

Notas Sobre el Proyecto de Reforma Agraria en el Perú

Al analizar el proyecto de reforma agraria, elaborado en fechas recientes en el Perú, el autor considera que su adopción no cambiará en nada la estructura feudal de la agricultura peruana.

Por Alfredo HARVEY *

Características principales

El Perú cuenta con una superficie total de 1 249 049 kilómetros cuadrados y una población que se estima en 10 millones de habitantes en la actualidad. Geográficamente se divide en tres regiones perfectamente definidas, la de la Costa, que comprende una larga faja que se extiende desde el mar hasta las estribaciones del macizo montañoso constituida principalmente por una enorme zona desértica que se convierte en tierra altamente productiva, sólo cuando se dispone de riego. La región de la Sierra, ubicada entre los dos brazos de la Cordillera de los Andes y que fue asiento del Gran Imperio de los Incas; región de topografía accidentada cuenta con escasos recursos agrícolas debido principalmente a su altitud sobre el nivel del mar. Por último, la región de la Selva se extiende de las estribaciones montañosas orientales hacia la frontera con Bolivia y Brasil; constituye en realidad una región agrícola potencial, de escasa utilización actual, salvo en lo que respecta a explotaciones forestales principalmente de maderas finas ya que solamente éstas pueden resistir los altos costos de transporte.

Entre las dos primeras regiones señaladas se distribuye una superficie cultivada que se estima en 1 850 000 hectáreas, algo así como 13 millones de hectáreas de pastos naturales, y 70 millones de hectáreas de bosques.¹

Dados los escasos recursos de uso actual que dispone el país, se podría esperar un aprovechamiento intensivo y racional de la tierra, sin embargo, la realidad es muy otra,

* Las opiniones del autor son estrictamente personales y no reflejan de ningún modo la posición de la Organización en la que presta sus servicios.

¹ Luis E. Heysen: Problemática del agro peruano, documento presentado al Segundo Seminario Latinoamericano sobre Problemas de la Tierra, Montevideo, Uruguay, noviembre-diciembre de 1959.

puesto que no solamente el índice de la producción agrícola señala una clara contracción respecto al año 1950² sino que el índice de la producción por habitante en 1955 fue mayor a 1950 en apenas 0.9 por ciento lo que quiere decir que la agricultura peruana atraviesa una dura crisis.

Como consecuencia directa de lo anterior el Perú, país tradicionalmente agrícola y minero, hace frente a un aumento sostenido de las importaciones de productos agropecuarios, tales como trigo, productos lácteos y aceites y grasas vegetales, con la agravante de que el aumento de tales importaciones es "más rápido que el de su producción interna e incluso que el ingreso bruto",³ lo que lleva a señalar que de persistir la tendencia que se observa, el país tendrá que depender en mayor grado que ahora de las importaciones de productos agropecuarios, si no se opera un cambio que permita una mejor y más racional utilización de sus recursos internos.

Si bien es cierto que se observa algún crecimiento en la producción destinada al mercado internacional, la producción para consumo interno prácticamente se encuentra estancada. Esto no obstante, su influencia negativa sobre la economía general no se deja sentir de manera apreciable, debido a que el crecimiento de esta última se vio favorecido por la influencia del sector externo. Sin embargo, no cabe esperar que dicho sector siga actuando en la forma que lo ha hecho en los años recientes, porque se ha llegado a una etapa en que el Perú debe hacer frente a exportaciones de capital por concepto de las amortizaciones de las inversiones que han venido realizándose últimamente.

² Alfredo Saco, citado por Luis E. Heysen: *Tres soluciones a la cuestión peruana*, Investigación Económica, México, D. F., Primer trimestre de 1959, Vol. XIX, No. 73, Pág. 89.

³ CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1958, pág. 159.

En consecuencia y como resultado del crecimiento vegetativo de la población, es el sector interno el que debe experimentar un ritmo mayor de crecimiento y a condición de que se opere una gran transformación en la estructura productiva⁴ en la que la agricultura debería ocupar el papel motor, pues el propio desarrollo industrial está condicionado a los cambios en el sector agrícola que permitan no solamente producir más alimento, sino también materias primas para la industria, pero fundamentalmente que eleven el consumo de la población rural donde predomina una economía cerrada de tipo consuntivo.

La concentración de la tierra

La ausencia de una expansión dinámica de la agricultura en el caso del Perú se origina principalmente en la persistencia de un sistema de explotación de la tierra que impide su efectiva utilización y que se manifiesta por la presencia de las dos formas anacrónicas de tenencia de la tierra que son el latifundio por una parte y el minifundio que subsiste a su lado. Ambas, entran en el desarrollo de la agricultura y le impiden constituirse en un factor dinámico.

La grave situación existente en el Perú, respecto a la tenencia de la tierra puede observarse en el Cuadro inserto, en el que pese a los pocos datos disponibles puede apreciarse el extraordinario grado de concentración de la propiedad de la tierra. Se desprende de su contenido que las propiedades menores de 100 hectáreas constituyen 97.92% del total de fincas existentes en la región de la costa y solamente disponen de 22.85% de la superficie total cultivada. En cambio las propiedades mayores de 100 hectáreas representan tan sólo 2.08% del total de fincas pero concentran en su poder 77.15% de la superficie total cultivada. Este panorama desolador se agrava aún más si se toma en cuenta que las propiedades mayores de 1,000 hectáreas, que al tenor de los datos mencionados no pasan de 79, disponen de 356 426 hectáreas, lo que significa un promedio por finca de 4 512 hectáreas. Frente a semejante predominio de unos pocos en tierras de riego altamente productivas, se ofrece un cuadro amargo de pequeños agricultores que en promedio alcanzan a tener apenas 1.98 hectáreas. Es obvio que no pueda esperarse de semejante anarquía en la distribución de la tierra, sino un nivel de vida subhumano para estos miles de campesinos, que no disponen de otro recurso que la magra cosecha que pueden obtener de dicha

DISTRIBUCION DE LA TIERRA EN LAS REGIONES DE LA COSTA Y DE LA SIERRA

	Superficie por finca	Número de fincas	Porcentaje	Superficie total hectáreas	Porcentaje
<i>En la costa</i> ^a					
Hasta 10 hectáreas		35 744	88.93	70 846	9.45
De 10 a 30 hectáreas		2 541	6.32	43 248	5.77
De 30 a 100 hectáreas		1 072	2.67	57 244	7.63
De 100 a 1 000 hectáreas		757	1.88	222 123	29.62
De más de 1 000 hectáreas		79	0.20	356 426	47.53
		40 193	100.00	749 887	100.00
<i>En la sierra</i> ^b					
Menos de 10 hectáreas		20 630	62.95	65 080	0.72
Entre 10 y 1 000 hectáreas		10 907	33.29	1 814 118	20.07
Más de 1 000 hectáreas		1 233	3.76	7 159 754	79.21
		32 770	100.00	9 038 952	100.00

FUENTE: Formulado con base en los datos de Luis E. Heysen contenidos en:

Problemática del Agro Peruano, documento presentado al Segundo Seminario Latinoamericano sobre *Problemas de la Tierra*, Montevideo, Uruguay, Noviembre-Diciembre de 1959.

^a Comprende exclusivamente la superficie cultivada.

^b Incluye superficie cultivada y pastizales.

⁴ CEPAL, *Op. cit.*, 1958.

superficie o el tener que buscar un complemento de sus ingresos trabajando en condiciones deplorables en las grandes plantaciones de la costa.

El cuadro adquiere verdadero dramatismo cuando se observa que el promedio de 1.98 hectáreas por finca se reduce hasta 0.79 hectáreas por predio para 24 371 propietarios y sin embargo, se sostiene la tesis de que las grandes plantaciones de la costa deben respetarse en función del alto grado de productividad alcanzado y de la presencia de un elevado grado de mecanización debido a fuertes inversiones. Se olvidó en este caso el tremendo drama socioeconómico de esos miles de campesinos tan sólo porque en dichas plantaciones las inversiones de capital extranjero y de una alta aristocracia terrateniente nacional constituyen el elemento predominante.

Los datos de la distribución de las tierras en la sierra permiten hacer una clasificación siquiera similar a la que se ofrece para las tierras de la costa, de manera que se observará una laguna difícil de llenar que se refiere a las tierras de 10 a 1 000 hectáreas, intervalo tan grande en el que no se puede precisar cómo se distribuyen los 10 907 predios y el millón ochocientos mil hectáreas; sin embargo, es de presumir que el cuadro será similar al observado en las tierras de la costa, pues a pesar de la escasez de datos disponibles se puede ver que más de 20 mil propiedades apenas llegan a constituir menos de 1% de la superficie total, lo que quiere decir que cada uno de estos predios posee en promedio solamente 3.11 hectáreas. No queda la menor duda que si se tuviera una clasificación de los predios menores de 10 hectáreas; el cuadro también sería alarmante pues es sabido que en el altiplano peruano y boliviano eran frecuentes los casos de propietario de surcos. En el lado opuesto, el cuadro señala 1 233 fincas que representan 3.76% del total y que acaparan casi 80% de la superficie total, lo que da un promedio por finca de 7 160 hectáreas.

No se dispone de datos sobre las tierras de la selva cuya cuantía tampoco se puede precisar. Las tierras de las comunidades indígenas tampoco figuran en los datos del Cuadro aunque el censo de 1940 señaló la existencia de más de 4,000 comunidades en las que seguramente el minifundismo es el problema matriz. Por otra parte, una buena proporción de las pequeñas propiedades seguramente escapan al control de los registros, con lo cual los datos que se señalan podrían ser más alarmantes aún.

De cualquier manera la información señalada aun siendo tan defectuosa, no puede menos que mostrar la tremenda y cruda realidad que sirve de marco a la agricultura peruana razón de más para que la gran masa de la población del país hubiera planteado desde hace tiempo la necesidad de una reforma agraria como instrumento no solamente económico sino también social y político, porque en el Perú más que en ningún otro país, la reforma agraria tiene que ser un instrumento del Estado para corregir los graves defectos que han creado un malestar económico y social cuya solución no puede demorarse, porque no se puede mantener por más tiempo esa concentración del ingreso que va aparejada a la posesión de la tierra, ni puede verse pasivamente cómo las formas de explotación feudal originan la existencia de una aristocracia que se nutre de la explotación más despiadada del campesinado sometido a las peores condiciones de vida.

Se ha pretendido en las líneas que anteceden señalar someramente el estado que guarda la concentración de la tierra en el Perú, con el objeto de que dichos guarismos sirvan de base para poder apreciar si el proyecto de ley de Reforma Agraria que se comenta a continuación, constituye un serio aporte para los graves problemas señalados, o no.

El Gobierno del Perú, en agosto de 1956 encomendó a una comisión expresamente constituida la presentación de un plan integral para la difusión de la pequeña y mediana propiedad urbana y rural y para la solución del problema de la vivienda.⁵ Dicha comisión en cumplimiento del encargo hizo un amplio estudio de la situación, contó con la cooperación de un experto de la FAO, y destacó una misión de sus miembros y asesores para que realizara un recorrido por México, España, Portugal, Italia, Holanda, Israel, Bolivia, Brasil, Uruguay y Argentina, estudiando los elementos que han servido de base para sus respectivas reformas agrarias o sus proyectos en tal sentido. La comisión elaboró un proyecto de ley al que

⁵ Boletín de Estudios Especiales del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V., Vol. XIV, No. 163, México, D. F., 16 de mayo de 1959, pág. 201.

enominó de Reforma Agraria⁶ y lo presentó al Gobierno en la noche 21 de septiembre de 1960. En las líneas que siguen no pretende realizar un análisis exhaustivo del proyecto sino en sólo destacar con sentido crítico sus rasgos predominantes,

límites de la propiedad

El artículo primero del proyecto de ley señala como uno de los objetivos de la Reforma Agraria, la corrección de los efectos de la estructura agraria y para ello se propone disminuir la pequeña y mediana propiedad operada directamente por el agricultor. Define como pequeña propiedad la que abraza toda la fuerza de trabajo del agricultor y su familia y o requiera del empleo de mano de obra extraña, salvo en determinados períodos y siempre que ella no exceda del 25 por ciento de la capacidad de trabajo de la familia. (Artículo 69). Se indica además que la unidad agrícola mínima deberá proporcionar un ingreso neto por lo menos igual al que obtenga en promedio el asalariado no calificado de la región, (Artículo 172). A su vez, define a la mediana propiedad como la operada por un agricultor, solo o con ayuda de sus familiares y con el empleo de asalariados permanentes o eventuales que sean necesarios y cuya superficie no exceda de la que pueda administrar directamente, utilizando los recursos organizados usuales a diez unidades familiares (Artículo 171).

A tiempo de establecer los anteriores límites mínimos, declara que los predios rurales no podrán exceder de las siguientes superficies (Artículo 7):

Tierras de cultivo:

- En la costa, 250 hectáreas de riego
- En la sierra, 250 hectáreas de temporal;
- En la selva, 1,000 hectáreas de temporal;

Tierras de pastos naturales:

- En la costa, 5,000 hectáreas;
- En la sierra, 5,000 hectáreas;
- En la selva, 10,000 hectáreas.

Dichos límites podrán variar hasta el doble tratándose de la suma de las tierras de más de un predio agrícola establecido en la misma provincia o provincias limítrofes, o de más de un predio ganadero establecido en un mismo departamento o departamentos limítrofes. Además conviene señalar que a medida de superficie se aplicará solamente a las tierras provechables agrícolamente.

Si bien es cierto que la proyectada ley establece de la manera señalada límites máximos y mínimos, no se observa ningún interés preciso por combatir el alto grado de concentración agraria que constituye en el Perú, junto con el minifundio, el más grande obstáculo para el desarrollo económico. Esto se ve claro, pues el Artículo 7 indica expresamente que los límites máximos señalados solamente rigen para los predios que se constituyan a partir de la promulgación de la ley; y más aún, en el Artículo 8 se declara textualmente que "los predios constituidos antes de la vigencia de esta ley están excluidos de las limitaciones del artículo anterior..."

El proyecto declara de necesidad y utilidad pública las expropiaciones y dedica una buena parte de su texto a exponer los procedimientos de afectación. Para ello señala que los predios constituidos con anterioridad estarán sujetos a afectación, pero dicha afectación se logrará luego de cumplirse una serie de requisitos y modalidades que en el fondo no tienen sino un objetivo, o sea, el de evitar hasta donde sea posible actuar contra los intereses de la poderosa aristocracia latifundista cuyo poder constituye precisamente la barrera más difícil de vencer para que el Perú pueda salir del atraso secular que lo caracteriza, atraso que es, por la misma razón, un freno al desarrollo económico y social del país.

⁶ Publicado en el Diario *La Prensa* de Lima el 10 de octubre de 1960.

Tierras afectables

De acuerdo con las disposiciones del proyecto, las tierras de dominio público tales como las pertenecientes al Estado, municipios, universidades, colegios, sociedades de beneficencia, etc., serán afectadas en su integridad y se usarán de preferencia para los fines de la reforma agraria. A su vez, las tierras de propiedad privada serán afectables por los procedimientos de expropiación o venta forzosa, parcelación y colonización.

Dichas afectaciones comprenden en primer término a los predios considerados como zonas de acción inmediata y en segundo, a los explotados en forma deficiente o que acusen una concentración excesiva de tierra agrícola.

Zonas de acción inmediata

El procedimiento a seguir en el primer caso, consistirá en que el Instituto de Reforma Agraria y Colonización realice investigaciones por provincias⁷ para obtener información sobre: a) los predios explotados "habitualmente por medios de pequeños arrendatarios, yanacones,⁸ colonos y otras formas semejantes de explotación indirecta de la tierra" y b) los operados con bajos índices de capitalización y nivel técnico, pero que además se caractericen porque "exista en ellos o en la zona en la cual están ubicados, una situación social caracterizada por alta densidad de población campesina en estado de subempleo en el campo o en otras actividades". El Instituto como resultado de dichos estudios podrá declarar zona de acción inmediata el predio o predios que se encuentren en cualquiera de las situaciones señaladas.

No se señala en el proyecto ningún tipo de acción preferente para estas zonas de acción inmediata, lo cual quiere decir que estarán sujetas a las modalidades de carácter general que se indican. Tampoco se establece claramente si estas tierras se destinarán para dotaciones a los propios arrendatarios, yanacones y colonos y por el contrario salta la duda sobre el tipo de beneficiario porque el Artículo 51 precisa que si en las tierras expropiadas existieran arrendatarios y ocupantes serán notificados para su desalojo, o en su caso se recurrirá al lanzamiento judicial.

Zonas de acción no inmediata

El segundo procedimiento de afectación no tendrá el carácter de urgencia señalado para las "zonas de acción inmediata" y solamente se recurrirá a él en el caso de que las tierras públicas y privadas afectadas por el primer procedimiento no sean suficientes para solucionar determinados problemas. Los predios sujetos a afectación como ya se señaló, serán los explotados en forma deficiente o en los que exista una excesiva concentración de la tierra agrícola. Para los autores del proyecto existirá "explotación deficiente cuando sea claramente desfavorable el análisis comparativo de los elementos siguientes en un predio determinado, atendidas las características del predio y las circunstancias imperantes en la zona que condicionen su explotación económica: a) las superficies explotadas habitualmente con las que fueran de posible explotación económica; b) los rendimientos obtenidos habitualmente de la tierra con los posibles mediante una explotación razonable de la misma; c) la magnitud de los capitales de inversión y de trabajo comprometidos en la explotación con los que serían necesarios para alcanzar una eficiencia normal de la misma; y d) subsidiariamente, los demás factores pertinentes". A su vez, el grado de concentración de la propiedad de la tierra será medido por la proporción de la superficie total de la provincia que ocupen los predios de más de 250 unidades básicas⁹ en caso de tierras de cultivo, o de la del departamento que ocupen los predios de más de 5,000 unidades básicas en caso de tierras de pastos naturales. Se entenderá que dicho grado de concentración "es excesivo cuando dicha proporción sea de tal magnitud que obstaculice

⁷ Políticamente el Perú se divide en Departamentos, Provincias y Distritos, de manera que la provincia vendría a equivaler al Municipio en México.

⁸ Trabajador agrícola al cual le proporciona el patrón la tierra, el agua y otros elementos. No existe un sistema definido de participación en la cosecha. Los yanacones se traspasan junto con la tierra cuando ésta se vende.

⁹ La unidad básica tiene las siguientes equivalencias (Artículo 36) 1 hectárea de riego en la costa; ½ hectárea de riego en la sierra; 13 hectáreas de temporal en la costa y 1 hectárea de temporal en la sierra.

seriamente el acceso a la propiedad rural y la difusión de pequeñas y medianas explotaciones, o genere condiciones insatisfactorias para la vida social, tales como la falta de autonomía de la población y su extrema dependencia respecto a uno o muy pocos propietarios”.

Es indudable que los elementos que se utilizan para la clasificación de los predios en los que no exista un margen de eficiencia en el uso de los recursos, es una aportación importante del proyecto. Sin embargo, resulta obvio señalar que el Instituto necesitará un frondoso personal técnico, además de los medios económicos para poder realizar las investigaciones necesarias que lo lleven a tal fin. El segundo punto en cambio no parece ser una medida apropiada de estimar la concentración de la tierra en pocas manos, pues basta señalar que la medida de comparación elegida se refiere a la superficie total de la provincia o del departamento, en lugar de referirse al promedio de las tierras en poder de pequeños y medianos agricultores, si se quiere insistir en una labor comparativa de carácter regional. Evidentemente un predio de gran tamaño al lado de muchos predios en los que predomine el minifundismo no acusará necesariamente una proporción excesiva de concentración sobre el total de la superficie en la región y así no habría razón valedera para su afectación.

Por otra parte la afectación se producirá de acuerdo a una escala de unidades básicas por la cual a un predio de 500 hectáreas de riego en la costa se le afectarán solamente 60 hectáreas; a uno de mil, 210 hectáreas; a uno de dos mil, 660 hectáreas; a uno de cinco mil, 2,580, etc., como dicha escala se aplicará tanto para las zonas de acción inmediata como para las que no tengan tal carácter, se infiere que el fenómeno latifundista no se habrá atacado de ninguna manera, pese a los límites máximos que pomposamente la ley señala, aunque es bien sabido que no se podrá esperar la introducción de nuevas técnicas dirigidas a modificar la estructura de la producción, mientras no se destruya de golpe el latifundio como forma de explotación de la tierra basada en la servidumbre de tipo feudal.

Otras características de las afectaciones

Pero el asunto no concluye ahí, porque todavía existen elementos que deben señalarse para dar una idea clara del tipo de reforma agraria al cual los autores del proyecto llaman “Reforma Agraria Integral”.

Primero.—Para realizar el segundo tipo de afectaciones deberán llevarse a cabo las investigaciones regionales que comprendan:

- a) levantamientos catastrales básicos;
- b) estudios económicos agrícolas;
- c) análisis del régimen de propiedad y uso de la tierra; y
- d) características fundamentales de los problemas agrarios.

No se desconoce de ninguna manera la importancia de tales estudios y su estimable valor cuando se pretende resolver graves problemas como el de la tenencia de la tierra, pero no debe olvidarse que ello demanda una apreciable cantidad de recursos económicos y técnicos con los que el poder público no cuenta en los países latinoamericanos, en particular, y en los países subdesarrollados, en general. En realidad un planteamiento de esta naturaleza, es decir, la idea de realizar una reforma agraria sobre bases eminentemente técnicas, con todos los estudios necesarios, en fin de cuentas no resulta en otra cosa que en una frustración completa, porque el erario no está en condiciones de destinar los recursos necesarios a tal fin cuando existen problemas agudos cuya solución no puede posponerse fácilmente. Esta es la grave situación de los países latinoamericanos y así lo han comprendido los países que han realizado sus reformas agrarias. El caso de México, Bolivia, Cuba y Venezuela es una demostración palpable de esta realidad. No existe otra alternativa, o se hace una reforma sin esa llamada imprescindible evaluación, o no se la hace nunca. Por otra parte, no debe olvidarse que los problemas de la estructura agraria son problemas más o menos conocidos, que por más complicados que parezcan, sus efectos se dejan sentir con un fuerte impacto sobre la realidad económica y social. Adicionalmente conviene señalar que la comisión después de haber dispuesto de cuatro años para estudiar los principales problemas de la tenencia de la tierra presentó un proyecto en el que en lugar de señalar la forma en que debe llevarse a cabo la reforma agraria, es decir los pro-

cedimientos a seguir en materia de afectación y distribución de la tierra, se concreta a declarar la procedencia de las afectaciones, siempre que así lo determinen los estudios por provincias.

Segundo.—Las afectaciones solamente se producirán siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) preparación de un programa definido de parcelación y colonización;
- b) existencia de recursos suficientes para llevarlo a cabo; y
- c) establecimiento de los servicios de asistencia técnica económica y social que aseguren el éxito de los nuevos adjudicatarios y mantengan el nivel de productividad.

Es indudable que el cumplimiento de estas tres condiciones sería el ideal largamente esperado por quienes han luchado por nuevos sistemas de colonización, pero desgraciadamente chocan con la realidad de los países latinoamericanos, donde por su propio escaso desarrollo y la casi nula participación del Estado en la generación del ingreso, éste no dispone de los medios que le permitan planear y desarrollar programas de colonización de una manera que comprenda la gran mayoría de la población que demanda tierras. Imponer tales requisitos, no significa en el fondo, sino una manera práctica de impedir el cumplimiento de la ley, y de esta manera agudizar aún más el fenómeno que caracteriza al mayor número de países latinoamericanos donde no pueden cumplirse leyes y disposiciones legales que son casi perfectas, por la sencilla razón, de que el Estado no cuenta con los medios necesarios. Por lo demás, no puede olvidarse que la colonización entendida como el asentamiento de campesinos en tierras previamente acondicionadas y que cuenten con los auxilios económicos sociales y técnicos necesarios, constituye un proceso que no puede beneficiar sino a una minúscula parte de la población agrícola y, en términos generales, debe concebirse sólo como una labor complementaria a una reforma agraria, cuya finalidad consiste precisamente en corregir los defectos estructurales de la tenencia de la tierra, mediante la expropiación y la redistribución de la tierra entre las familias campesinas que no las poseen o las tienen insuficientes.

No debe olvidarse por otra parte que en el Perú la política de colonización a la que el proyecto concede tanta importancia ha sido un instrumento del que se han valido los gobiernos desde mediados del siglo pasado, pero sus resultados han sido prácticamente nulos,¹⁰ de manera que no es probable que las nuevas disposiciones sobre la materia tengan la virtud de provocar un repentino interés de los terratenientes por patrocinar la parcelación o colonización de sus latifundios.

Tercero.—Las tierras expropiadas deben pagarse al contado si su valor no pasa de 200 mil soles oro. Si es mayor se abonará al propietario 20 por ciento al contado y el resto en 5 cuotas anuales, pero ninguna de las cuotas debe ser inferior a 200 mil soles oro y un interés de 8 por ciento anual (Artículo 42). Este sistema rige tanto para las tierras expropiadas por el Instituto como para las adquiridas por venta forzosa, salvo arreglo especial entre las partes contratantes y naturalmente cubre asimismo a las llamadas “zonas de acción inmediata”.

Salta a la vista que la finalidad de este sistema de pagos no consiste precisamente en lograr la “difusión de la pequeña y mediana propiedad rural”, porque seguramente ni el mismo Instituto dispondrá de los fondos necesarios para cubrir dichas indemnizaciones. Menos aún se podrá esperar que los pequeños arrendatarios y colonos dispongan de suficiente capital para adquirir las tierras que las vienen trabajando. Semejantes cuotas, servirán solamente para mantener la concentración agraria, o a lo sumo introducir cambios que permitan que la misma clase terrateniente se beneficie con las ventas forzosas, ya que, además, la ley deja en plena libertad al expropiado de vender las tierras a quien le plazca. La Ley de Reforma Agraria de Venezuela, que no puede tacharse de ser radical, concede 20 años de plazo para el pago de las tierras expropiadas, además de que ofrece a los nuevos adjudicatarios una serie de ventajas que le permitirían incluso reducir el total de la deuda a la mitad. En el proyecto de ley peruano no se encuentra una sola ventaja para que los trabajadores del campo tengan acceso a la propiedad de la tierra sino a través de los programas de colonización.

¹⁰ Edmundo Flores. *El problema agrario del Perú*. El Trimestre Económico, Vol. XVII, No. 3, México, D. F. julio-septiembre de 1950, págs. 387-389.

Cuarto.—El procedimiento para las afectaciones empieza por señalar un límite máximo para pronunciar declaraciones de afectación de 10 años y otro de 5 para el cumplimiento de la resolución de afectación, lo que no impide que el propietario expropiado, recurra a los tribunales judiciales para prolongar indefinidamente las acciones tendientes a la “difusión de la pequeña y mediana propiedad”, pese a que el Artículo 58 indica que “ninguna acción judicial podrá obstruir, detener o paralizar los procedimientos...” La experiencia de las luchas legales de los pequeños propietarios y comuneros peruanos contra la voracidad de los latifundistas son suficiente demostración de la forma en que se violan las leyes en favor de quienes disponen de todo el poder para mantener y acrecentar su predominio económico y político. Así lo comprendió claramente el legislador mexicano al señalar que los propietarios afectados “no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo”.¹¹

Explotaciones industrializadas

En cuanto se refiere a las explotaciones agrícolas industrializadas, establecidas de modo particular en la región de la costa y que pertenecen principalmente a grandes capitalistas peruanos y extranjeros, y donde se presentan las más graves situaciones de concentración de la propiedad rural en pocas manos, el tratamiento que señala el proyecto consiste en declarar la inafectabilidad de las tierras “que estuvieren ordinariamente dedicadas a la producción de los artículos que ellas elaboran hasta la extensión que fuere necesaria para el funcionamiento de sus instalaciones industriales en condiciones económicas”.

El proyecto de ley trata de esta manera de conservar la gran concentración de tierras que según pudo verse es realmente alarmante en la costa y para ello declara que “conviene respetar su magnitud económica hasta donde sea compatible con el interés social” en razón del grado de eficiencia alcanzado y de las inversiones de capital. Sin embargo, los autores del proyecto parecen no darse cuenta de que el sistema de plantación generalmente da origen al monocultivo, con su perniciosa influencia sobre la conservación de la calidad de los suelos, evita la diversificación de la producción y significa en fin de cuentas la explotación de la mano de obra que apenas deriva ingresos anuales raquíticos y está sujeta generalmente a un trabajo de tipo estacional que reduce aún más su ingreso real.

Formas de adjudicación

El proyecto de ley no señala las modalidades a seguir en la adjudicación de las tierras expropiadas y solamente se refiere a la parcelación por iniciativa privada o a la colonización por acción del Instituto o de los particulares. Esto significa que en realidad las tierras expropiadas se destinarán a colonización y la venta forzosa comprenderá exclusivamente el contrato de compraventa que pueda negociarse entre el propietario y los adquirentes, sin que el Instituto cumpla la función tutelar de señalar quiénes serán los adjudicatarios. Se comprende fácilmente que bajo dicho ordenamiento la ley se reduce a una serie de disposiciones destinadas a regular la acción de los particulares en materia de tierras de cultivo o pastizales y de ninguna manera una ley de reforma agraria propiamente dicha, por la cual el Estado representado por el Instituto, expropie la tierra para ser dotada a quienes tienen derecho para adquirirla en propiedad.

Además queda claro que la función de la ley se reduce a obligar al propietario a vender las tierras que resulten de la aplicación de las escalas de afectación señaladas en el artículo 35, en la forma de parcelas de dimensiones familiares o medianas o en su caso acogerse a la colonización privada, salvo que el Instituto resuelva que dichas superficies se expropien para colonización pública, caso hipotético si se considera que el Instituto deberá destinar ingentes recursos a los estudios encaminados a determinar la procedencia de las afectaciones.

Otro capítulo del proyecto se refiere a la concentración parcelaria destinada a corregir los problemas del minifundio. Aquí se trata de que el Instituto dirija la concentración parcelaria para lo cual puede recurrir incluso a la expropiación de pequeños predios que permitan anexarlos a otros de manera de aumentar su tamaño. Los afectados en este caso merecerían

¹¹ Artículo 27 Constitucional, fracción XIV.

ser tomados en cuenta para figurar como candidatos a colonos en los programas respectivos o simplemente se los indemnizaría. Es decir que se privaría de sus minúsculas parcelas a los auténticos pequeños propietarios y se les obligaría a convertirse en asalariados agrícolas, en circunstancias en que a los propietarios de predios de 2 mil hectáreas de riego se les afectaría el 33 por ciento de los suyos, o a los de 7 mil hectáreas se les afectaría solamente 61 por ciento, etc.

Las comunidades indígenas

El proyecto reconoce legalmente el régimen de propiedad a las comunidades indígenas que de hecho les ha correspondido desde la época del Imperio Inkásico, pero señala la necesidad de robustecer y fomentar la organización cooperativa como una de las formas más eficaces para contribuir a su mejor desarrollo. Teniendo en cuenta las raíces de su organización dicha medida viene a constituir un elemento positivo cuya importancia no puede desconocerse. Reconoce asimismo otra de las características que han informado desde sus orígenes la estructura jurídica de las comunidades, o sea, que el dominio directo de las tierras pertenece a la comunidad. Sin embargo, a diferencia de la legislación mexicana que concede el usufructo de las tierras de labor a los ejidatarios, el proyecto de ley del Perú señala que el dominio útil de las tierras de cultivo corresponde a los miembros integrantes de la comunidad, los que pueden enajenarlas en todo o en parte pero solamente a favor de otro miembro de la comunidad. Este procedimiento es similar al que ha sido sugerido también para el ejido mexicano.

Se indica asimismo que las parcelas de una comunidad no podrán ser de extensión mayor a la unidad familiar fijada en el artículo 169 ni menor a unidad agrícola mínima señalada en el artículo 172, de manera que las de mayor tamaño podrán ser afectadas para realizar los ajustes en la tenencia de la tierra cuando excedan de tres veces la mencionada unidad familiar. Las parcelas afectadas o vendidas podrán ser adquiridas solamente por otros miembros de la comunidad a condición de que el comprador no acumule más de dos unidades familiares. Asimismo la comunidad podría adquirir por venta forzosa el dominio útil de una parcela cuando no sea explotada personalmente por el comunero y su familia, cuando éste no se preste a contribuir, con su concurso a los trabajos o servicios que le correspondan o cuando no pague el cánón anual a la comunidad durante tres años.

Otro artículo de indudable importancia es el que estipula que los comuneros quedarán “sujetos al régimen de asociación forzosa para la ejecución de obras y trabajos, el establecimiento de servicios y otros fines que sean de interés común”, asociación que por lo demás, es precisamente la base de la organización de la comunidad peruana y que el proyecto no hace otra cosa que otorgarle vigor legal.

Se concede a la comunidad el derecho de cobrar un cánón anual que será fijado por ella misma y que se recaudará por parcela de acuerdo con su extensión y calidad de las tierras. Los fondos provenientes de dicho cánón como otros por diferentes servicios y actividades legales de la comunidad se utilizarán en fines que beneficien a la propia comunidad, como la ejecución de obras y mejoras, dar garantía subsidiaria por créditos recibidos por los comuneros, adquirir el dominio útil de parcelas, organizar los trabajos comunales y adquirir bienes inmuebles de cualquier naturaleza.

El artículo 208 del proyecto se refiere a la titulación en propiedad privada de las parcelas de las comunidades mediante resolución del gobierno a solicitud de la mayoría absoluta de los miembros de una comunidad. En tal caso los comuneros podrán disponer de su parcela después de 10 años de lanzada la resolución. Esta es otra disposición que se ha pretendido aplicar a la parcela ejidal y en la práctica significará la muerte de la comunidad, pues no será difícil obtener la aprobación de la mayoría de los comuneros quienes no siempre comprenden que el tipo de organización comunal constituye su única protección.

Al proceder en la forma indicada el proyecto encuentra una hábil manera de ir hacia la destrucción de la comunidad indígena, ideal largamente perseguido por los terratenientes que desde la época colonial la han venido cercando y reduciéndola a su mínima expresión, pese a la resistencia orgánica y tenaz de este sistema de explotación que ha probado a lo largo de los siglos su vitalidad y su capacidad de transformación. La misión del Estado debería ser precisamente la de proteger e impulsar este tipo de organización y no la de destruirlo.