

## Perú 1969-1980

# La penúltima reforma agraria latinoamericana

JOSÉ MANUEL MEJÍA\*

El decenio de los sesenta constituyó la “época de la reforma agraria” en América Latina. Acuciado por presiones irresistibles desde el campo, requerido con mayor insistencia por la intelectualidad de pequeñas burguesías sensibilizadas al cambio, antes que por las burguesías nativas, y consentido por Estados Unidos mediante su opinión legitimadora en diversos organismos internacionales, con mayor o menor radicalidad, el Estado asumió en distintos países la tarea de transformar la estructura agraria heredada de clases dominantes de cuño oligárquico. A diferencia de los procesos revolucionarios de México y Bolivia, y con excepción del caso de Cuba, estas reformas devinieron en procesos limitados de transferencia de tierras y de formación de capas de medianos y pequeños propietarios, relativamente más privilegiados dentro de amplias masas de campesinos desposeídos. Cuando la insurgencia campesina fue contenida, las dictaduras militares o los regímenes civiles autoritarios sucedieron a los gobiernos reformistas y se modificó la política estadounidense en materia de cambio agrario, la reforma perdió prioridad y pasó a un segundo plano del debate. Pese a ello, su magros logros resultaban difícilmente ocultables.

Por eso, el surgimiento en 1969 de un proceso de reforma como el peruano que, contraviniendo las tendencias generales, no sólo optó por un modelo distinto a los hasta entonces experimentados sino que también se propuso ambiciosas metas y un mediano plazo de ejecución, sorprendió aun a los especialistas en la materia. Con todo, se pensó que ésta sería la última y, quizá, la única experiencia reformista efectivamente consecuente del continente. Los hechos recientes han demostrado, sin embargo, que no fue así. Nicaragua, con clara vocación revolucionaria, y El Salvador, con orientación anti-campesina, iniciaron sendos procesos de reforma en el campo. Este segundo caso, además de ser conducido también por las fuerzas armadas, tiene la particularidad de inspirarse en el modelo peruano, cuyos organismos especializados entrenaron con alguna anticipación a jóvenes oficiales salvadoreños.<sup>1</sup>

A la luz de este hecho, y de su peso específico propio, cabe preguntarse por los resultados de la experiencia reformista que aparece no sólo como la más importante de la etapa reciente sino que, a inicios de los años ochenta, se perfila como un probable modelo de referencia para proyectos políticos explícitamente alternativos a la insurgencia popular en el continente. En este sentido, en el presente artículo se exponen avances y limitaciones de la reforma agraria en Perú de 1969 a 1980, así como algunos de sus problemas específicos, con la aspiración

1. Perú, Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria, *Seminario de Reforma Agraria para oficiales de la Fuerza Armada de El Salvador* (mimeo.), Lima, 1973. [Este artículo se escribió a mediados de 1980. N. de la R.]

\* En este artículo se reelaboran ideas presentadas antes en “La Reforma Agraria ha muerto: ¡Viva la Reforma Agraria!”, *Actualidad Económica del Perú*, año 2, núm. 16, pp. 7-8, Lima (junio), y José Matos Mar y José Manuel Mejía, “¿A los 10 años, la Reforma Agraria un gran fracaso?”, *Caretas*, núm. 558, pp. 38-41, Lima, 1979 (junio). Para un balance global del efecto de la reforma en la propiedad de la tierra, la economía rural, las clases sociales y la movilización campesina, véase José Matos Mar y José Manuel Mejía, *La Reforma Agraria en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1980.

de contribuir a una mejor comprensión de las posibilidades de los procesos que pretendan emularlo

#### REVOLUCIÓN MILITAR Y REFORMA AGRARIA

La reforma agraria peruana, a primera vista, aparece como un proceso sumamente contradictorio. Transferir nueve millones de hectáreas de un total de 23 millones en poco más de un decenio es un logro difícil de encontrar en otras partes del Tercer Mundo. Para no ir tan lejos, basta recordar que en el continente, ni siquiera procesos de reforma en camino al socialismo, como el cubano o el chileno de la Unidad Popular, rebajaron tanto los límites de las unidades afectables o alcanzaron volúmenes tan altos de redistribución de tierras. ¿Cómo entender, entonces, que una transformación tan radical del campo no haya derivado en un desarrollo rural sostenido y que, en cambio, el agro peruano esté hoy sumido en la misma situación de estancamiento estructural previa a la reforma?

Tal imagen contradictoria no es fortuita. Si algo caracteriza a esta reforma agraria es el haber cambiado radicalmente la faz del agro sin haber resuelto los problemas sustantivos. Para desentrañar semejante paradoja habría que retroceder a los primeros momentos del gobierno militar y recordar que la reforma sólo era el instrumento de un proyecto mucho más amplio de desarrollo económico y de reestructuración política. Dentro de ese proyecto la transferencia de tierras debía desplazar a la oligarquía terrateniente y facilitar así la modernización económica del campo, a la vez que desmontar la emergencia campesina, que para los servicios de inteligencia militar aparecía como una de las más graves amenazas a la preservación del sistema político. El eje de este proyecto era la construcción de un nuevo Estado, con ilimitados recursos económicos y políticos, capaz de realizar las transformaciones estructurales que durante tanto tiempo había bloqueado la élite oligárquica. Hoy, concluida con el cambio de gobierno esta experiencia,<sup>2</sup> su fracaso es rotundo. De ahí que la evaluación de la reforma agraria no pueda realizarse al margen de esta comprobación. Preguntarse, entonces, si la reforma agraria ha fracasado es una falsa cuestión. Lo que sucede es que la necesaria transformación de la arcaica estructura rural fue puesta en función de una aspiración (el predominio del capitalismo estatal, en lo económico, y la instauración del corporativismo, en lo político) que en las condiciones de Perú resultó inviable y que, en consecuencia, si como proceso administrativo la reforma fue un éxito sin precedentes, como programa social y político sólo refleja la bancarrota del proyecto militar.

#### EL DRAMA HISTÓRICO DEL AGRO

Para comprender en toda su magnitud la significación de la reforma cabe recordar que, hasta 1968, en Perú existía un régimen de tenencia y propiedad de la tierra sumamente contrastado, configurado a lo largo de un extenso período histórico y que reposaba fundamentalmente en la bipolaridad haciendas-comunidades indígenas. Las primeras, pese a constituir sólo 3.9% del total de unidades agropecuarias, poseían 56% de los 3 millones de hectáreas de tierra agrícola y 20 millo-

nes de hectáreas de pastos naturales del país; por otro lado, el restante 96% de las unidades, las de pequeña propiedad campesina —incluida la propiedad comunal— ocupaba 44% de la superficie agrícola.

La hacienda en sus tres versiones (capitalista, semicapitalista y tradicional), definidas por los regímenes productivos que en ellas imperaban, era la institución hegemónica del mundo rural. Diez mil fincas acaparaban los mejores recursos, constituían fuente de acumulación y, por ende, el sustento de poder en escala regional y nacional de las élites capitalistas agrarias y terratenientes. En cambio, las comunidades indígenas aparecían como el reducto de un tradicional sistema productivo basado en el principio de reciprocidad, sistema en el que la posesión y el trabajo individual se complementaban con la propiedad colectiva de la tierra. En franco proceso de descomposición originado por diversos factores, casi 4 000 comunidades constituían refugio para una inmensa masa de campesinos indígenas minifundarios.

Orientada básicamente a exportar y producir para un sector del mercado urbano, la agricultura era incapaz de abastecer las necesidades alimentarias de los 14 millones de habitantes del país, así como de sostener un proceso de crecimiento armónico entre industrialización y desarrollo rural. Dicha tendencia se reflejaba en la situación cada vez más crítica de los pequeños productores individuales y del millón de trabajadores rurales (asalariados y campesinos en situación servil y semi-servil) que, en su gran mayoría, se ubicaban en los tramos más bajos de distribución del ingreso, llegando a extremos de suma pobreza y casi nula participación en las actividades políticas del país (por ejemplo, privados del derecho a voto por ser analfabetos).

El entrapamiento económico y político del sistema se percibe mejor al considerar que, en estas condiciones, la propiedad de la tierra deparaba a la gran burguesía agraria y a la vieja clase latifundista un poder económico y político que les permitía bloquear los cada vez más importantes intentos de cambio acaudillados por los sectores medios y los débiles núcleos de la burguesía nacional.

Por esta razón, no llegaron a prosperar los sucesivos cuestionamientos contemporáneos del orden rural, iniciados ideológicamente con los lúcidos análisis de José Carlos Mariátegui y Víctor Raúl Haya de la Torre en los años veinte y concretados políticamente por un movimiento campesino en emergencia en las décadas de los cincuenta y los sesenta. Tampoco prosperaron los tímidos intentos de reforma agraria formulados en 1956, 1962 y 1965, dando pie a que reducidos núcleos de la izquierda política pretendieran capitalizar el malestar social por medio de un intento insurreccional guerrillero (1965), desmantelado rápidamente por el Ejército, que en cambio quedó sensibilizado por la necesidad de efectuar reformas.

Así, a fines de los años sesenta la situación de crisis económica y explosividad social originada en el campo demandaba un cambio radical, como única manera de superar el punto muerto estructural en que se encontraba. La reforma agraria devenía necesidad perentoria. Sin embargo, en la medida en que su realización estaba trabada por las características del sistema de poder, el requisito para llevarla a cabo era la previa transformación de éste.

2. Un breve examen de este proceso se realiza en Julio Cotler, *Democracia e integración nacional*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1980.

DEL FIN DEL LATIFUNDIO  
AL AGOTAMIENTO DEL REFORMISMO

Al caer la tarde del 24 de junio de 1969, la vibrante frase de Túpac Amaru, "Campesino: el patrón no comerá más de tu pobreza", pronunciada con voz firme por un Velasco Alvarado que iniciaba la experiencia reformista militar, anunció que el anhelo histórico del campesinado y bandera política de la izquierda, la reforma agraria, empezaba a materializarse. Para mayor crédito, pocas horas después enviados especiales, apoyados por las guarniciones castrenses del norte, rompieron la impunidad de los "barones del azúcar" y notificaron que las principales negociaciones cañeras quedaban afectadas.

De ahí en adelante, la transferencia de tierras catalizada por un conflictivo proceso de movilización rural fue desarrollándose hasta alcanzar, en junio de 1980, 9 millones de hectáreas y 2.2 millones de cabezas de ganado, adjudicados a 40 362 campesinos y trabajadores agrícolas (véase el cuadro 1).

En el camino, los ingenios de Gildemeister y W.R. Grace, las grandes negociaciones ganaderas laneras, las medianas haciendas algodonerías y un gran número de unidades tradicionales donde primaban relaciones señoriales fueron convertidas en cuatro tipos de empresas asociativas: cooperativas agrarias de producción, sociedades agrícolas de interés social, empresas de propiedad social, y grupos campesinos; la adjudicación de parcelas individuales ocupó un lugar secundario.

En este enorme y masivo proceso de transferencia —cuyo resultado más significativo es la liquidación no sólo de la clase terrateniente tradicional, sino también de la gran burguesía agraria propietaria, fenómeno sin par en América Latina— deben reconocerse dos momentos diferenciados: el inicial, correspondiente a la "primera fase" del gobierno de las Fuerzas Armadas (1968-1975), en el cual se gesta y desarrolla, alcanzando sus más importantes avances; el segundo (1976-1980), cuando el general Morales Bermúdez revierte el proceso político e imprime un ritmo mucho más lento a la reforma, para finalmente detenerla.

En términos globales, el proceso afectó aproximadamente a 39% de la tierra y 7.7% del ganado en el país, cifras no tan exiguas como parecen, puesto que 11 millones de hectáreas y una buena proporción del ganado que no se afectó se encontraban en manos de las comunidades campesinas y, por tanto, no podían ser materia de reforma.

La limitación de la transferencia sí es significativa en lo relativo a la población. De un total de 2 023 542 trabajadores considerados por el Ministerio de Trabajo como población económicamente activa de la agricultura, y suponiendo que por cada adjudicatario se beneficia a una persona más, la reforma sólo abarcó a 39.6% de los trabajadores. Es decir que, sin entrar a discutir si la totalidad de los adjudicatarios recibe beneficios efectivos, puede afirmarse que el millón de minifundistas con menos de 3 ha. quedó totalmente marginado de la reasignación de tierras.

Empero, el problema principal no proviene sólo de este hecho. Como se dijo, la reforma era sólo un instrumento de un proyecto de desarrollo más global que, bajo el supuesto de que la redistribución de tierras liquidaría la estructura feudal, postulaba un impresionante ritmo de incremento de la producción (4.2% anual según el Plan 1971-1975), un gran incremento del ingreso rural, la creación de más de 300 000 nuevas plazas y una sensible disminución del flujo migratorio campo-ciudad. Se esperaba, además, recuperar el equilibrio político del país, al neutralizar los conflictos rurales que habían conmovido al país en los años sesenta.

En 1976 ya era evidente que ninguno de estos ambiciosos planes se cumplirían. La producción estaba en crisis y debió crearse el Sistema Nacional de Producción Agropecuaria. El desempleo aumentaba, lo que obligó a elaborar el proyecto "Generación de Empleo en el Ámbito Rural". La migración desbordaba no sólo a las ciudades sino también a los núcleos urbanos de las cooperativas, y debió pensarse en la construcción de "aldeas cooperativas". Y, lo que era más grave, no sólo no se había resuelto la inestabilidad política en el campo sino que la movilización renacía, pero ahora enfrentada a la propia estructura de tenencia y propiedad creada por la reforma.

CUADRO 1

Realizaciones de la Reforma Agraria en Perú

Tipo de organización	Cantidad de unidades	Extensiones adjudicadas		Beneficiarios	
		Hectáreas	%	Cantidad	%
Cooperativas	603	2 338 256	25.9	107 360	26.8
Sociedades agrícolas de interés social	60	2 815 029	31.2	60 814	15.2
Grupos campesinos	946	1 893 352	20.9	51 745	12.9
Empresas de propiedad social	13	234 025	2.6	2 631	0.6
Comunidades	533	1 004 010	11.1	132 526	33.0
Individuos		749 357	8.3	46 286	11.5
<b>Totales</b>	<b>2 155</b>	<b>9 034 029</b>	<b>100.0</b>	<b>401 362</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaborado con información de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural al 31 de mayo de 1980. Las cifras de beneficiarios en EPS han sido ajustadas con datos de FONAPS.

En realidad, fue entonces cuando la reforma empezó a acabarse. En 1977 las metas de expropiación y adjudicación se rebajaron de 10.5 millones de hectáreas a 9.52 millones; un millón de hectáreas quedó condonado a los terratenientes. En 1978 se elevó el mínimo inafectable de las empresas medianas de 50 a 150 hectáreas, a la vez que las afectaciones se reducían por falta de presupuesto. Luego se derogaron las restricciones a las "concesiones", modificando la Ley de Selva y Comunidades Nativas, y se inició el remate de la Amazonia. Por último, en 1979, el Ministro del ramo, al anunciar el Plan del Sector, ni siquiera mencionó la reforma.

El fin de la reforma coincidió con la agudización de la crisis económica y política contra la que surgió la revolución. De ahí que, al tiempo que el régimen militar celebraba el décimo aniversario de la promulgación del D.L.17716 y transfería el gobierno a Belaúnde Terry, informando que había realizado 99% de sus metas de expropiaciones y adjudicaciones, el país tenga que seguir destinando 25% de sus divisas a importar alimentos, el crecimiento de la producción agropecuaria del decenio no sea más de 0.9% anual (menor que el crecimiento de la población, que es de 2.9%), el desempleo y subempleo rural abrumen a las ciudades con nuevas masas de población marginal y que, inspiradas por una revitalizada izquierda política, las movilizaciones campesinas por la tierra y el voto rural y de los migrantes urbanos conviertan a los líderes de las rebeliones campesinas de los años sesenta — como Hugo Blanco o Genaro Ledesma —, y a organizaciones de izquierda como Vanguardia Revolucionaria o Unidad Democrático-Popular, en representantes parlamentarios con peso electoral propio.

#### LA CRISIS DE LAS EMPRESAS

Donde se aprecia con más nitidez la autogenerada frustración de los propósitos oficiales es en la actual crisis del ordenamiento asociativo-estatal con que se ha remplazado a la hacienda. Dicha medida acentuó la concentración de la tierra: poco más de 1 600 empresas controlan hoy lo que antes poseían 10 000 haciendas y fundos; además, manejadas por una tecnoburocracia civil y militar, distan mucho del modelo autogestionario que los teóricos gubernamentales postularon en los primeros momentos de la revolución.

A despecho de su situación privilegiada, los resultados económicos de estas unidades son, además, críticos. Un estudio realizado en 1977 por una Comisión de Alto Nivel del Ministerio de Agricultura revelaba con toda claridad este hecho.<sup>3</sup> De 1 388 empresas existentes en ese momento, 955 (68%) no tenían gerente y 659 (47%) carecían de contabilidad. Al mismo tiempo, se calificaban como graves los problemas de carencia de recursos humanos en 1 088 (78%); de capacitación en 941 (68%); de organización empresarial en 633 (48%); de participación en 587 (43%), y de conocimiento de atribuciones en 565 (41 por ciento).

En el mismo año, una muestra de 611 empresas indicaba que el ingreso bruto total era de 18 230 millones de soles y que el re-

manente sólo alcanzaba a 250 millones, es decir, 1.37% del total. Además, la distribución no era homogénea, pues 360 empresas (58.9%) tuvieron ganancias por un total de 1 070 millones, mientras que 246 (40.2%) arrojaron pérdidas por 810 millones y sólo cinco empresas no tuvieron pérdidas ni ganancias.<sup>4</sup>

En las más modernas unidades de la costa, hoy convertidas en cooperativas agrarias de producción (CAP) y complejos agroindustriales (CAI), los problemas centrales son de rentabilidad y de liquidez.

La tendencia alcista de los insumos industriales, nacionales e importados, determinó un aumento constante de los costos de producción que, dada la caída de precios de los productos agrícolas de exportación (azúcar, algodón) y el rígido control de precios de los destinados al mercado interno, limita todas las posibilidades de que las empresas obtengan excedentes. Contradictoriamente, este fenómeno choca contra las propias expectativas estatales, ya que al no haber excedentes disminuyen de inmediato las posibilidades de recaudación de impuestos e incluso de amortización de la "deuda agraria". Al respecto, la mala situación de buen número de empresas decretó una mora *de facto* del pago de los 17 000 millones de soles que en un plazo de 20 años debían transferir al Estado y a los expropiatarios.<sup>5</sup>

En lo cotidiano, la crisis se siente en los tremendos problemas de liquidez que sufren las CAP y las CAI. Por ejemplo, en uno de los mejores momentos del proceso, el ciclo agrícola 1975/76, el Banco Agrario sólo proveyó a las empresas con 78% de los montos requeridos. Como es sabido que el Banco financia un máximo de 80% de los costos, esto significa que su aporte neto sólo cubrió 62.4% de las necesidades crediticias de las empresas. Además, ello se hizo con onerosas demoras y múltiples dificultades. El resto de las necesidades de crédito o fue financiado por *habilitadores* locales (que a más de un interés usurario ganaron la prioridad sobre las cosechas a precios unilateralmente fijados) o simplemente no se satisfizo, dejando sin cultivar parte de las tierras aptas. No es casual, por ello, que los propios gerentes e interventores, con sus angustiosas gestiones ante los bancos para conseguir fondos con que solventar las obligaciones mensuales, sean testigos de excepción de estos problemas.

Por otra parte, la situación tampoco es alentadora del lado de los salarios. Las tendencias alcistas que beneficiaron a los trabajadores estables, provocando una temporal bonanza del comercio provinciano y de algunas ramas industriales de bienes de consumo, sólo duraron hasta 1976. De ahí en adelante la capacidad adquisitiva no sólo no aumentó sino que empezó a deteriorarse de modo vertiginoso.

La directa responsabilidad en estos resultados compete al programa de estabilización que adoptó el gobierno por dictados del FMI, sobre todo desde 1978. "Paquete" tras "paquete

4. *El agro en el Perú* (mimeo.). Informe CEFES, publicación del Centro de Documentación y Estudios Sociales, Lima, 1980.

5. En los últimos momentos del gobierno militar y atendiendo a una disposición de la Asamblea Constituyente, en noviembre de 1979 se acordó el pago a los expropiatarios de 13 000 millones de soles pendientes de pago de la deuda agraria, obligación que se asignó al Estado.

3. Véase, al respecto, José Matos Mar y José Manuel Mejía, *Reforma Agraria: logros y contradicciones 1969-1979*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1980.

económico", este programa ha ido acumulando en los tres últimos años medidas como aumento de impuestos, retiro de subsidios a los fertilizantes y restricción del crédito que, al favorecer al gran capital monopólico, han causado la bancarrota del proyecto cooperativo.

#### LA MARGINACIÓN DE LAS COMUNIDADES

Como se mencionó, la reforma tuvo un efecto desigual. Zonas enteras no recibieron nunca su atención y considerables sectores sociales rurales — como los pequeños propietarios minifundistas y los eventuales — nunca fueron tomados en cuenta. ¿Qué sucedió con ellos durante el lapso de reforma? Veámoslo brevemente.

La Sierra, en contraste con su pasado notable, ha sido y es el bolsón de pobreza del país. Dentro de ella, la llamada "mancha india" concentra los niveles más dramáticos de esta situación. Ahí se ubicaba en 1972 la mitad de los habitantes que, a semejanza de los marginados urbanos, no conseguía un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas, y poco más de un tercio (34.7%) de aquellos cuya situación se calificaba como de extrema pobreza. Además de una existencia dura y agobiante, condicionada por desenvolverse a más de 3 000 m sobre el nivel del mar, las relaciones de producción a las que se encontraban sujetos determinaban que su esperanza de vida al nacer no pasara de 46.6 años y que la tasa de mortalidad infantil alcanzara la terrible cifra de 231 por mil.

Para la mayoría de los integrantes de este sector la única opción fue el asalariamiento estacional, ahora en las empresas reformadas. Tales unidades, debido al menor aporte de trabajo de sus socios, han ampliado sus demandas de mano de obra e incluso, conservando la marginación de los eventuales, han mejorado un poco las retribuciones. Este hecho, junto con la falta de empleo y el estancamiento de los salarios mínimos de un gran número de provincias serranas, actúa como un incentivo a la migración. La masiva semiproletarización campesina aparece así como la contrapartida de la relativa mejora de los trabajadores beneficiados por la reforma.

Lo significativo es que, en su mayoría, estos campesinos pertenecen a comunidades que todavía mantienen vigentes prácticas de trabajo colectivo y de participación democrática en las decisiones de la comunidad. No más de 500 de estas agrupaciones recibieron tierras adicionales, sin compensar a las restantes con ningún otro programa de promoción. Tal desatención desaprovechó las enormes potencialidades sociales de las comunidades, en las cuales, a diferencia de las empresas asociativas constituidas verticalmente, la organización colectiva de la producción tiene mucho más posibilidades de éxito. Esa decisión fue mucho más reprochable si se tiene en cuenta que en los grandes proyectos de desarrollo rural, como el Plan Puebla en México o el Programa DRI en Colombia,<sup>6</sup> uno de los cuellos de botella ha sido precisamente la ausencia de organización.

Así, en 1980 el mundo rural andino aparece en un permanente proceso de depresión, al tiempo que sus pobladores se hacen

más dependientes de la venta de su fuerza de trabajo, dejando en el camino sus patrones socioculturales tradicionales, sus sistemas de intercambio, la pequeña industria doméstica y hasta sus concepciones de la vida; su único norte es emigrar definitivamente a la gran ciudad o hacerse por algún medio de un pedazo adicional de tierra

#### LA LUCHA POR LA TIERRA CONTINÚA

Como respuesta a esta situación general, en muchas CAP atrasadas y aun en las más desarrolladas de la Costa, los bajos ingresos, la falta de empleo y, sobre todo, la posibilidad ofrecida por las empresas que dejan sin cultivar parte de las tierras adjudicadas, motivan que los propios socios, los trabajadores eventuales o los pobladores vecinos se instalen en pequeñas parcelas donde siembran un poco de maíz y crían dos o tres animales. Con toda certeza puede afirmarse que más de la mitad de las empresas del país, incluidos los complejos agroindustriales, se enfrentan al problema del "enfudamiento" interno. Por ejemplo, sólo en la gigantesca CAP azucarera Cayaltí puede encontrarse a 1 500 "parceleros" de un total de 2 400 trabajadores socios.<sup>7</sup>

Sin duda es en la Sierra, en las empresas constituidas sobre haciendas semicapitalistas y tradicionales, donde esta situación asume caracteres más críticos. Gigantescas CAP o sociedades agrícolas de interés social (SAIS) de 30 000 a 40 000 hectáreas son incapaces de aprovechar la totalidad de sus tierras por razones tan simples como que para llegar desde la administración central hasta las unidades de producción se necesitan más de tres días. Como colosos con pies de barro, estas empresas han sido incapaces de emplear a parte de los pocos campesinos que son socios, y mucho menos de desarrollar las zonas donde se encuentran enclavadas, desaprovechando porciones considerables de las tierras aptas, que el Gobierno prefiere mantener bajo su propiedad en lugar de entregarlas a los pauperizados campesinos vecinos o a sus propios socios.

La problemática es más compleja, pues a la situación descrita se añade que, basadas en el mantenimiento de relaciones señoriales y la prestación de trabajo gratuito de sus "socios", la gran mayoría de las CAP y SAIS andinas sean incapaces tanto de asalariar completamente a sus trabajadores como de mantener los compulsivos sistemas gamonales. Experimentan por esta razón una doble presión hacia su progresiva desaparición como empresas: la interna, de sus socios, y la externa, de sus pauperizados vecinos. Sorda pero paulatinamente, los Andes ven ahora otra gran corrida de cercos. Esta vez, a diferencia del relato de Scorza, no son las haciendas las que expropián a las comunidades, sino éstas las que reivindican las tierras de las grandes empresas asociativas. La mejor expresión de esta tendencia puede encontrarse en el caso de la CAP "Túpac Amaru" de Antapampa, tomada totalmente de 1977 a 1979; en las invasiones de Lauramarca, Calca y Chincheros, en el Cusco, en 1978, y en las recuperaciones de tierras de 1979, entre las que destacan las realizadas en Puno y la de la comunidad de Ondores, que afectó a la SAIS Túpac Amaru, la empresa capitalista más importante y desarrollada de la Sierra central. No es raro por ello que las organizaciones campesinas clasistas agrupadas alrededor de la

6. Hubert Zandstra, Kenneth Swaberg, Carlos Zulberti y Barri Nestel, *Caqueza: experiencia en desarrollo rural*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Bogotá, 1979.

7. José María Caballero, *Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1980.

Confederación Campesina del Perú (CCP), que el Gobierno trató de neutralizar, e incluso la Confederación Nacional Agraria (CNA), creada para apoyar al Gobierno, se hayan vuelto contra esta realidad y que hoy día aparezca fortalecida la primera y autonomizada del Estado la segunda

#### LAS CAUSAS DEL FRACASO

**S**in embargo, los negativos resultados no radican sólo en las contradicciones del nuevo ordenamiento agrario, sino también en la política económica y en el autoritarismo con que se condujo al país en ese lapso

La política económica relegó al agro a una función subsidiaria de lo que se llamó el "desarrollo industrial permanente y autosostenido". Gracias a ello, la indispensable promoción del autoabastecimiento alimentario se sacrificó ante la necesidad de exportar incluso alimentos esenciales con el fin de obtener divisas; la capitalización rural fue remplazada con la necesidad de obtener excedentes o de enjugar los déficits de las empresas estatales; el incremento del ingreso de la mayoritaria población campesina se pospuso en aras de un esquema de distribución que beneficia al cuartil de los habitantes del país más beneficiado. Así, durante el período el agro transfirió aún más excedentes a otros sectores de la economía: 4 000 millones de soles por pago de deuda agraria, casi 10 000 millones por impuestos directos y varias decenas de miles más como "ganancia" de empresas como EPSA, EPCHAP, ENCI, ENATA, ENACO, a las cuales el Estado concedió el privilegio de la comercialización monopólica de determinados productos agropecuarios. Al mismo tiempo, la inversión programada en el agro alcanzó de 1971 a 1978 sólo 37 000 millones de soles. Todo esto, por cierto, sin tomar en cuenta los términos de intercambio agricultura-industria, que si bien se mantuvieron relativamente estables e incluso experimentaron alguna mejoría durante el período de Velasco, empeoraron de modo drástico a partir del programa de estabilización.<sup>8</sup>

Para comprender en toda su magnitud las consecuencias de este divorcio absoluto entre la intención de reformar el agro y una política económica que no sólo profundizó el estancamiento productivo y la descapitalización del campo, sino también ahondó los profundos desequilibrios regionales del país, baste mencionar, como ejemplo dramático, que hasta 1968 departamentos fronterizos como Tumbes, Tacna y Moquegua recibían 2.8% del crédito agrícola nacional, pero diez años después la participación se había reducido a sólo 1.5%, desvirtuando los propósitos de "seguridad nacional" que animaron la reforma.

El otro componente del fracaso se encuentra en el estilo con que el Gobierno pretendió no sólo conducir la reforma sino manejar el sector agrario después de su restructuración, estilo incompatible con la pregonada participación de las bases y que no tenía ningún viso de democracia, y donde además no existió la mínima fiscalización a los eventuales conductores del agro, ni el respeto elemental por el sentir de las bases.

Contra lo que pudiera creerse, ésta no fue una característica accidental del proceso, sino más bien la expresión concreta de

8. Elena Álvarez, *Política agraria y estancamiento de la agricultura, 1969-1977*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1980

los cambios en las relaciones entre Estado y agro promovidos por la reforma. Lo esencial de los cambios fue disociar la propiedad de la tierra de la decisiva influencia política y económica que disfrutaba antes la clase propietaria. Con tal fin se efectuó no sólo una revisión de la tradicional subordinación de las instancias estatales ante los propietarios, sino que se confirió a éstas algunas de las atribuciones productivas de los antiguos propietarios, concentrando el poder político antes que "transfiriéndolo" como rezaba la retórica oficial

Sólo así se entiende, por ejemplo, cómo mediante aparatos como el Sistema de Asesoramiento y Fiscalización (SAF-CAP) de las cooperativas azucareras y arroceras del norte, destacados estrategas militares tuvieron que tomar decisiones sobre qué tipo de molino para trapiche comprar o qué capacidad deberían tener los calderos de vapor para el ingenio. En estas funciones, desplazaron tanto a los "propietarios" cooperativistas como a técnicos y especialistas. Pueden suponerse los resultados de tales decisiones y la forma en que contribuyeron al actual descalabro de las empresas.

De otro lado, la intolerancia oficial respecto a las demandas de los campesinos no beneficiarios, de los pequeños y medianos agricultores, e incluso de los propios beneficiarios de la reforma, condujo a que el pretendido afán de incorporación política de las bases no resistiera más de tres años de experimento. A diferencia de México o Bolivia, donde la reforma agraria, mediante organizaciones como la poderosa CNC mexicana, permitió la absorción de las demandas rurales y la constitución de una sólida base social a las burguesías estatales emergentes, la reforma agraria peruana culminó reproduciendo la precariedad política del campo, contra la cual insurgió.

#### ¿DESPUÉS DE LA REFORMA AGRARIA, QUÉ?

**C**omo una recurrencia inexorable que ha perseguido a toda la frágil vida democrática del país, la necesidad de resolver el problema agrario vuelve a aparecer, al cabo de 12 años de reforma, como uno de los retos más importantes del futuro inmediato.

Si no se extraen las lecciones tan costosamente dictadas por la reforma agraria militar, de poco o nada serviría ésta. Es preciso afrontar el problema de la tierra en su doble sentido de corregir la nueva concentración de la propiedad consolidada y atender la marginación de las comunidades campesinas. Ampliar de modo significativo la frontera agrícola del país, emprender una política de desarrollo rural que privilegie a la agricultura dentro de la economía del país y propenda, por lo menos, al autoabastecimiento alimentario, e iniciar la democratización política del campo, aparecen en esta perspectiva como tareas imperiosas del mediano plazo. Ante tal situación es evidente que la reforma agraria resulta impotente, como cualquier otra medida política, si se realiza subordinada al interés capitalista y al fortalecimiento del Estado burgués.

Quien quiera imitar el ejemplo de este primitivo intento de resolver el problema agrario y campesino debe pensarlo cuando menos dos veces, dado que la historia se repite como tragedia o como farsa, y el campesinado latinoamericano no está dispuesto a ninguna de las dos cosas. □