

Reforma y contrarreforma agraria en el Perú	Título
Castillo Pinto, Laureano del - Autor/a;	Autor(es)
Proceso agrario en Bolivia y América Latina	En:
La Paz	Lugar
CIDES-UMSA, Posgrado en Ciencias del Desarrollo PLURAL editores	Editorial/Editor
2003	Fecha
	Colección
Distribución de la tierra; Reforma agraria; Perú;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904012347/12reforma.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Reforma y contrarreforma agraria en el Perú

*Laureano del Castillo Pinto**

Hacia un Balance de la reforma agraria peruana

La reforma agraria peruana ha sido reconocida como una de las más radicales, se inició en 1969 y culminó formalmente en 1991. En el presente documento se intentará hacer una breve revisión del mencionado proceso, considerando las modificaciones sufridas, para luego ver algunas perspectivas.

Contexto en el cual surgió

En la primera mitad del siglo XX la escena política y social era dominada por el Estado oligárquico, expresado en la “República Aristocrática” como la llamó el historiador Jorge Basadre. En la agricultura de entonces, las bases de la dominación oligárquica estaban constituidas por grandes haciendas exportadoras de corte moderno (productoras sobre todo de azúcar y algodón en la costa norte del país y algunas de lana en la sierra sur) y por latifundios, sobre todo serranos, donde se mantenían formas de trabajo no salariales o precapitalistas. Al igual que en la mayor parte de nuestros países, la distribución de la tierra mostraba una tremenda desigualdad, dejando

* Investigador del Centro de Estudios Peruanos, CEPES, Lima - Perú.

una cantidad muy grande de campesinos y comunidades de indígenas al margen. Así, de acuerdo al censo de 1961, tan sólo el 0,4 por ciento de las unidades agropecuarias de 500 hectáreas o más concentraba el 75,9 por ciento de la superficie agrícola total, mientras que el 83,2 por ciento de las unidades agrícolas menores de cinco hectáreas ocupaban sólo el 5,5 por ciento del total de la tierra agrícola¹.

Ese injusto orden originará protestas campesinas a lo largo y ancho del país durante las primeras décadas del siglo XX; una de las más conocidas la encabezó Teodomiro Gutiérrez, Rumi Maqui, en Puno en 1924. La respuesta de los gobiernos, la represión policial, no impidió que estas protestas siguieran produciéndose hasta inicios de los años 60.

A ello se sumarían los cuestionamientos provenientes de sectores políticos como el APRA y nuevas fuerzas políticas como la Democracia Cristiana y Acción Popular, que confluirían con sectores intelectuales que venían evolucionando desde posturas indigenistas. Incluso la Iglesia Católica, que tradicionalmente había actuado legitimando el orden tradicional, expresó en 1959 su clara demanda de una reforma agraria. Pero el principal cuestionamiento al orden oligárquico provendrá de los propios campesinos, sobre todo a partir de los últimos años de la década de 1950:

“Las gigantescas olas de movilización campesina de fines de la década del 50 y comienzos de la del 60 toman por sorpresa a la sociedad peruana. Los campesinos irrumpen en la escena política desde el exterior planteando un cuestionamiento radical al orden agrario vigente y mostrándose como una fuerza democrática revolucionaria de gran brío. Su agitación, junto con los movimientos guerrilleros, golpean profundamente la legitimidad de ese

1 Cristóbal Kay, citando a Barraclough, señala estadísticas similares sobre concentración de tierras en América Latina en la década de 1960. Kay, Cristóbal, *Reforma Agraria, Industrialización y Desarrollo: ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina?* En *Debate Agrario*, N° 34, Lima, CEPES, julio 2002.

orden agrario y de sus beneficiarios, los terratenientes, y ponen en el orden del día la cuestión de la reforma agraria”².

El régimen oligárquico enfrentaba una crisis a fines de los años 50 del siglo pasado. Cinco serían las modificaciones más importantes que experimentó la agricultura peruana durante ese período: el fuerte incremento de la población con insuficiente expansión de la frontera agrícola; la fuerte diferenciación interna de las comunidades campesinas, parcialidades y áreas minifundistas; la modernización de los latifundios, abarcando desigualmente a haciendas costeñas y serranas; el desarrollo de los medios de comunicación y del sistema educativo; y la crisis de la ideología colonial terrateniente que consideraba que “el problema del indio” era moral, educativo y étnico antes que económico y social.

Ante las presiones sociales hubo algunos esfuerzos limitados, como el proyecto de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, la promulgación de la Ley de Bases de Reforma Agraria en 1962, el Decreto para legalizar la reforma agraria realizada por los campesinos cusqueños y la primera Ley de Reforma Agraria en 1964. Pero la medida fundamental fue la aprobación de la Ley de Reforma Agraria en 1969 por parte del Gobierno Militar del Gral. Velasco Alvarado, que representa –según los historiadores– el segundo golpe de Estado institucional en nuestra historia nacional, influido por consideraciones de la doctrina de seguridad nacional y, sobre todo, por el final del dominio oligárquico.

También debe destacarse el papel que cumplieron, en aquellos años, organismos internacionales como la FAO o como la Alianza Para el Progreso –impulsada por el gobierno norteamericano– para la aplicación de una reforma agraria en Perú.

2 Caballero, José María, “La Reforma Agraria y más allá: el fracaso del modelo agrario del régimen militar. Un análisis social y político” En *Agricultura, Reforma Agraria y Pobreza Campesina*, IEP, Lima, 1980. p. 59.

Carácter de la reforma agraria

Como es obvio, los sectores conservadores y los propios afectados (hacendados costeños y terratenientes serranos) criticaron lo que llamaron el “despojo de la propiedad” y caracterizaron la reforma agraria como “comunista”, alentados en parte por los planteamientos que luego harían los militares de llevar adelante en el país un modelo alternativo de ordenamiento social al que llamaron una “democracia social de participación plena”.

Sin embargo, los militares desecharon los planteamientos hechos por sectores de izquierda desde años atrás, en el sentido de confiscar (es decir, expropiar sin pago) las tierras a los hacendados y entregarlas a los campesinos. El camino seguido en este punto fue la expropiación de las tierras, aprovechando de una modificación constitucional que facilitaba las expropiaciones con fines de reforma agraria producida al inicio del gobierno de Fernando Belaúnde y que permitía pagar las indemnizaciones por las tierras expropiadas en armadas e incluso con bonos.

Caballero afirma que los militares se habrían planteado dos objetivos desde el inicio: organizar sobre nuevas bases el desarrollo del capitalismo agrario y encauzar la participación política del campesinado, pero más allá de algunos planteamientos vagos sólo tenían clara su decisión de fustigar a las fracciones oligárquicas terratenientes³.

Lo que no está en duda es la radicalidad de la reforma, que se expresa en la cantidad de tierras que se afectaron. Se trataba de una ley que no daba mayores posibilidades a los hacendados de evadirse, pues no contemplaba estatutos de excepción, no excluía ninguna zona del país de su aplicación, ni atacaba únicamente a las unidades económicas “atrasadas”

3 Ibid., p. 71. Henry Pease coincide con estas afirmaciones, “La Reforma Agraria peruana en las crisis del estado oligárquico” en *Estado y Política Agraria*. 4 Ensayos. DESCO, Lima, 1980 (segunda edición).

dejando en pie a las “modernas”. Esto explica cómo al cabo de los primeros cuatro años de la aplicación de la Ley, cerca de 12 millones de hectáreas fueron objeto de afectación en el país⁴, aunque finalmente fueran adjudicadas a campesinos menos de 10 millones de hectáreas. En similar lapso, entre 1964 y 1968, en aplicación de la primera Ley de Reforma Agraria, el gobierno de Belaúnde afectó menos de un millón de hectáreas.

En su aplicación concreta, la reforma agraria privilegió la adjudicación de las tierras afectadas a las empresas asociativas creadas por el gobierno militar, es decir, a cooperativas agrarias, sociedades agrícolas de interés social –SAIS–, empresas rurales de propiedad social y grupos campesinos. En efecto, estas cuatro formas asociativas concentraron el 76 por ciento del total de tierras adjudicadas, mientras que las comunidades campesinas y nativas recibieron sólo el 12,8 por ciento y se entregó en forma individual (familiar) tan sólo 10 por ciento de las tierras⁵.

Esa preferencia por las modalidades asociativas, en las cuales lejos de dividir las haciendas y latifundios entre los campesinos, se optó por constituir empresas cooperativas o similares, de acuerdo a los expertos, habría tenido que ver con el mantenimiento de economías de escala y con las experiencias aplicadas en otros países. En la práctica, pese al discurso oficial, muchos campesinos sintieron que en vez de repartirse la tierra se los vinculó compulsivamente a empresas mayores.

Dentro del esquema planteado por los militares, los campesinos pasaron a ser socios de las nuevas empresas cooperativas (al igual que las comunidades serían incorporadas como socias de las SAIS), lo que no respondió a ninguna consulta a los campesinos sino que fue resultado de una condi-

4 De acuerdo al Censo de 1961, el total de la superficie agropecuaria era de 18 millones 604 500 Has.

5 Datos tomados de “Reforma Agraria en Cifras”, Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, Ministerio de Agricultura, Marzo 1982.

ción indispensable para ser beneficiario de la reforma agraria. En función de ello y además del hecho de que las tierras se adjudicaban a las empresas bajo la *cláusula de reserva de dominio*, los hacendados y otros sectores conservadores acusaban al Estado de constituirse en el dueño de las tierras. Por su parte, en atención justamente a esa preferencia por las empresas asociativas, desde las organizaciones de izquierda se atacaba a la reforma agraria por seguir la vía terrateniente y se demandaba su radicalización (recomendando al mismo tiempo a los campesinos desconocer el pago de la deuda agraria).

Pero más allá de los discursos, lo cierto es que se observaban serias inconsistencias entre el pretendido apoyo prioritario del gobierno a las cooperativas y otras empresas asociativas agrarias (expresado en lo relacionado a la adjudicación de tierras, así como en materia de créditos y otros servicios), lo que rápidamente generó conflictos al interior de esas empresas, sea debido a la limitación para incrementar los salarios, a la imposición de precios subsidiados para el consumo interno, al condicionamiento de los créditos a la agricultura y a la intromisión directa del propio Ministerio de Agricultura, entre otros. En un breve trabajo García Sayán mostró las contradicciones entre esa supuesta prioridad de las empresas asociativas y las medidas tributarias y otras, aplicadas por el mismo gobierno durante los años 1968-1976⁶.

Objetivos de la reforma agraria

De acuerdo a los expertos, la reforma agraria peruana se ubicaba dentro de un proyecto de desarrollo agrario, por la vía capitalista. Pero como se ha dicho, los militares no tenían claro su proyecto para el campo. Eso es lo que puede explicar los cambios continuos producidos en el texto de la propia ley de

6 García-Sayán, Diego: "La Reforma Agraria hoy", en Estado y Política Agraria. 4 Ensayos. DESCO, Lima, 1980 (segunda edición).

reforma agraria, lo que obligaría a que en agosto de 1970 se aprobara un Texto Único Ordenado –TUO– de la Ley (aunque el mencionado TUO siguiera modificándose en los años siguientes).

Dos parecen haber sido los objetivos que se plantearon los militares peruanos en 1969 cuando promulgaron la ley de reforma agraria: evitar una mayor conflictividad en el campo (sobre todo luego de la experiencia de las guerrillas a inicios de la década de los 60, frenando la amenaza del comunismo) y modernizar la agricultura.

Lo primero se habría conseguido con mayor facilidad, favorecido indudablemente por encontrarse en medio de un gobierno de facto (es decir, sin Congreso ni otros mecanismos de contrapeso al Poder Ejecutivo), y logrando el desplazamiento de la oligarquía del campo, vía un radical reparto de las tierras agrícolas.

El segundo objetivo parece haber sido el que más obstáculos encontró. En efecto, tal como ocurrió en otros países en los cuales se impulsó reformas agrarias, en el caso peruano la participación de la agricultura en el PBI peruano descendió en aquellos años (de 14,5 por ciento en 1965 a 11,5 por ciento y 9,9 por ciento en 1975 y 1980, respectivamente). En parte, esa caída se explicaría por la mayor importancia que tuvo para el Estado peruano el impulso de un proceso de industrialización vía sustitución de importaciones, algo a lo que el gobierno militar le puso mucho empeño⁷.

El gobierno militar entendió que la modernización de la agricultura pasaba por la introducción y generalización del modelo cooperativo en el país, lo que como se ha dicho, hizo sin respetar el principio de la libre adhesión. Así, en la costa peruana, donde se encontraba la mayor parte de fundos modernos, orientados hacia la exportación y los productos comer-

7 El Gobierno fomentó la inversión de los bonos de reforma agraria entregados a los ex-hacendados en inversiones en el sector industrial. Sobre el uso de los bonos puede revisarse también a García-Sayán, Op. cit.

ciales, se formaron un poco más de 600 cooperativas agrarias de producción. En la sierra, donde no había condiciones para formar cooperativas se optó por constituir Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), un modelo más flexible, pero al que complementariamente se aplicaba la Ley de Cooperativas. En aquellos lugares de la sierra donde no había condiciones para formar cooperativas o SAIS se hizo la adjudicación a Grupos Campesinos (originalmente llamados grupos de campesinos), definidos como modalidades transitorias de adjudicación que luego debían convertirse en cooperativas agrarias.

En el caso de las comunidades campesinas es claro que éstas no eran una forma privilegiada por la reforma agraria⁸. Como se ha dicho, su participación del total de tierras adjudicadas era menor, pese a su importancia, su historia y la ventaja de constituir una organización cohesionada. Aunque no fue dicho en ningún discurso oficial, los militares parecen haber entendido a las comunidades como una suerte de lastre, como una organización tradicional sin condiciones para constituir una base de la modernización del campo. Esto es lo que puede explicar que en 1970 se les impusiera—a través del llamado Estatuto Especial de Comunidades Campesinas— la modificación de su organización interna por otra, tomada prestada del modelo cooperativista, con un Consejo de Administración y un Consejo de Vigilancia.

Los propios mecanismos puestos en práctica por el gobierno militar debilitaron las posibilidades de las empresas asociativas agrarias creadas durante la reforma para llegar a constituirse en generadoras de riqueza. Por el contrario, como se ha dicho, vía controles de precios internos, limitando las reinversiones, condicionando el crédito agrario, derivando excedentes hacia otros sectores vía la carga tributaria y la deuda agraria que debían honrar los campesinos, en los años finales de la década de 1970 éstas entraron en una grave crisis. A

8 En 1982 se estimaba que sólo el 17% de las comunidades campesinas reconocidas oficialmente fueron adjudicatarias de tierras.

ello se sumará la crisis económica que empieza a sentirse en el país desde 1974 y la propia crisis que internamente se empezó a generar dentro de dichas empresas, una mezcla de corrupción de dirigentes y de relajamiento de la disciplina laboral.

La pretendida salida de la crisis de las empresas asociativas, con la ayuda de las leyes producidas durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde, consistió en la fragmentación o parcelación de la casi totalidad de las cooperativas agrarias de la costa en manos de sus propios ex socios, en un proceso desordenado que sobre todo tomará la primera mitad de los años 80. Poco tiempo después se sumarán las protestas de los campesinos de Cusco y Puno, que conseguirán en 1986, sobre todo en Puno, la masiva redistribución de tierras a favor de comunidades campesinas constituidas exprofesamente para recibir tierras de las cuestionadas SAIS⁹. En el caso de las empresas asociativas de la sierra central, durante la década de los ochenta, será la violencia senderista la encargada de apurar su liquidación.

Inclusión en un proceso de desarrollo agrario

A la luz de lo que se ha visto en los párrafos anteriores y tomando en cuenta los limitados resultados en materia económica logrados con la reforma agraria, puede afirmarse que ésta constituyó en el Perú una propuesta social antes que económica. En efecto, a diferencia de lo que ocurrió en otros procesos, la reforma agraria peruana tuvo motivaciones más políticas y sociales que económicas. Kay también lo sostiene, planteándolo como una característica común a los países latinoamericanos¹⁰, aunque éstos habrían visto a la reforma como un me-

9 Durante la reforma agraria se adjudicaron en el departamento de Puno 1 746 042 Has. a favor de 41 empresas asociativas; en febrero de 1986 más de un millón de Has. revirtieron al Estado, distribuyéndose principalmente entre 641 comunidades.

10 Kay, Cristóbal, Reforma Agraria, Industrialización y Desarrollo: ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina? En Debate Agrario, N° 34, Lima, CEPES, julio 2002. p 52.

dio para ampliar sus mercados internos favoreciendo a la nascente industria nacional, proveyendo de alimentos baratos a los trabajadores industriales, ahorrando en importaciones de alimentos y liberando así divisas para las importaciones que la industria nacional requería. Agrega este autor:

“Más aún: en América Latina, a diferencia de Taiwán y Corea del Sur, la reforma agraria no fue vista como un mecanismo para exprimir a la agricultura. Por el contrario, se comprendió que, al menos en su etapa inicial, las reformas agrarias podrían requerir más recursos que el resto de la economía, particularmente del Estado, que hasta ahora. La reforma agraria fue vista también como un medio de hacer la agricultura más atractiva al trabajador rural, esperando con ello disminuir su migración. Éste era un objetivo deseado, ya que la industrialización de América Latina había sido incapaz de proveer empleo suficiente y, por lo tanto, la migración rural creó una no deseada carga para el sector urbano y el Estado”¹¹.

Visto en perspectiva histórica, cabe preguntarse entonces si fue acertado que el proceso de reforma agraria peruana tomara una opción tan definida por las grandes empresas asociativas agrarias. A la luz de los resultados económicos, la respuesta parece ser negativa. Aunque la situación ha experimentado una leve mejoría, en los años finales de la década pasada se estimaba que cerca de la mitad de la población peruana se encontraba en situación de pobreza (pobreza y pobreza extrema), pero en el campo la situación era más dramática, pues casi 2/3 partes de la población rural estaba compuesta por personas en situación de pobreza y pobreza extrema, donde:

- 33 por ciento son pobres, es decir que si bien logran satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, no tienen servicios indispensables como luz eléctrica y agua potable;

11 Ibid., p. 55.

- 32 por ciento son pobres extremos, es decir personas que no logran satisfacer sus necesidades de alimentación ni tienen acceso a servicios básicos;
- Sólo el 35 por ciento de la población tiene satisfechas sus necesidades de alimentación y logran acceder a servicios básicos¹².

Observando la actual estructura de propiedad, lo que veremos con mayor detalle más adelante, es que los campesinos peruanos parecen haber llevado a cabo su propio proceso de reforma agraria, pues en efecto –como se ha dicho– la casi totalidad de las cooperativas agrarias que se formaron en la costa se dividieron entre sus antiguos socios, dando lugar a parcelas individuales con un promedio de entre tres y cinco hectáreas. En la sierra, particularmente en el departamento de Puno, las tierras de las ex SAIS y empresas de propiedad social fueron igualmente divididas entre las comunidades campesinas y familias campesinas.

De esta manera, sea porque finalmente se impusieron los planteamientos de los sectores más conservadores, sea que no se consultó a los campesinos si querían hacer parte de cooperativas –o que éstos no estaban preparados para asumir el modelo cooperativo o lo que fuere– lo cierto es que al cabo de más de 20 años de iniciada la reforma agraria la tierra terminó en manos de las familias campesinas, lo que fuera inicialmente rechazado como opción por los militares.

Del mismo modo, como se ha indicado, no estuvo dentro de los planes del gobierno militar entregar prioritariamente tierras a las comunidades campesinas. Pero por distintos factores, estas organizaciones son las que controlan la mayor parte de las tierras agropecuarias del país (el 35 por ciento del total de la superficie agropecuaria, de acuerdo al Censo Nacional Agropecuario de 1994, aunque algunos autores estiman que

12 Datos tomados de Pobreza y Desarrollo Rural en el Perú, Lima, CEPES, junio de 2000.

alcanza al 50 por ciento). ¿Podría considerarse esa decisión también como un error de quienes dirigieron el proceso de reforma agraria?

Volviendo sobre el tema económico, lo cierto es, sin embargo, que la mayor parte de los pequeños propietarios y minifundistas del país hacen parte de la población que se encuentra en situación de pobreza. En el caso de las comunidades campesinas, es sabido que sus integrantes forman la porción donde la pobreza rural es mayor. En el caso de la costa peruana, donde el desarrollo de la agricultura es mayor, un reciente estudio muestra que el problema central de la agricultura peruana es la falta de rentabilidad:

“La principal conclusión del estudio sobre rentabilidad de la agricultura de la costa peruana (...) corrobora con números y detalle esa percepción; esto es, que la agricultura empresarial peruana sufre un grave problema de rentabilidad y que gran parte de los agricultores se refugian en economías de tipo familiar para afrontar los retos de la supervivencia”¹³.

Sectores excluidos de la reforma agraria

Los distintos estudios realizados durante los años anteriores mostraron que, pese a la radicalidad y masividad de las afectaciones de tierras, el proceso no incluyó a los minifundistas y pequeños propietarios y menos a los campesinos sin tierras. A pesar que la Ley de Reforma Agraria –en el título relativo al minifundio– anunció la realización de acciones de Concentración Parcelaria y Reordenamiento Rural, es sabido que fue prácticamente nulo lo que se avanzó en este campo. Mejía, por ejemplo, menciona:

“...sin entrar a la discusión de si la totalidad de los adjudicatarios reciben beneficios efectivos, puede afirmarse que la mayoría del

13 Gorriti, Jorge. “¿Rentabilidad o Supervivencia?: La agricultura de la costa peruana” En Debate Agrario, N° 35, Lima, CEPES, enero 2003.

millón de minifundistas con menos de tres hectáreas, ha quedado totalmente marginado de la reasignación de tierras”¹⁴.

Parte de los problemas que derivan luego en la crisis de las cooperativas agrarias creadas por la reforma agraria tienen que ver con dicho problema. En efecto, como una forma de enfrentar los bajos salarios (derivados de los controles estatales sobre ellos) así como brindar una ocupación a otros miembros de la familia, en la mayor parte de las cooperativas se incrementó la contratación de trabajadores agrícolas de temporada, llamados golondrinos o eventuales. La distorsión llegó a tal extremo que se empezó a distinguir entre “eventuales permanentes” y “eventuales eventuales”, o eventuales propiamente dichos.

Como se ha dicho, tampoco las comunidades campesinas fueron objeto privilegiado de la adjudicación de tierras. Su actual significación en la distribución de tierras agropecuarias se debería a varios factores: tomas de tierras en algunas zonas, pero también el proceso de redistribución de tierras a favor de comunidades existentes y muchas otras que se constituyeron en medio de esa coyuntura. En efecto, en junio de 1985, había en Puno 486 comunidades campesinas reconocidas y más de 500 parcialidades. Nueve años más tarde, el III CENAGRO arrojará 1.274 comunidades en dicho departamento del sur del Perú.

Tampoco las mujeres campesinas fueron objeto de consideración por parte de los encargados de conducir el proceso de reforma agraria. Al igual que en la mayor parte de los países del continente el discurso oficial y los textos legales se referían a “los campesinos”. En términos de adjudicación de tierras, la definición legal era suficientemente clara, ésta se hacía a favor de los “jefes de familia”. Probablemente, este hecho se

14 Mejía, José. “De la reforma agraria a la promoción agropecuaria - Un análisis crítico de la nueva política agraria”. En: Promoción agraria ¿para quién?. Lima, Tiempo Presente, 1980. p. 15

explicaba por la concepción de familia incluida el Código Civil entonces vigente. Sin embargo, en este aspecto, como de hecho se hizo en otros temas, el legislador pudo haber ido un poco más adelante.

La experiencia de la reforma agraria peruana no fue, por lo tanto, suficientemente atenta de la realidad del mundo real y por el contrario, se ubicó en una cómoda perspectiva conservadora. En un interesante trabajo, dos investigadoras señalan estos elementos comunes en otros países de la región:

“La experiencia en reforma agraria en América Latina lleva a una gran conclusión general: a las mujeres rurales se les excluyó en gran medida como beneficiarias de las reformas. Estas reformas tenían como propósito beneficiar a las familias campesinas, pero al suponer que los procesos eran neutros con respecto al género, terminaron siendo sesgados y beneficiaron principalmente a los jefes de hogar varones”¹⁵.

El tema de los derechos de las mujeres al acceso a la tierra se plantea recién en los años 80, con el inicio del proceso de la parcelación de las cooperativas, luego que se dieran casos escandalosos de postergación de las mujeres socias, incluso de aquellas que habían sido consideradas originalmente como beneficiarias y luego se casaron con otro campesino socio de la cooperativa. Más tarde, hacia finales de los años 90 el tema volverá a plantearse, al abrirse un masivo proceso de titulación de tierras después de que muchos de los originales socios habían fallecido o se habían separado de sus parejas, pero esta vez habiéndose introducido algunos cambios en la legislación relacionada a la familia.

15 Deere, Carmen Diana y Magdalena León. Género, Propiedad y Empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2000. p. 128

Resultados de la reforma agraria

No cabe duda respecto del tremendo cambio en la estructura de la propiedad de la tierra que significó la aplicación de la reforma agraria. Las últimas cifras publicadas por el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural –PETT– del Ministerio de Agricultura, reflejan las adjudicaciones de tierras durante la reforma agraria (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Adjudicación de tierras durante la Reforma Agraria

Formas	Número	Has. adjudicadas	Porcentaje
Cooperativas agrarias	607	1.697.341	17,5%
SAIS	44	1.866.939	19,3%
Grupos Campesinos	702	1.048.328	10,8%
Empresas de Propiedad Social	12	156.713	1,6%
Comunidades campesinas	1.569	3.397.629	35,1%
Adjudicaciones individuales	—	1.521.813	15,7%
TOTAL		9.688.763	100,0%

Fuente: PETT, Tenencia de Tierras en Cifras, Actualizado al 30 de setiembre de 1993.

Tomando como base los datos del III Censo Nacional Agropecuario realizado en 1994, se puede apreciar que la agricultura peruana está dominada básicamente por la pequeña propiedad. Así, según el Censo de 1994, el 84,4 por ciento de las Unidades Agropecuarias (U.A.) censadas estaba en manos de minifundistas (con menos de una hectárea y hasta 2,99 hectáreas de tierra) y de pequeños agricultores (con tierras entre tres y menos de 10 hectáreas). Sin embargo, ese 84,4 por ciento de Unidades Agropecuarias sólo controlan el 10,5 por ciento del total de la superficie agropecuaria, como se aprecia en el siguiente cuadro. Al mismo tiempo, lo que el INEI denomina “gran agricultura” (con tierras cuyo tamaño excede las 50 hectáreas) está formada sólo por el tres por ciento de las Unidades Agropecuarias, controlando el 77,6 por ciento del total de la superficie agropecuaria (ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Tamaño, número y porcentajes de las Unidades Agropecuarias

Tamaño	Nº de U.A.¹⁶	% de U.A.	% Superficie agropecuaria
Minifundio(Menos de 1 - 2.99 Ha.)	967.511	55,4	3,2
Pequeña agricultura(3 - 9.99 Ha.)	507.014	29,0	7,3
Mediana agricultura(10 - 49.99 Ha.)	219.600	12,6	11,9
Gran agricultura(Más de 50 Ha.)	51.648	3,0	77,6
Total	1.745.773	100,0	100,0

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario

La comparación con los cuadros de distribución de la propiedad durante el período previo a la reforma agraria podrían llevar a pensar que muy poco ha cambiado. Sin embargo, a pesar que la concentración de propiedad parece haberse mantenido, cabe señalar que en ellas se incluye las tierras en poder de las comunidades campesinas y nativas, que como se puede ver en el siguiente cuadro concentran –de manera conjunta– casi el 55 por ciento por ciento de la superficie agropecuaria del país. Cabe señalar, de otro lado, que tampoco estas cifras deben llevar a pensar que las comunidades son las nuevas formas de concentración de tierras, toda vez que la inmensa mayoría de esas tierras corresponden a pastos naturales y tierras eriazas.

Resulta también muy gráfico ver la forma en la cual el total de Unidades Agropecuarias se distribuyen actualmente entre las distintas formas jurídicas. Cerca del 97 por ciento de las Unidades Agropecuarias son conducidas por personas naturales (individuos, sean estos campesinos o agricultores), las cuales, no obstante su importancia numérica, sólo poseen el 39,9 por ciento del total de la superficie agropecuaria. También debe destacarse que de acuerdo a la información censal el total de 5.680 comunidades campesinas censadas, que representan el 0,3 por ciento de las U.A., controlan el 39,8 por ciento

16 No incluye a las unidades agropecuarias abandonadas ni a las que sin tener tierras sólo conducen espacios pecuarias. (Cuadro N° 30, III CENAGRO).

del total de la superficie agropecuaria del país, mientras las 1.192 comunidades nativas censadas (0,07 por ciento de las U.A.) controlan el 14,7 por ciento de la superficie agropecuaria, conforme puede apreciarse en el Cuadro 23.

Cuadro 3
Formas jurídicas de las Unidades Agropecuarias

Titulares	Nº de U.A.	% de las U.A.	% Sup. Agrop.
Personas naturales	1 706 935	96,73	39,9
Sociedades de hecho	43 705	2,48	1,6
Sociedades anónimas	1 009	0,06	0,6
Sociedad Responsabilidad Ltda.	629	0,04	0,4
Cooperativas Agrarias	205	0,01	1,0
Grupos campesinos	285	0,02	0,3
SAIS	11	0,001	0,6
Comunidades Campesinas	5 680	0,32	39,8
Comunidades nativas	1 192	0,07	14,7
Emp. Rural de Propiedad Social	30	0,002	0,3
Grupos de Agricultores sin Tierra	36	0,002	0,04
Otras	4 949	0,28	0,8
Total	1 764 666	100,0	100,0

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario (Incluye U.A. sin tierra)¹⁷

Pero tal vez más importante que la significativa redistribución de tierras hayan sido los efectos de la reforma agraria en el plano social. Autores como Fernando Eguren destacan que uno de los logros más importantes de la reforma agraria peruana haya sido el desplazamiento de la oligarquía del campo y consecuentemente su desaparición del escenario social. Eso es lo que lleva a otros investigadores a afirmar que la reforma agraria parece haber obtenido otro objetivo, implícito en el proceso, la creación de “ciudadanos” en el campo peruano.

Ciertamente que el proceso es bastante complejo¹⁸ y va desde el haber sido beneficiarios de reforma agraria, haber sido

17 Se incluye a unidades agropecuarias sin tierras: 10,104 personas naturales, 260 sociedades de hecho, 1 sociedad anónima y 3 unidades agropecuarias identificadas como “otra”.

reconocidos como socios de las cooperativas y otras empresas agrarias y luego haberse convertido en parceleros. Pero hay otros aspectos, más claramente políticos, como el haber recibido el derecho a votar (en 1977), el participar directamente en movilizaciones políticas y luego participar directamente en la escena política. Sobre este último aspecto, conviene recordar que en 1978 a la Confederación Nacional Agraria se le impidió participar en las elecciones para la Asamblea Constituyente (habiendo sido una organización impulsada por los mismos militares y creada por decreto ley).

Cambios en la orientación de la reforma agraria

Cuando se habla de la reforma agraria peruana hay que hacer una distinción, la cual coincide con lo que el propio gobierno militar denominó las “dos fases de la revolución peruana”. La primera, que va de 1968 a 1975, bajo la presidencia del General Velasco Alvarado, corresponde al período de aplicación más intensa de la reforma agraria.

Posteriormente, en la “segunda fase”, con el General Morales Bermúdez empieza un paulatino proceso de desmontaje de las reformas iniciadas en los años anteriores, entre ellas de la reforma agraria. El proceso seguirá en los gobiernos posteriores, hasta llegar a la conclusión de la reforma agraria y la derogatoria explícita de la ley de reforma agraria (algo que además, en forma por demás anecdótica, se hizo en más de una oportunidad).

El proceso de desmontaje de la reforma agraria empieza, entonces, con el General Morales Bermúdez al disminuir drásticamente el ritmo de las afectaciones de tierras. Hacia el final de su gobierno, la Asamblea Constituyente –al debatir el Régimen Agrario– introducirá una muy defectuosa definición de la conducción directa de la tierra, posibilitando luego desa-

18 Puede verse el trabajo de Débora Urquieta, *De Indio a Campesino*. Cusco, Instituto Bartolomé de las Casas, 1993.

rollos legislativos que conllevarán mayores trabas a los funcionarios de la reforma agraria. En dicha Asamblea Constituyente la mayoría la tuvo el Partido Aprista Peruano, logrando el apoyo del Partido Popular Cristiano, fuerzas políticas que en la Asamblea ratificarán sus críticas al proceso de reforma agraria.

Con una destacada diligencia, aunque el General Morales Bermúdez no promulga la Constitución aprobada en 1979, sí “perfecciona” la legislación de reforma agraria, introduciendo en el plano legislativo algunas de las fórmulas aprobadas por la Asamblea Constituyente, mediante los decretos leyes 22747 y 2748.

Ya en 1980, luego de haber incluido en su programa político la atención prioritaria a la agricultura, el presidente Belaúnde aprueba mediante el Decreto Legislativo N° 2, la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario. En lo que toca a la reforma agraria, aunque no la deroga sí pone plazos para la conclusión de los procesos de afectación y expropiación en curso. Como dijimos ya, para ayudar a las cooperativas y empresas asociativas agrarias a salir de su crisis, esta ley sólo propone su disolución, vía el cambio de modelo empresarial (que fue interpretado como la parcelación de las mismas) o su reestructuración.

El gobierno de García (1985-1990), si bien tiene un discurso muy favorable al agro e inicialmente anuncia la revisión de todos los procesos irregulares de parcelación de tierras de cooperativas, termina legitimando dicho proceso, debido a la presión de los parceleros organizados. Meses después, también como resultado de la presión campesina, dictará mediante el decreto supremo 06-86-AG, la redistribución de tierras de las empresas asociativas puneñas, favoreciendo a 641 comunidades campesinas (la mayor parte de ellas nuevas, que habían sido siempre parcialidades) con un poco más de un millón de hectáreas.

Sin derogar la ley de reforma agraria, Alan García intentó impulsar un Proyecto Especial, cuyo objetivo central era estimular la inversión privada en tierras de la costa peruana y en tierras eriazas, aunque sin mayor éxito.

Alberto Fujimori, en 1991, pondrá fin formalmente al proceso de reforma agraria. Mediante el Decreto Legislativo N° 653 no sólo derogará la Ley de Reforma Agraria, sino que extenderá el ámbito de aplicación del Código Civil a la regulación de los derechos sobre las tierras agrarias, siendo que dicho cuerpo legal optó en 1984 por dejar que la regulación de las mismas fuera hecha por la legislación especial, que no era otra que la legislación de reforma agraria. Al mismo tiempo, abrió a todas las formas empresariales y societarias, nacionales o extranjeras, la posibilidad de ser dueñas de tierras, algo que tanto la ley de reforma agraria como la Constitución de 1979, entonces vigente, no permitían.

Semanas después se aprobará la Ley del Registro de Predios Rurales (Decreto Legislativo 667), con el cual se busca formalizar la propiedad de la tierra, en la perspectiva de generar un mercado de tierras y dotar a sus propietarios de mecanismos para la obtención de créditos, iniciativa apoyada firmemente por el Instituto Libertad y Democracia.

Luego del autogolpe de 1992, al instalarse el denominado Congreso Constituyente Democrático, con clara mayoría del partido de gobierno, se liberalizó el tratamiento de la propiedad agraria y se eliminó toda mención a la reforma agraria, dejando el artículo 88 una muy tibia alusión a que “la ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona”. Mención especial debe hacerse a la eliminación en la nueva carta constitucional de toda consideración a la función social de la propiedad.

Ya en 1995, Fujimori promulgará la Ley de Promoción de la Inversión en las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, más conocida como Ley de Tierras. En dicha Ley, se desarrollan –en forma bastante torpe– los preceptos constitucionales, mostrando su articulado una clara intención no sólo de concluir con los procesos en curso de reforma agraria, sino fundamentalmente de cerrar a futuro cualquier posibilidad de afectar tierras con motivaciones de reforma agraria o con cualquier

otro fin. Un claro ejemplo de ello es el contenido en el primer párrafo del artículo 3 de dicha ley: "Las garantías previstas en los artículos 70 y 88 de la Constitución Política significa que por ningún motivo se podrá imponer limitaciones o restricciones a la propiedad de las tierras distintas a las establecidas en el texto de la presente Ley" (sic).

Con las normas de la Ley de Tierras, claras figuras jurídicas como el abandono de tierras, la expropiación y el cambio de uso de tierras agrícolas quedan totalmente desdibujados¹⁹.

Por último, en diciembre de 1996, la Corte Suprema de la República decidió cerrar todos los juzgados especializados, al considerar que dichos jueces no tenían suficiente carga procesal. Lo que estaba a la base eran los cambios en otras normas que se habían producido años atrás, como en la Ley Orgánica del Poder Judicial. De esta manera, ya no sólo se había eliminado el Fuero Agrario, sino que se elimina la especialización agraria.

Los resultados de ese largo proceso de involución de la reforma agraria son claramente perceptibles. En materia legislativa se ha eliminado prácticamente todas las leyes relacionadas con la reforma agraria, aunque algunas normas continúan vigentes en otros cuerpos legales (como es el caso del artículo 22 de la Ley del Registro de Predios Rurales, que mantiene el núcleo del muy recurrido artículo 8 de la derogada ley de reforma agraria), aunque por cierto en forma dispersa.

Pero al cabo de más de treinta y cuatro años de la promulgación de la ley de reforma agraria, el campo peruano no es el mismo que imaginaron quienes elaboraron dicha ley, aunque tampoco es el mismo campo de antes de 1969.

El resultado de la aplicación de la reforma agraria y de los cambios consecuentes (principalmente de la parcelación de las cooperativas y empresas asociativas) es que la agricultura pe-

19 Un análisis mayor de esta Ley puede verse en Del Castillo, Laureano. *La Ley de Tierras y su Reglamento*. Lima, Arariwa, CBC, CEPES y SER. 1997.

ruana está compuesta sobre todo por pequeños agricultores. En efecto, el 92,2 por ciento de las unidades agropecuarias censadas en 1994 tenía menos de 20 hectáreas, las unidades agropecuarias menores de 10 ha eran el 84 por ciento y las menores de 5 hectáreas el 70,3 por ciento; en conjunto las unidades de menos de 20 hectáreas concentraban el 11,7 por ciento del total de la superficie agropecuaria. Esos porcentajes se aplican sobre un total de 1.742.000 unidades agropecuarias, que poseen en promedio tres parcelas, por lo que el total de parcelas censadas fue de 5.718.000.

Por otra parte, las comunidades campesinas y las comunidades nativas, que representan sólo el 0,4 por ciento de las unidades agropecuarias, concentran como se ha dicho el 54,5 por ciento de la superficie agropecuaria del país.

La realidad común en esa amplia capa de minifundistas y pequeños propietarios –así como de comunidades campesinas y nativas– es la pobreza y la falta de recursos²⁰. La constante en la política agraria de los últimos gobiernos, –sobre todo de la década de Fujimori– ha sido brindar medidas promocionales pero destinadas al sector de medianas y grandes empresas orientadas hacia la exportación, ignorando que el nuestro es un país de pequeños propietarios.

Adicionalmente, el objetivo de los gobiernos de 1980 a 2000 fue abrir un mercado de tierras, fuertemente restringido durante la vigencia de la legislación de reforma agraria, lo cual han conseguido muy limitadamente, concentrándose la entrada de inversionistas sobre todo en tierras eriazas, adquiridas del Estado.

A pesar de todo, debe mencionarse que no hubo en el Perú un masivo retorno de los ex propietarios a sus tierras, como algunos analistas habían previsto. No obstante, algunos casos de devolución de tierras a ex hacendados se han dado en los años recientes.

20 Además del trabajo de Jorge Gorriti ya mencionado, puede verse en el mismo número 35 de Debate Agrario un artículo de Fernando Eguren.

Problemas y perspectivas

Problemas pendientes

Tal como se ha indicado en las páginas anteriores, la reforma agraria no parece haberse planteado de forma central impulsar el desarrollo de la agricultura. Si bien en su formulación inicial la ley definía a la reforma agraria como un proceso integral, lo cierto es que componentes importantes –como la asistencia técnica y la capacitación a los campesinos y cooperativistas– fueron limitadas e incluso se suspendieron a los pocos años. El crédito proveniente del Banco Agrario, como se ha dicho, se orientó sobre todo a las empresas asociativas y para cultivos comerciales.

Con el proceso de parcelación de las cooperativas agrarias que inicialmente sólo daban paso a cooperativas de servicios o de usuarios mediante una formalidad, luego con la reestructuración de las empresas asociativas serranas y más tarde con el asedio de la violencia terrorista de Sendero Luminoso, es comprensible que los agricultores –muchos de ellos con muy bajos niveles de educación y habiendo sido formados como peones– tuvieran dificultades al enfrentar el reto de gerenciar sus nuevos fundos. La creciente apertura de nuestro mercado interno a importaciones de alimentos agravará estos problemas.

Ante ese panorama, es entendible que iniciado el siglo XXI la agricultura peruana tenga como problema principal la falta de rentabilidad. Tampoco puede ignorarse, para ser equitativo, que ya desde la década de 1940 la agricultura terrateniente venía experimentando problemas, que explican en parte la crisis de los años sesenta.

Si tuviéramos que mencionar dos problemas que dejó pendientes la reforma agraria, habría que señalar lo relacionado con las expectativas de los campesinos sin tierra que junto con los minifundistas no fueron considerados beneficiarios de la reforma. El sostenido proceso de minifundización, sobre todo

en la sierra, y el incesante aumento de la población, explica la fuerte migración de campesinos hacia las ciudades y la continua invasión de tierras en la ceja de selva y la selva, afectando no sólo el derecho de las comunidades nativas a sus territorios sino también ocasionando la pérdida de ingentes extensiones de tierras por efecto de la deforestación.

Está claro que se requiere enfrentar la pobreza campesina ofreciendo a los campesinos sin tierra, minifundistas y comuneros, alternativas reales para enfrentarla, de manera organizada y no dejando todo el peso a las estrategias familiares de supervivencia. Se necesita, en ese sentido –reconociendo que para la mayor parte de las familias campesinas y comuneras la agricultura no constituye su principal fuente de ingresos– encontrar fórmulas que permitan incrementar sus ingresos, tales como la artesanía, el turismo y por supuesto, la transformación primaria de sus productos.

El segundo problema que dejó pendiente la reforma agraria fue no haber dotado de seguridad a las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Esto es más urgente ahora que el tratamiento constitucional de sus tierras ha dejado sólo la imprescriptibilidad de las mismas como una de las características de su régimen de protección.

En concreto, para las comunidades campesinas se plantea la necesidad de culminar el proceso de saneamiento físico y legal de sus territorios, toda vez que se estima que alrededor del 25 por ciento de las casi 6.000 comunidades campesinas tienen algún problema de titulación o de linderos. Debe aquí recordarse que en 1987 se dictó una ley especial (la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal) que declaró prioritaria la culminación del proceso de titulación y saneamiento de la propiedad comunal, la cual no se ha cumplido. Se trata, entonces, de actualizar el compromiso del Estado y de hacer los cambios necesarios en la legislación –como adecuar el tratamiento de la conciliación a la realidad de las comunidades campesinas– para cerrar este compromiso incumplido del Estado.

Nuevos problemas

Tal vez los nuevos problemas que surgen del concluido proceso de reforma agraria tienen que ver precisamente con la forma abrupta en que éste concluyó.

Como resultado de las nuevas orientaciones en el tratamiento de la propiedad, volviéndose en la práctica casi al respeto de la propiedad amparada en documentos antes que en la posesión –como había sido antes de la reforma agraria–, el propio Estado reconoció que se encontraba en falta. Para regularizar la gran cantidad de predios que el Estado se había adjudicado durante la reforma, pero que no había titulado ni inscrito a su nombre en los registros de propiedad, se creó en 1992 el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT). Sin embargo, en los meses siguientes se le agregó otras funciones, pasando a constituirse en el órgano encargado de la formalización y el saneamiento de la propiedad rural, tanto de particulares como de comunidades campesinas y nativas.

Así, pese a que según el Censo de 1994, cerca de un millón de parcelas tenían su título inscrito, de las 5.718.000 parcelas censadas a esa fecha no más de 300 mil habrían estado inscritas. Ante el lento avance del PETT²¹, combinando la aplicación de la Ley del Registro de Predios Rurales, el gobierno solicitó y obtuvo el apoyo del BID para enfrentar el problema.

En aplicación del Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT) entre 1996 y 2000 se habrían entregado más de un millón 100 mil títulos de propiedad inscritos, muchos de ellos con algunas deficiencias, debido a la fuerte presión política del gobierno sobre los funcionarios encargados de su aplicación. Sin embargo, a pesar de lo avanzado, quedarían aún más de cuatro millones de parcelas por titular, suponiendo además que

21 En 1992 el PETT habría entregado 6 105 títulos de propiedad, en 1993 fueron 13 309, en 1994 llegaron a 74 055 mientras que en 1995 entregaron 65 179.

el proceso de fragmentación de la propiedad no avance a un ritmo mayor.

Cabe señalar que dentro de la primera etapa del PTRT no se atendió a las comunidades campesinas y nativas, pues el proyecto optó por regularizar la propiedad individual. Ahora, en la segunda etapa que está en marcha, se plantea responder a esa deuda. De acuerdo a estimaciones del propio PETT, alrededor del 25 por ciento de las comunidades campesinas tienen algún problema con su titulación, mientras que las comunidades nativas que están mayoritariamente tituladas tienen el problema que dichos títulos no están georeferenciados.

También vinculado al tema del saneamiento de la propiedad, el PETT debe enfrentar el problema generado en el departamento de Puno, donde merced a las ofertas políticas de Alan García, se crearon cientos de comunidades campesinas en forma muy rápida, las cuales recibieron el 92 por ciento de más de un millón de hectáreas. Nuestra legislación no admite la disolución de las comunidades campesinas, pero quienes hace 17 años juntaron sus tierras para recibir parte de lo que el gobierno redistribuyó como comunidades, hoy quieren reparársela, tratando de darle vigencia a sus viejos títulos individuales.

Aunque tiene relación con la regularización de la propiedad, ha surgido un nuevo problema que afecta a un número importante de ex beneficiarios de reforma agraria. Como resultado de los cambios en el tratamiento legal de la propiedad, pero sobre todo debido a una suerte de revancha, desde hace algunos años los tribunales de justicia vienen haciendo una interpretación formalista de las leyes para amparar a ex propietarios de tierras que se dieron maña para estirar por más de 20 años sus procesos judiciales derivados de la reforma agraria. Ante esta preocupante situación se consiguió recientemente que el Congreso aprobara una ley otorgando seguridad jurídica a los adjudicatarios de reforma agraria y ratificando lo que otras leyes (dictadas en 1979 y repetidas por Fujimori) habían establecido: un ex propietario que hubiera vencido en juicio al

Estado sólo tenía derecho a cobrar una indemnización, pero no a la devolución del fundo.

En junio de este año, el Poder Ejecutivo observó dicha ley y la devolvió al Congreso, tildándola de inconstitucional, con lo cual el esfuerzo de los gremios campesinos que impulsaron durante años esta ley vuelve a cero.

Problemas como el mencionado en el párrafo anterior derivan en parte de la eliminación de la especialidad judicial agraria. Se requiere, por ello, restablecer la posibilidad de que jueces especializados resuelvan este tipo de conflictos, aplicando las normas pertinentes en materia agraria y sobre todo conociendo las peculiaridades de nuestra realidad rural.

Por último, la violencia política que afectó a todo el país, pero sobre todo a las regiones más pobres de la sierra, tuvo también un fuerte impacto en los campesinos y comuneros. Muchos de ellos fueron muertos –la cuota principal de los más de 30 mil asesinatos la pusieron inocentes campesinos–, lo que generó un masivo éxodo de familias enteras hacia las ciudades cercanas y a Lima. Concluida la violencia muchas familias retornaron al campo, debiendo enfrentar los problemas generados en algunos casos por la intervención de las autoridades militares y luego el ser ignorados por el Estado y el resto de la sociedad.

Otros temas de urgente atención

En el tema de género se ha dado avances importantes en los últimos años en el Perú, en parte por la aprobación de normas que reconocen el papel y los derechos de las mujeres como ciudadanas pero también como productoras.

En el campo, por el mantenimiento de la lógica de que las adjudicaciones de tierras se hacían al jefe de familia varón, la proporción de mujeres como titulares de tierras es aún reducida, pese a que por el proceso de violencia política, muchos de los varones fallecieron o debieron migrar, dejando a las muje-

res a cargo de la parcela. Sin embargo, sea por desconocimiento de sus derechos o por una tradición machista, muchas veces las propias mujeres prefieren que sean los hijos varones quienes salgan al frente de cualquier gestión oficial.

En años recientes, merced a la presión de ONG feministas y otras vinculadas al mundo rural, se consiguió que el PETT incorpore dentro de sus procedimientos el relacionado al respeto estricto al derecho de las mujeres, sean estas casadas o convivientes. Con la nueva administración se han consolidado esos procedimientos, pero se requiere de un mayor esfuerzo para evitar caer en la inercia o en el facilismo de reconocer como titulares de los predios sólo a los varones.

Un segundo tema requiere de mucha más atención de la que el Estado y la sociedad están dando. Es el caso de los conflictos generados por la presencia creciente de la actividad minera en tierras agropecuarias, principalmente de comunidades campesinas. De acuerdo a algunos estudios, la minería pasó de ocupar cuatro millones de hectáreas, a comienzos de los años 90, a más de 15 millones de hectáreas en 1999 (cerca del 13 por ciento del territorio nacional).

Las áreas de los denuncios mineros se superponen e involucran tierras, aguas y poblaciones, mayormente pertenecientes a comunidades campesinas. De acuerdo a estimados del economista José de Echave, las comunidades que se encuentran en áreas de influencia de la actividad minera llegan a 3.126, lo cual representaría el 40 por ciento del total²².

En el caso de la selva, como se ha mencionado ya, la pobreza campesina presiona sobre todo a los campesinos serranos, quienes vuelven los ojos a esa zona, llevando sus prácticas culturales, inadecuadas por cierto al nuevo medio. Pero más allá del daño ecológico que pueden causar, estos migrantes, junto con las empresas madereras y algunos colonos se ubican sobre tierras de comunidades nativas. La falta de títulos de

22 "Agro y minería: ¿hay alternativas?" en La Revista Agraria, Lima, CEPES, octubre 2001. p. 9.

propiedad que indiquen la exacta ubicación de sus linderos complica la defensa de los comuneros. Lo cierto es que esa migración no es nueva, pues viene de algunas décadas atrás y de acuerdo a los expertos en temas de población, va a ser sumamente difícil revertir dicha tendencia.

En el caso de la expansión minera –y en menor proporción también petrolera y gasífera– y de la ocupación de tierras de comunidades nativas, nos encontramos adicionalmente con un problema cultural. A la falta de respeto, ya no sólo a sus derechos como propietarios, se suma el desconocimiento de sus prácticas y valores culturales. La invocación que hacen al Estado para que respete el Convenio 169 de la OIT, del cual somos signatarios, se enfrentan a la falta de una regulación adecuada a mecanismos, como por ejemplo el de la consulta a los pueblos indígenas respecto del uso de sus tierras y de los recursos que en ella se encuentran.

La reforma agraria como instrumento de desarrollo

En Perú no puede decirse más, que la reforma agraria es un instrumento de desarrollo. Es más, ya nadie plantea que el problema de la tierra sea un problema a atender. Como se ha mencionado varias veces, para los agricultores y campesinos lo central es el problema de la falta de rentabilidad de la agricultura.

No obstante, es preciso recordar que la reforma agraria cumplió un papel muy importante en el aspecto social en nuestro país. No cabe duda que el campo peruano cambió significativamente y que como se ha dicho también, con la desaparición de la oligarquía, toda la sociedad peruana cambió en forma sustantiva-

Pero tampoco puede negarse que la reforma agraria creó las condiciones para el desarrollo de la agricultura, sobre otras bases. Algo similar ocurrió en otros países, siendo gráfico mencionar el caso chileno:

“... en Chile a partir del proceso de reforma agraria se generaron condiciones que, desde mi particular punto de vista, favorecieron varios años después el proceso de modernización de la agricultura. No me imagino un proceso de modernización con las grandes haciendas, con relaciones de producción casi feudales, que teníamos en los años 50 y hasta comienzos de los 60”²³.

Finalmente, debemos decirlo con toda claridad: los graves problemas de la agricultura de nuestro país –los mencionados en este documento y otros que no se han mencionado por la naturaleza del trabajo– no pueden ser resueltos tan solo mediante la reforma agraria. Se ha visto que no pudo hacerlo y debemos ser conscientes que no lo hará. Para resolver esa complejidad de problemas y de factores que impiden el desarrollo de los agricultores y campesinos se requiere de una política que enfrente el tema en forma conjunta. La pregunta a responder es si en el marco actual en el que se desenvuelve nuestro país, con el predominio de las ideas y política económica neoliberal, esto será posible.

23 Entrevista a Daniel Rey, Director de la Corporación Agraria para el Desarrollo. En La Revista Agraria, Lima, CEPES. Octubre 2002. p. 12.