez, *Op. cit.*, p. 59, A. Figueroa, “Política de Precios Agropecuarios e Ingresos Rurales en el Perú”, *Serie Documentos de Trabajo CISEPA No. 145*. (Lima: Universidad Católica del Perú, 1979).

129. H. Maletta y J. Foronda, *La Acumulación de Capital en la Agricultura Peruana*. (Lima: Universidad del Pacífico, 1980), p. 19; A. Figueroa, *Estudio por Países...*, p. 64.

centralizadas y capitalizadas. Los trabajadores azucareros vieron pocas ventajas en dividir el fundo en parcelas pequeñas, porque las economías de escala también los beneficiaban en forma de altos salarios; así había poca presión para la privatización. Sin embargo, el conflicto entre trabajadores asalariados y el Estado se concentró en la cuestión del control de las nuevas cooperativas. Desde el principio el Estado aventajó a los trabajadores al dar más representatividad al personal técnico y administrativo en los cuerpos de decisiones. Cuando las demandas de los trabajadores por incrementos de salarios, reforzados con huelgas, implicaban tomar gran parte del excedente, las cooperativas azucareras, con su alta importancia económica, se vieron sometidas a la intervención militar. Aunque los trabajadores azucareros no cuestionaban en principio la organización económica cooperativista sustentada por los militares, en la práctica el control sobre el excedente desenmascaró los adornos ideológicos del modelo al forzar al Gobierno a abandonar cualquier pretexto para que estas empresas económicas fueran autogestionarias. Paradójicamente, las plantaciones azucareras costeñas que tenían las condiciones económicas más favorables para el éxito del modelo han experimentado el mayor grado de intervención estatal. El modelo, en este caso, estuvo garantizado por la fuerza.

En la Sierra (y en las cooperativas costeñas no azucareras) la mayor presencia de trabajo arrendatario y la existencia de comunidades campesinas significaba que el modelo se enfrentaba con una fuerte oposición desde sus inicios. La oposición de los campesinos al esquema cooperativista expresada por el asedio interno y externo de la empresa central afectó verdaderamente la base del modelo, creando una situación mucho más conflictiva en la Sierra<sup>130</sup>. Las tomas de tierras cuestionaban la base de la adjudicación como se ve en las invasiones de gran escala en Andahuaylas a mediados de 1974, cuando más de 40,000 campesinos tomaron 78 haciendas exigiendo su expropiación y adjudicación individual<sup>131</sup>. La capacidad de los campesinos de resistir el modelo colectivo se muestra por el hecho de que las CAPs, planeadas como empresas completamente colectivas, fueron en realidad sólo colectivas en parte. Tampoco el Gobierno podía transformar las otras empresas asociativas —las SAIS, tierras adjudicadas a las comunidades campesinas y grupos campesinos— en CAPs completamente colectivizadas como era su propósito. Pocas comunidades campesinas han sido reconstruidas a causa de la hostilidad de los comuneros a la probabilidad de perder su autonomía al integrarse en el modelo cooperativo estatal<sup>132</sup>. Pocas cooperativas agrarias de servicio (CAS) y ninguna cooperativa agraria de integración parcelaria (CAIP)

130. L. Pásara, *Op. cit.*, pp. 88, 95-9.

131. D. García-Sayán, "Luces y Sombras...", p. 44.

132. J. M. Caballero, "La Reforma Agraria y Más Allá...", p. 38.

han sido establecidas entre los pequeños propietarios a causa de su oposición al cultivo colectivo. Sólo un tercio de las empresas asociativas de nivel de base se han incorporado a las cooperativas regionales centrales, dado el temor de que ellas podrían transformarse en instrumentos de control del Gobierno y que el excedente apropiado fuera canalizado en un fondo central<sup>133</sup>. Esto impidió los esfuerzos del Gobierno para realizar la planificación regional y no fue alcanzada la meta de compensación de ingresos<sup>134</sup>.

Aunque la resistencia campesina era fuerte, el Gobierno decidió no emprender una batalla completa para asegurar su modelo en la Sierra. El terreno es difícil, el número de unidades involucradas es abrumador y su importancia económica no es tan grande como las plantaciones azucareras de la Costa. En cambio, el Gobierno ha respondido a la presión campesina con una cantidad de concesiones, como el redimensionamiento para tratar con el asedio externo, y el permitir el desarrollo de empresas campesinas individuales, como respuesta al asedio interno. A diferencia de los trabajadores azucareros costeños, el campesinado de la Sierra sí tiene un mayor grado de autogestión, pero de naturaleza individual.

La capacidad del campesinado de resistir el modelo de reforma agraria en la Sierra y de organizarse y hacer huelgas en las plantaciones azucareras de la Costa, muestra la incapacidad del Gobierno de cumplir su objeto político de ganarse al campesinado a través de la reforma agraria<sup>135</sup>. Eso no es negar de que el Estado llegó a ejecutar un mayor grado de control e influencia en el campo. Sin embargo, aun las organizaciones propias del Gobierno, establecidas para organizar y canalizar el movimiento campesino, finalmente escaparon de su control. Al principio el Gobierno tuvo algún éxito en organizar al campesinado —a través de SINAMOS— en la CNA, una organización campesina nacional paralela. En un momento la CNA tenía el doble de socios que la pre-existente y autónoma CCP<sup>136</sup>. Pero en 1978 la CNA se disolvió porque sus acciones cuestionaban más y más el papel del Estado en el campo. Como un golpe de gracia final a la política del Gobierno la CNA llegó a coordinar algunas acciones con su rival anterior, la CCP.

Retrospectivamente, parecería que esta incapacidad de reunir a los campesinos y trabajadores alrededor de sus metas centrales podría verse como una de las debilidades básicas del programa de reforma entero. En la ausencia de una verdadera participación de las masas el Estado impuso el modelo de la cooperati-

133. D. Horton, *Op. cit.*, pgs. 27, 29.

134. J. Matos Mar y J. Mejía, *La Reforma Agraria en el Perú*.

135. C. McClintock, *Op. cit.*

136. J. Matos Mar y J. Mejía, *Reforma Agraria: Logros...*, pp. 116-7.

va colectiva desde arriba, y este modelo se percibió como un obstáculo por las mismas personas a las que debía beneficiar. A pesar de esta limitación importante, las reformas sin duda han desmantelado el orden antiguo del campo, estableciéndose algunas de las condiciones históricas para el desarrollo de la sociedad civil y la consolidación del Estado-nación. Pero no se puede negar que hasta ahora el Gobierno no ha estimulado en gran medida la producción, no ha erradicado la pobreza ni resuelto el problema de las tierras de las comunidades campesinas. Sin embargo, este fracaso muestra sólo parcialmente las debilidades del programa de reforma agraria. En gran medida se puede atribuir el fracaso a las políticas económicas inapropiadas que el Gobierno perseguía, las cuales transferían recursos de la agricultura a otros sectores de la economía. No existe una solución fácil para estos problemas, pero seguramente en un país como el Perú con una proporción entre tierra y trabajo tan desfavorable, hay que realizar una reforma agraria con una gran transferencia de recursos a la agricultura —particularmente a la Sierra y a las comunidades campesinas— para mitigar la presión sobre la tierra al aumentar su productividad a través de desarrollos técnicos apropiados<sup>137</sup>.

## COMENTARIOS FINALES

Muchas veces se discute si se emprenden las reformas agrarias por razones económicas o políticas. Gutelman<sup>138</sup>, entre otros, sostiene que la expropiación de latifundios al eliminar la renta absoluta apropiada por los terratenientes, resultará en una reducción de los precios agrícolas. Además, la redistribución de tierras al redistribuir los ingresos rurales extenderá el mercado interno para los productos industriales. Por consiguiente, es del interés de la burguesía industrial el promover una reforma agraria. Sin embargo, solamente una burguesía fuerte podría realizar tal reforma. Mientras tanto Marini<sup>139</sup>, entre otros, arguye que las reformas agrarias se implantan por razones políticas. Se introducen las reformas donde el campesinado presenta un desafío al orden existente, porque la redistribución de tierras disolverá tales amenazas. Como la burguesía en los países sub-

---

137. C. Samaniego, "Perspectiva de la Agricultura Campesina en el Perú". En C. Amat y León, et al., *Realidad del Campo después de la Reforma Agraria Peruana*. (Lima: Ediciones CIC, 1979); E. Grillo, "Proceso Histórico de la Explotación del Campo Peruano". En C. Amat y León, et al., *Op. cit.*

138. M. Gutelman, "Reforma Agraria y Desarrollo del Capitalismo". En CESO-CEREN (eds.), *Transición al Socialismo y Experiencia Chilena*. (Santiago: Prensa Latinoamericana, 1972); y, *Structures et Reformes Agraires*. (París: Maspéro, 1974).

139. R. M. Marini, "La Reforma Agraria en América Latina". En CESO-CEREN (eds.), *Op. cit.*

desarrollados es débil e incapaz de resistir la presión campesina, buscó una alianza con el campesinado para enfrentar a la antigua oligarquía terrateniente y tal vez, también, para enfrentar a la clase obrera urbana. Lehmann<sup>140</sup> toma una posición más sutil al darse cuenta de las contradicciones entre los intereses económicos de la burguesía (a que Gutelman da énfasis) y sus intereses políticos (que Marini ve como crucial). Aunque una reforma agraria podría servir a los intereses económicos de la burguesía, se puede amenazar sus intereses políticos por el resultante trastorno social.

El caso peruano avala en parte la posición de Marini en la medida que las primeras tentativas débiles de reforma agraria resultaron de las invasiones de tierras y la rebelión campesina que obligaron al Gobierno de Belaúnde (que representaba los intereses de una burguesía reformista) a distribuir algunas tierras, a mediados de los años sesenta, en aquellas áreas donde los conflictos eran más intensos. Sin embargo, la burguesía era demasiado débil para imponer su voluntad a la oligarquía y tenía demasiado miedo de movilizar al campesinado en favor de una reforma agraria más amplia. El Gobierno Militar tuvo que realizar y terminar la tarea. El ejército resolvió el problema que señaló Lehmann, primero expropiando las plantaciones costeras de la oligarquía —aunque los trabajadores de las plantaciones no tenían tanto interés en una reforma agraria, y las plantaciones eran relativamente eficientes— para debilitar a la oligarquía políticamente. Al mismo tiempo realizó el programa de reforma sin movilizar previamente al campesinado para evitar el tumulto social. Aunque sea difícil separar la economía de la política, la mayor parte del análisis en ese trabajo sugiere que los factores políticos predominaban en la realización de la reforma agraria. Si las condiciones económicas hubieran predominado habría sido difícil explicar la expropiación de muchas empresas eficientes y el continuo mal desenvolvimiento económico de la agricultura. A pesar del fracaso de los militares en ganarse al campesinado y las contradicciones que persisten en el campo, es posible sostener que la reforma agraria ha logrado fortalecer a la formación económico-social.

Finalmente, ¿dónde ubicar el caso peruano con relación a los diferentes tipos de reforma agraria y a los debates sobre modos de transición a la agricultura capitalista? Según la distinción de Lipton<sup>141</sup> entre una reforma distributivista y colectivista, la reforma peruana se puede caracterizar como una reforma colectivista<sup>142</sup>. Sin embargo, el caso peruano tiene algunos rasgos distintivos —con la

---

140. D. Lehmann, "Generalizing about Peasant Movements", *The Journal of Development Studies*, Vol. ix, No. ii (1973).

141. M. Lipton, "Towards a Theory of Land Reform". En D. Lehmann (ed.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*. (London. Faber and Faber, 1974).

142. Para una tipología diferente de las reformas agrarias, ver K. Griffin, *The Political Economy of Agrarian Change*. (London:Macmillan 1974) y C.Kay, "Types of Agrarian

excepción singular de Israel— porque esta reforma colectivista ocurre dentro del contexto de un sistema capitalista<sup>143</sup>. Tal vez sea más apropiado referirse a la reforma peruana como capitalista-estatal, particularmente porque las empresas económicamente más significativas son controladas por el Estado.

Un punto relacionado tiene que ver con el modo de transición que este tipo de reforma agraria ha favorecido. Lenin<sup>144</sup> distingue dos caminos de desarrollo agrario burgués: el prusiano y el norteamericano. Tal vez sea más claro hablar de una vía terrateniente y una vía campesina<sup>145</sup>. Otra vez el caso peruano se distingue por la multiplicidad de las transiciones mutuamente influyentes que presenta. Distinto de otros casos en donde la vía terrateniente o la vía campesina predominaban, no se puede aplicar un solo criterio al del Perú. Más bien es la combinación compleja de vías de transición que forma la especificidad del Perú. En la Costa, el análisis de la situación pre-reforma mostraba que la vía terrateniente a la agricultura capitalista predominaba; en la Sierra, terratenientes y campesinos luchaban entre sí por la supremacía, y ninguna vía ha establecido predominios. La reforma agraria del Gobierno Militar intentó completar la vía terrateniente en la Costa e imponerla en la Sierra, con la diferencia que el Estado se convierte en un terrateniente por excelencia. El Gobierno Militar entonces optó por una nueva transición al capitalismo agrario que aumentaba la concentración de tierras: el camino capitalista-estatal.

Este camino, sin embargo, también tenía dificultades. El Estado no podía luchar diariamente con miles de empresas campesinas individuales y cientos de unidades colectivas, ni controlar las continuas invasiones de tierras en las empresas colectivas por parte de las comunidades campesinas dispersas sobre un terreno amplio y difícil. Dada la incapacidad del Estado de manejar tal esquema centralizado, tenía que hacer compromisos. A veces se ignoraban las invasiones de tierras por los campesinos, o en otras instancias las granjas colectivas fueron reestructuradas como respuesta a la presión campesina. Esta invasión y reconstrucción, junto con adjudicaciones individuales, permitían un mayor desarrollo de la vía campesina, particularmente en la Sierra donde el terreno y la ecología fa-

Reform and their Contradictions: The Case of Chile", *Sociología Ruralis*, Vol. xvii, No. iii (180), pp. 203-222. Para la ideología de la reforma agraria, ver D. Lehmann, "The Death of Land Reform: A Polemic", *World Development*, Vol. vi, No. iii (1978), pp. 339-345.

143. Lo opuesto ocurrió en Polonia, donde una reforma agraria distributiva fue emprendida por un Estado socialista.
144. V. I. Lenin, *El Programa Agrario de la Socialdemocracia en la Primera Revolución Rusa de 1905-1907*. (Moscow:Progress Publishers, s.f.).
145. Para un análisis de las varias formas de transición al capitalismo agrario en América Latina, ver C. Kay, "The Landlord Road and the Subordinate Peasant Road to Capitalism in Latinamerica", *Estudes Rurales*, No. lxxvii (1980), pp. 5-20.

vorecían a los campesinos. Paradójicamente la tentativa del Estado de cooperativizar las comunidades campesinas resultó un fracaso total, revelando tanto las ilusiones de los planificadores del Gobierno como el alto grado de penetración y diferenciación capitalista dentro de las comunidades campesinas<sup>146</sup>.

En suma, la reforma agraria peruana produjo una nueva vía de transición al capitalismo agrario: el camino capitalista-estatal. Al mismo tiempo y sin proponérselo la reforma dio nuevo ímpetu al camino campesino. Las contradicciones generadas por el camino del capitalismo-estatal tal vez van a limitarlo a ser una forma transitoria. Es probable que tanto las CAPs azucareras costeñas y aquellas empresas asociativas ganaderas serranas que sean relativamente rentables permanezcan como granjas estatales por algún tiempo. El resto sin embargo probablemente serían divididas, y particularmente la empresa central (la antigua empresa patronal o *demesne*) sería separada de las empresas campesinas internas (las tenencias de antes) y podría ser apropiada por agricultores capitalistas. En algunos casos una parte de las tierras de la granja colectiva podrían ser transferidas a las comunidades campesinas. Es casi cierto que en el Perú, como en otros países subdesarrollados, muchos de los pequeños productores con su correspondiente modo de producción mercantil simple, podrán resistir la proletarización completa pero tampoco lograrán convertirse en agricultores capitalistas. Así las condiciones estructurales del subdesarrollo determinan que el modo de producción campesino sobrevivirá, tanto a pesar de como a causa del desarrollo del capitalismo mundial.

*(Traducido por Cynthia Samborn)*

---

146. Un proceso diferente de reforma agraria dentro de un contexto socialista podría desarrollar formas de cultivo colectivo en las comunidades campesinas. Sin embargo, tal transición tiene muchas dificultades y requeriría una transferencia masiva de recursos a las comunidades campesinas.