

ASPECTOS FINANCIEROS EN LAS REFORMAS AGRARIAS: ELEMEN
TOS TEORICOS Y EXPERIENCIAS HISTORICAS EN EL PERU.

Por: JOSE MARIA CABALLERO

Serie Documentos de Trabajo

Nº 25

Mayo 1975



I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
PARTE A: <u>PROBLEMAS TEORICOS EN LA FINANCIACION DE LAS REFORMAS AGRARIAS</u>	2
I. VALORIZACION	2
II. METODOS DE VALORIZACION	9
III. REFORMA AGRARIA E INFLACION	16
IV. COSTO POSIBLE DE LA REFORMA AGRARIA	24
PARTE B: <u>VALORIZACION Y FORMAS DE PAGO EN LAS PROPUESTAS DE REFORMA AGRARIA</u>	36
I. PERIODO DE PRADO	36
II. PERIODO DE LA JUNTA MILITAR DE GOBIERNO	44
III. PERIODO DE BELAUNDE	47
IV. LA RESISTENCIA CONTRA EL PAGO EN BONOS	58
V. LA PROPUESTA MANN-BLASE PARA TRASLADAR FONDOS A LA INDUSTRIA	62

INTRODUCCION

Una discusión sobre formas, procedimientos y problemas en la compra-venta de tierras originada por una reforma agraria corre el riesgo -para quien no quiera que así sea- de convertirse en una discusión burguesa. Por la sencilla razón de que parte de la premisa de que las tierras se valorizan y pagan. Se acepta, de este modo, como normal y razonable la existencia de propiedad privada sobre el suelo, la apropiación para usos privados de porciones del planeta mediante derechos que pueden ser transferidos por simples actos de compra-venta; que la tierra, en definitiva, es una mercancía.

En este sentido, el límite de este artículo consiste en situarse dentro de la lógica del orden burgués, que preside las reformas agrarias propuestas (y algunas efectuadas) en el Perú durante la década de los sesenta. No intentaré demostrar cómo y por qué esas reformas son burguesas -cosa que doy por sentada-, sino las distintas modalidades teóricamente posibles y las ensayadas en el Perú, en relación con los procedimientos de valorización y pago.

En un libro reciente, Michel Gutelman (Michel Gutelman, 1974) analiza el significado teórico de los distintos sistemas de transferencia e indemnización, sobre la base de que, tras su apariencia técnica, expresan conflictos entre clases, y las propuestas concretas resultan de la correlación de fuerzas entre diferentes intereses. Intentaremos seguir ese camino.

En la primera parte analizamos, desde un punto de vista puramente teórico, los problemas y el significado de distintos métodos de valorización y pago. Vemos en la segunda los métodos concretos que se han propuesto en el Perú.

Este artículo es la primera parte de un trabajo mayor -en preparación- sobre la financiación de la reforma agraria en el Perú. No abarca la reforma agraria que actualmente implementa el Gobierno Militar en aplicación del Decreto Ley 17716, deteniéndose en la anterior reforma de Belaúnde.

PARTE A: PROBLEMAS TEORICOS EN LA FINANCIACION DE LAS REFORMAS AGRARIAS

I. VALORIZACION

La valorización consiste en la determinación del valor de la tierra y otros activos a expropiarse. Aquí nos referiremos principalmente a la tierra. La valorización tiene dos aspectos: la indemnización que recibirá el propietario y el precio que habrá de pagar el adjudicatario o beneficiario de la reforma. Es común que medie una diferencia entre ambos pagos, no sólo por el monto total sino también por la forma en que se efectúen. En muchas reformas los criterios con los que se determina la indemnización y los que sirven para fijar el monto a pagar por los beneficiarios son muy distintos; los plazos y tasas de interés difieren también comúnmente. Es evidente que las diferencias deberán ser cubiertas por el Estado o alguna institución de carácter público o semipúblico encargada de financiar la reforma. Por supuesto, cuanto mayor sea la diferencia -que irá probablemente en favor de los beneficiarios- mayor será la parte del costo de la reforma que recaerá sobre el Estado.

El simple hecho de que nos planteemos el problema de la valorización indica ya cual es el carácter de las reformas agrarias 'modernas' sobre las que aquí estamos tratando: un carácter burgués de proceso de compra-venta de tierras -aunque intermediado por el Estado- donde se reconoce la propiedad privada sobre la tierra al valorizarla y pagarla. Sin embargo, el carácter burgués admite muchos matices según sean las formas de valorización

y pago^{1/}. En un extremo, la compensación puede ser plena o total; o sea, se paga al terrateniente el mejor precio que hubiera podido obtener en las condiciones ordinarias del mercado de tierras existente. En el otro extremo, la indemnización es nula. Entre medias caben numerosas posibilidades. Cabe también que se abone a los terratenientes un precio superior al pleno es decir, que se le subsidie. Esto, que no será frecuente como norma, puede presentarse, sin embargo, en numerosos casos aislados. Y no es tan infrecuente que suceda en relación con el ganado y otros activos distintos de la tierra.

El carácter antiterrateniente y pro-campesino de la reforma dependerá en importante medida, aunque por supuesto no únicamente, de las formas de valorización y pago, dentro siempre de su propio carácter burgués. Estas determinan el grado en que ella impone una transferencia de riqueza en favor del campesinado y en contra de los terratenientes (o de otros sectores cuando parte de la indemnización es cubierta con recursos fiscales).

Desde un punto de vista teórico el precio de mercado de las tierras deberá oscilar en torno al valor capitalizado de la renta territorial. Naturalmente, existen muchas dificultades para estimar el precio de mercado equivalente de tierras que no se encuentran en venta, a partir de la capitalización de su renta. Por lo pronto, en muchas ocasiones las tierras no están arrendadas, sino bajo la explotación de sus propietarios; no existirá entonces una renta escritural actualizada, un canon arrendaticio que figure en una escritura reciente. Habrá en tal caso que estimar primero --

^{1/} Por supuesto el carácter burgués debería precisarse en relación con la ubicación histórica y la significación política de la reforma. Puede situarse ésta en un contexto revolucionario burgués antiterrateniente o de evolución lenta de la economía terrateniente precapitalista hacia una agricultura capitalista o de consolidación de un capitalismo bastante desarrollado o de tránsito hacia el socialismo o de estabilización política del sistema en su conjunto o muchas otras posibilidades más, cada una de las cuales implica una particular alianza de clases. No nos vamos a ocupar sin embargo ahora de esto.

primera esa renta, lo que se podrá hacer a partir de los arrendamientos pagados por tierras semejantes y/o a partir de separar de los beneficios obtenidos por la explotación la parte que corresponde al beneficio del capital invertido y la parte que corresponde a la renta. Además, en muchos casos - las rentas no son pagadas en dinero sino en trabajo o en productos; habría aquí que establecer el valor monetario equivalente de esos pagos no monetarios. Por otra parte, la propiedad territorial puede traer consigo "rendimientos no pecuniarios", como prestigio o poder y otros de carácter especulativo, como garantía frente a riesgos (inflacionarios o de otro tipo), rendimientos que, de encontrarse generalizados y ser por tanto ampliamente reconocidos por la sociedad, se evidenciarán sin duda en el mercado de tierras haciendo que los precios de éstas se encuentren por encima de lo que correspondería a la capitalización de la simple renta monetaria. Por último, para que renta capitalizada y precio de mercado coincidan es necesario que exista un mercado de tierras suficientemente competitivo, amplio y profundo; o sea, que exista ya un cierto nivel de desarrollo del capitalismo en la agricultura o por lo menos de la economía mercantil.

Si tanto la indemnización que reciben los terratenientes como la suma que deben pagar los beneficiarios es igual a la renta capitalizada, estos últimos no habrán salido ganando con el cambio de situación, desde el punto de vista de la transferencia de riqueza: lo que antes pagaban como renta lo tienen ahora que pagar como cuotas de amortización del precio de la tierra. Incluso es muy posible que durante los años en que tienen que pagar, los montos de las cuotas sean superiores a lo que entregaban como renta. Veamos esto más de cerca:

Sean:

P = precio de la tierra

R = renta de la tierra

i = tasa de interés del mercado

r = tasa de interés que los beneficiarios deben pagar sobre su deuda

A = cuotas iguales anuales a pagar por los beneficiarios

n = número de años sobre los que se distribuye el pago de los beneficiarios.

El precio de la tierra, obtenido como capitalización de la renta perpétua R a la tasa de interés i , será:

$$P = \frac{R}{i} . \quad (1)$$

Las cuotas anuales que deben pagar los beneficiarios son:

$$A = P \frac{r (1+r)^n}{(1+r)^n - 1} . \quad (2)$$

De (2) obtenemos:

$$P = A \frac{(1+r)^n - 1}{r (1+r)^n} . \quad (3)$$

Si suponemos que el tipo de interés que se carga a los beneficiarios es el de mercado, o sea $i = r$, e igualamos (1) y (3) tendremos:

$$A = R \frac{(1+i)^n}{(1+i)^n - 1} . \quad (4)$$

Puesto que

$$\frac{(1+i)^n}{(1+i)^n - 1} \text{ mayor que } 1,$$

las cuotas de amortización del precio de la tierra, A , que deberán pagar los beneficiarios serán mayores que la renta anual de la tierra que antes pagaban, R . Durante esos n años su situación se verá empeorada. La diferencia entre A y R se hará tanto mayor cuanto menor sean el número de años y el tipo de interés del mercado.

Si el tipo de interés que se carga a los beneficiarios es menor que el de mercado (con el que suponemos que se calcula el precio de la

tierra a ser pagado), o sea r menor que i , la situación puede variar igualando (1) y (3) para $i \neq r$ tenemos:

$$A = R \frac{r (1+r)^n}{i [(1+r)^n - 1]} \quad (5)$$

A partir de (5) resulta claro que:

A será mayor que R

$$\text{si } i \text{ menor que } \frac{1}{1 - \frac{1}{(1+r)^n}} \quad r .$$

En el caso, por ejemplo, en que el tipo de interés cargado a los beneficiarios, r , sea nulo, las cuotas de amortización del precio de la tierra, A , serán mayores que las rentas anuales de la tierra que antes pagaban, R , cuando la tasa de interés del mercado, i , sea menor que $1/n$. En efecto, si r tiende a 0.

$$\text{lím. } \frac{r}{1 - \frac{1}{(1+r)^n}} = \frac{1}{n} .$$

En este caso, con un período de amortización de la deuda de -supongamos- 20 años, tasas de interés de mercado superiores al 5% harán que las cuotas a pagar por los beneficiarios sean inferiores a las rentas anuales que pagaban. Una combinación bastante razonable de $n = 20$, $i = 9\%$ y $r = 6\%$, haría que $A/R = 0.968$. Bastaría que aumentásemos r del 6% al 7% para que $A/B = 1.048$.

Tres cosas se deducen de este análisis: (1) la reforma agraria puede significar una sobreexplotación de los campesinos durante los años en que deben efectuar el pago, puesto que, en ese tiempo, se verán obligados a pagar una cantidad superior a lo que antes pagaban como renta, que es lo que nos da la medida de su "explotación ordinaria". (2) La magnitud de la sobreexplotación dependerá del número de años durante los cuales deben pagar. (3) La situación puede cambiar si el interés que se carga a los beneficia

rios es menor que el utilizado para calcular el valor de la tierra mediante la capitalización de su renta.

Por otra parte, si el precio a pagar por los campesinos no se ha calculado mediante la capitalización de la renta, sino a partir del valor actual de mercado de tierras equivalentes o por otro procedimiento, y si, simultáneamente, debido a los rendimientos no pecuniarios y especulativos que hacíamos referencia, el precio de mercado de la tierra es superior a la capitalización de la renta, la situación puede nuevamente volverse muy difícil para los beneficiarios. En efecto, en las cuotas que éstos deberán pagar se incluirá no sólo el pago correspondiente a la amortización anual de la renta capitalizada, sino, también, una parte que corresponde a la amortización de una prima capitalizada por riesgo, prestigio, etc., que forma parte del precio de mercado de la tierra. En consecuencia, los beneficiarios tendrán que pagar ahora más de lo que pagaban antes como renta.

Una consideración adicional se refiere a los apareceros, colonos y feudatarios en general, que pagaban su renta en productos o en trabajo. Ahora deberán pagar sus cuotas de la deuda en dinero. Pero ¿de dónde sacarán el dinero? Donde predominan este tipo de relaciones precapitalistas lo común es que las economías de los campesinos se encuentren orientadas sólo muy parcialmente hacia el mercado. El escaso dinero en efectivo que pueden obtener mediante la venta de algunos excedentes de productos ("excedentes" que muy frecuentemente se ven forzados a deducir del propio consumo familiar), o de la ocasional venta de su fuerza de trabajo, se encuentra asignado de antemano para usos muy específicos, en particular la compra de artículos manufacturados esenciales. La necesidad de destinar sumas importantes en efectivo al cumplimiento de su obligación de pago de la tierra les pondrá con seguridad en considerables aprietos. Una contrapartida de esto es que, en un contexto inflacionario, el valor real de los pagos en dinero irá disminuyendo, lo que aliviará su carga, cosa que no sucederá si el pago continuase siendo en trabajo o productos. Algunas reformas agrarias (Corea, Taiwan o la propuesta de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda en el Perú) adoptaron la peor de las soluciones des-

de el punto de vista de los campesinos. El pago debía hacerse en dinero - pero ligado al precio actual de algún producto (o productos) ampliamente comercializado (s). Determinado el precio total a pagar se convierte éste en una cantidad equivalente de ese producto (s) según su precio corriente en la fecha de la adjudicación. Esa cantidad en producto (s) se prorratea entre los años en los que se deberá hacer el pago. Cada año deberá pagarse el monto de dinero equivalente a la cantidad de producto (s) que corresponda, tomando para la conversión el precio corriente del año.

Por otro lado, la situación de los beneficiarios es distinta según que fueran anteriormente feudatarios sometidos al pago de una renta pre capitalista u obreros agrícolas de una explotación capitalista, que obtenía una renta capitalista. La distinción entre ambos tipos de renta se establece según que lo que someta a la fuerza de trabajo sea la tierra, a través de la coacción extraeconómica -expresada en la relación de dependencia personal terrateniente- siervo en el caso feudal -o el capital, a través de la relación salarial. En el primer caso, la renta coincide exactamente con el trabajo excedente extraído a los feudatarios (sea en su forma natural o transformado en productos o en dinero). En el segundo, existe un desdoblamiento entre ganancia y renta; el excedente, o más estrictamente la plusvalía, entra ya a formar parte de la masa general de plusvalía producida por la sociedad, que se distribuirá entre ganancia y renta (abstracción hecha del interés y la ganancia comercial)^{2/}. En este segundo caso los obreros agrícola -

^{2/} "Por tanto, en tipos de sociedad en que no es todavía el capital el que desempeña la función de arrancar todo el trabajo sobrante y apropiarse de primera mano toda la plusvalía; en que por consiguiente el capital no ha sometido todavía al trabajo social o sólo lo ha sometido de un modo esporádico, no puede hablarse de renta en el sentido moderno capitalista de la palabra, de la renta como un remanente sobre la ganancia media, es decir de la parte proporcional que corresponde a cada capital concreto en la plusvalía producida por el capital global de la sociedad" (Marx, 1965, Vol. 3, p. 726).

Bajo el capitalismo ya no es la tierra, sino que es el capital el que somete a su imperio y a su productividad, directamente, el propio trabajo agrícola. (K. Marx, 1965, Vol. 3, p. 741).

las beneficiarios, organizados por ejemplo en una cooperativa de producción, pagarán la renta de la tierra al entregar las cuotas de amortización del precio de la tierra, pero podrán mantener para sí la ganancia capitalista correspondiente al capital invertido. Es probable que parte de esta ganancia sea también transferida bajo la forma de pagos a efectuar por el capital fijo (instalaciones, ganado, etc.) expropiado y adjudicado. La parte de la ganancia que corresponda al capital circulante invertido quedará sin embargo de su propiedad.

Para concluir podemos afirmar que, en términos generales, el efecto redistributivo será muy pequeño o nulo cuando quiera que el precio pagado sea pleno: la reforma agraria no habrá servido para hacer una transferencia de riqueza de los terratenientes a los campesinos, sinó sólo para alterar las formas en que los terratenientes (o ex-terratenientes) mantienen su riqueza. Antes la mantenían en forma de tierra, lo que les daba de recho a obtener una renta; ahora la mantienen en efectivo, si el pago se hizo al contado, lo que les da derecho a obtener un interés. Si mercado de tierras y mercado de capitales funcionan bien y no hay rendimientos pecuniarios en la propiedad de la tierra, lo normal es que la corriente de ingresos que puedan obtener por uno u otro camino tiendan a asemejarse. Si el pago no es al contado sinó a plazos (en bonos, por ejemplo), cabrá la posibilidad de un cierto efecto redistributivo, aún cuando el precio sea pleno, dependiendo de los plazos y condiciones de interés en que los beneficiarios deban pagar y los ex-terratenientes cobrar.

II. METODOS DE VALORIZACION

Son cuatro los métodos de valorización que en una u otra oportunidad, aislados o combinados entre sí, se han intentado en distintas experiencias de reforma agraria: valor real; valor fiscal; rendimiento potencial; y rendimiento actual. Ninguno de ellos está libre de dificultades. Unos favorecen más a los terratenientes y otros menos.^{3/}

Valor Real

Consiste en determinar el precio que tendría la tierra si hubiese sido vendida libremente en el mercado. A este precio se le denomina frecuentemente valor "justo" de la tierra. (La significación que debemos atribuir al adjetivo justo, al margen de su contenido ideológico, es para nosotros una incógnita). Para su aplicación deben examinarse las cotizaciones recientes de las tierras en el mercado; a partir de ahí se puede proceder de muchas maneras. Aunque en general se considera que este método favorece a los terratenientes, ello depende sin embargo de la manera precisa en que sea aplicado. Sus dificultades son numerosas; a continuación mencionamos algunas.

En primer lugar, en muchos lugares no existen valores "reales" de la tierra porque su mercado es muy reducido -y por tanto seguramente errático- al ser las transacciones escasas. El método resulta entonces directamente inaplicable.

En segundo lugar, como se indicó más arriba, el mercado de tierras puede tener un considerable sesgo al encontrarse la demanda influenciada por razones distintas a la aptitud de las tierras para la explotación agropecuaria. Pueden éstas servir como fuente de prestigio, de poder, de especulación, como refugio frente a la inflación, etc. No se demanda entonces, sólomente, como medio de producción; esto es su demanda no es sólo

^{3/} Véase sobre este tema: Naciones Unidas 1966, Cap. 3

mente una "demanda derivada", sinó que se encuentra influída por las posibles ganancias de capital o ganancias no directamente monetarias, que pueda proporcionar.

Cuando convivan un sistema de propiedad parcelaria libre, con superpoblación y minifundio, junto con un régimen de gran propiedad susceptible de expropiación, lo más probable es que este método favorezca ampliamente a los terratenientes. En efecto, en tales circunstancias las cotizaciones en el mercado de tierras estarán muy influidas por las demandas para compra o arriendo que hagan los parcelarios. Es sabido que el minifundismo -debido a la escasez de tierras y a que el acceso a ellas es la cuasi-única oportunidad de los campesinos para valorizar su trabajo- hace que las demandas de tierras se sitúen más allá de lo que correspondería a una demanda capitalista ordinaria.^{4/} El valor "real", calculado sobre la base de los pre-

4/ "... Aquí donde la propiedad sobre la tierra constituye una condición de vida para la mayor parte de los productores y un campo indispensable de inversión para su capital, el precio de la tierra aumenta, independientemente del tipo de interés y no pocas veces en razón inversa a él, por el dominio de la demanda de propiedad sobre la oferta" (K. Marx, 1965, Vol. 3 p. 751).

"En áreas superpobladas, sin embargo, la granja campesina se ve obligada a forzar la intensificación más allá del óptimo para alcanzar el equilibrio interno. Cuando los ingresos por trabajador en las granjas campesinas sean menores que los salarios en las granjas capitalistas, aquellas considerarán provechoso pagar una renta más alta que la renta capitalista correspondiente. (...) Esto nos lleva a la conclusión paradójica siguiente: en las áreas superpobladas las familias campesinas más pobres pagarán los precios más elevados para la compra y arrendamiento de tierras" (A.V. Khayanov, 1966, p. 235. Traducción mía).

"Pero en áreas superpobladas, el aumento de las granjas campesinas y la relativa escasez de tierras harán que cada vez aparezca un número mayor de compradores y arrendatarios dispuestos a pagar precios superiores a los capitalistas. Al comienzo esto no tendrá efecto en la determinación del precio en el mercado capitalista, presentándose las compras hechas por granjas campesinas como fenómenos ocasionales. Pero gradualmente se hacen más significativas, y finalmente la valorización de las tierras - que corresponde a las granjas campesinas se transforma en decisiva desplazando al precio capitalista. Además las granjas campesinas triunfan no sólo en la fijación del precio en el mercado sinó en la lucha por las tierras, produciéndose una clara transferencia de tierras de su uso capitalista a su uso por granjas familiares" (A.V.Chayanov, 1966 p. 237. Traducción mía).

cios de mercado, reflejará más la escasez de tierras, debida al régimen de tenencia existente, que su productividad por raseros capitalistas.

Ventajas para los terratenientes bajo la forma de precios de mercado excesivamente abultados se presentarán también, allí donde exista una sobreexplotación de los campesinos. Puede ella deberse a la autoexplotación o a la sobre-explotación por un señor. En cualquiera de ambos casos, una explotación de la fuerza de trabajo familiar más allá del límite de lo ordinario producirá sin duda un aumento de la productividad por hectárea -aunque quizá también un estrujamiento de la tierra que la deteriore- lo que se traducirá en un mayor precio; no se reflejará en él la mayor productividad de la tierra, sinó la sobre-explotación de la fuerza de trabajo. Nos encontraríamos aquí con la paradoja -tan frecuente en las valorizaciones- de que allí donde los terratenientes más in-misericordemente han explotado a los feudatarios mayor es la indemnización que los corresponde cobrar. Tal "paradoja" -revela por cierto muy claramente cuál es la naturaleza que se esconde detrás de esa fórmula aparentemente abstracta que es el precio de la tierra.

La evasión fiscal eleva también el precio de la tierra. Si los terratenientes pueden, mediante prácticas delictivas, evadir el pago de los tributos, la rentabilidad privada de sus explotaciones aumentará con ello. En consecuencia aumentará el precio de la tierra, ya que traducirá en parte la capitalización de las rentas fiscales no abonadas. Paradójico resulta también aquí que la indemnización más alta se pague allí donde los terratenientes más evadieron, precisamente porque evadieron más.

Las inversiones del sector público (o de otros sectores) en la construcción de carreteras, desarrollo de industrias, servicios, obras de infraestructura varias, etc. e incluso el propio desarrollo demográfico, favorecen a los terratenientes al aumentar el valor de mercado de las tierras. Esto resulta muy claro en el caso de las tierras urbanas. En la mayoría de los casos tales ventajas son disfrutadas pasivamente por los terratenientes quienes se limitan a capitalizarlas en su propio beneficio.

Ellos cosecharán privadamente a la hora de la indemnización esas externalidades.

Por otro lado, la propia reforma agraria tiene efectos en el mercado de tierras. El "efecto anuncio" que produce no ya la aprobación de una ley de reforma agraria, sino la mera posibilidad de su promulgación, tendrá poderosas consecuencias. Lo más probable es que el mercado se vuelva súbitamente en favor de los compradores, pues gran número de terratenientes intentarán deshacerse de sus propiedades anticipando pagos por expropiación que no les favorezcan. En tal caso, el precio corriente de las tierras disminuirá hasta situarse aproximadamente al nivel en que se espera (o se conoce) que se pagarán las expropiaciones. Ese nivel fijará el límite inferior, por debajo del cual los terratenientes no desearán ya seguir vendiendo tierras.

Valor Fiscal

Este es el método más simple de todos, al menos allí donde existe un impuesto territorial y, por tanto, valores fiscales de las tierras. Ha sido muy frecuentemente utilizado (Italia, Irán, Egipto, Varios Estados indios, Venezuela, Colombia, Perú, etc.). El precio pagado es el valor que figura en los registros fiscales. Por lo común habrá sido declarado por el terrateniente, pudiendo o no haber sido comprobado después. En cualquier caso, es un precio aceptado por éste, ya que, aún cuando se le haya determinado unilateralmente por las autoridades fiscales, se presume su aceptación tácita si no lo impugnó en su momento, o al aceptar el pago del impuesto. En ocasiones, el precio no correspondió con el valor fiscal de las tierras, sino que es igual a un cierto múltiplo del impuesto pagado en el último año o promedio de últimos años.

Puesto que los valores declarados para efectos fiscales se encuentran ordinariamente subvaluados, este método resulta perjudicial para los terratenientes: supone una penalización a quienes evadieron sus obligaciones tributarias. El ahorro que haga así el Estado en los pagos de in-

indemnización, puede interpretarse como un cobro atrasado de las obligaciones no satisfechas. Por tal razón, los terratenientes argumentan siempre en contra de la utilización de este método. Pero su argumentación es difícil de sustentar porque la lógica del método es categórica. Este es en general el método más anti-terrateniente.

Una variante consiste en solicitar declaraciones unilaterales de valor a los terratenientes, dejándoles libres para declarar los valores que deseen. Los valores declarados, cualquiera que sean, sirven posteriormente para regular todas las relaciones financieras entre el Estado y los terratenientes. Estos se ven en un conflicto: si declaran un valor alto - la indemnización que les corresponderá en la eventualidad de una expropiación será alta. En contrapartida, la imposición a la que se verán sujetos también será alta. Lo contrario si el valor declarado es bajo. La lógica del método reside en el supuesto de que, como resultado de este conflicto, las declaraciones se acercarán en promedio a los valores reales. Se trata de hacer que los propietarios fijen el valor que más les convenga, confrontados con una situación en que ese valor determina los montos de pagos -- ciertos a efectuar periódicamente -los impuestos-, y determina, también, una ganancia que se espera con una cierta probabilidad -la indemnización.

La ventaja que se argumenta sobre este método es la de ser sumamente sencillo y claro. Pero en realidad resulta absurdo e impracticable. Primero, para poder operar debe existir una fuerte imposición territorial. Caso contrario, los términos de la elección no estarán equilibrados y las valoraciones resultarán sobreestimadas. Otro problema reside en la probabilidad con la que los propietarios esperan ser expropiados. El método no funcionará si los propietarios pueden anticipar con exactitud si y cuándo van a ser expropiados. Si, por ejemplo, esperan con bastante seguridad - que no van a ser expropiados sus declaraciones serán sumamente bajas; y serán muy altas si esperan lo contrario. Los propietarios que esperan ser expropiados muy pronto harán declaraciones muy superiores a los que esperan ser expropiados al cabo de bastantes años. Si los propietarios tienen

la información que les permita convertir sus expectativas en certeza o - cuasi-certeza, podrán beneficiarse sumamente del sistema a costa del Estado: el promedio del valor de las expropiaciones se situará por encima del promedio del valor real de las tierras, y/o el promedio de los pagos fiscales por debajo del que corresponde al valor real de las tierras. Para que el sistema pueda funcionar se hace necesario, por tanto, que las expropiaciones se hagan aleatoriamente. Pero ésto, por supuesto, es absurdo e -- **inhibe cualquier intento de planificación y racionalización de las acciones de reforma agraria.** Este procedimiento es definitivamente proterratiente pues permite que los propietarios determinen el valor de sus tierras en la forma que más les convenga.

Rendimiento Potencial

Consiste en estimar el rendimiento futuro posible de las tierras a expropiar y capitalizarlo. Es un método muy complicado desde el punto de vista administrativo, puesto que para aplicarlo con seriedad habría que hacer un estudio bastante detallado para cada predio. Sin embargo, se ha utilizado en varios lugares, aunque generalmente en combinación con otros - (como es el caso en la reforma agraria peruana de 1964). Algunas variantes se aplican con frecuencia para determinar los pagos de los adjudicatarios. Además de los problemas administrativos tiene otros inconvenientes serios.

En primer lugar, los valores que arroja son sumamente sensibles a los supuestos que se hagan sobre tecnología y precios. ¿Qué cultivos o crianzas se desarrollarán? ¿que tecnología se empleará? ¿qué precios tendrán los productos y los insumos? De los supuestos que sobre esto se hagan dependerá el valor resultante. Puesto que los supuestos pueden ser muy arbitrarios los valores también lo serán. El método da por tanto amplio margen para que los terratenientes ponga en juego sus influencias sobre los valorizadores.

Por otra parte, al indemnizar a los propietarios según el rendimiento potencial de las tierras se les trata a todos por igual, independientemente de que las hayan trabajado mejor o peor o, incluso, que las hayan mantenido ociosas. En términos generales es, por tanto, un método proterratiente.

Rendimiento Actual

Consiste en capitalizar el rendimiento que actualmente producen las tierras, calculado ordinariamente sobre el promedio de los años anteriores. Es un método bastante utilizado. Presenta, sin embargo, varias dificultades si se pretende que los valores así calculados representen el valor "real" de la tierra.

Primero, es posible que el rendimiento de los últimos años no sea representativo; éstos pueden ser particularmente buenos o malos desde el punto de vista de los precios o las cosechas.

Segundo, con frecuencia resulta difícil separar en la práctica la parte de rendimiento que corresponde a la tierra, de la que corresponde al capital invertido sobre ella. Pero lo que "se debe" indemnizar no es el capital invertido sino el valor real de la tierra; es necesario, por tanto, separarlos. Caso contrario, al capitalizar el rendimiento se estará hallando un valor que incluye, junto al de la tierra, el del capital invertido.

Otro problema, ligado al anterior, consiste en decidir qué indicador utilizar para aproximar el rendimiento de la tierra. Los usados son tres: ingreso bruto, ingreso neto y renta. Tomar el ingreso bruto y calcular el valor de la tierra como un múltiplo de éste (como se hace en el Estado indio de Andhra Pradesh, donde la compensación es entre tres y cinco veces el ingreso bruto)^{5/} es, sin duda, lo más simple. Pero implícitamente se está suponiendo que los costos son el mismo porcentaje del ingreso -

^{5/} Naciones Unidas, 1966, Cap. 3, p. 19.

bruto para todas las explotaciones; lo que evidentemente no es cierto. Si se toma el ingreso neto (como se hace en otros Estados indios) los cálculos empiezan a complicarse, porque se hace preciso determinar los costos.

Un problema particular es el siguiente: ¿Deben incluirse o no los costos de mano de obra para obtener el ingreso neto? En las explotaciones capitalistas la respuesta es clara: sí deben incluirse; la existencia de salarios claramente diferenciados permite hacerlo. Pero cuando se trata de explotaciones que hacen uso de feudatarios ¿cómo calcular los costos de la mano de obra? Estas explotaciones se caracterizan porque se permite a los feudatarios usar, en contra-prestación de su trabajo y/o productos, los recursos de la hacienda señorial: pastar ganado, cultivar parcelas, recoger leña, usar el agua, etc.. Si hay un salario, éste es probablemente sólo simbólico, no constituyendo, en cualquier caso, un valor equivalente al de la fuerza de trabajo. Parte de la retribución de ésta se paga precisamente, permitiendo el uso de los recursos de la hacienda. ¿Cómo contabilizar ese uso? El asunto se vuelve muy complejo. Además, aún en el caso de las explotaciones capitalistas, subsiste el problema de que si se calcula la indemnización como un múltiplo del ingreso neto, se está suponiendo implícitamente que la división de éste en renta y ganancia es igual en todas ellas. Por último, si lo que se utiliza como indicador es la renta, el problema estriba en calcular ésta cuando no existe arrenda -- miento, a más de otros problemas que ya comentamos anteriormente.

III. REFORMA AGRARIA E INFLACION

Dos temas hay que distinguir aquí: (1) el posible inflacionario de la reforma agraria; y (2) los efectos redistributivos de la inflación en un proceso de reforma agraria. Los trataremos separadamente.

(1) El impacto inflacionario de la reforma dependerá, en primer término, de la magnitud de ésta. Supuesta una magnitud relativamente grande, dependerá de la forma en que se financie. Parece claro que los efectos -

inflacionarios del pago al contado serán mayores que los del pago en bonos, ya que aquel supone la puesta disposición de un sector de la población, los ex-terratenientes, en forma súbita, de una importante capacidad de compra, que probablemente no será compensada por la disminución proporcional del poder de compra de otros sectores. Por el contrario, el pago en bonos va poniendo progresivamente a disposición de los ex-terratenientes ese poder de compra, en forma más o menos pareja con la deducción de poder de compra a los beneficiarios, producida al pagar éstos las cuotas del precio de la tierra.

Supuesto el pago al contado, el impacto inflacionario dependerá de cómo se financien los gastos del Estado por pago de las indemnizaciones. Si se financia vía un aumento de la presión tributaria, o sea, haciendo recaer el sacrificio del pago sobre los contribuyentes, el efecto no será grande, dependiendo de las propensiones a ahorrar respectivas de ex-terratenientes y contribuyentes afectados. Como seguramente la propensión de los terratenientes será más alta el efecto no será inflacionario. En el caso límite en que los terratenientes lo gasten todo -dentro del país- el impacto sería semejante al de un incremento en el gasto público con presupuesto equilibrado, cuyo multiplicador -bajo estrictos supuestos keynesianos- sabemos que es uno. Pero ordinariamente será muy difícil financiar esos gastos vía impuestos, por las dificultades administrativas y, especialmente, por las resistencias que ello generaría. Una parte, al menos, deberá ser cubierta seguramente mediante formas que, de una u otra manera, conduzcan a una expansión de la oferta monetaria, especialmente si el mercado de capitales es estrecho y está ya muy saturado de valores públicos, reduciéndose así la posibilidad de que el Estado se endeude en él. Aumentaría entonces considerablemente el riesgo inflacionario.

Es posible, asimismo, que, manteniéndose constantes los ingresos públicos, se reduzca el gasto público en otros rubros por el monto correspondiente al pago de las indemnizaciones. Esta solución es poco probable puesto que implicaría efectos redistributivos en contra de quienes se benefician con el gasto público, que son seguramente importantes sectores de la población, quienes difícilmente lo tolerarían.

El efecto inflacionario dependerá también de lo que los ex-terratenientes decidan hacer con la indemnización. La reforma agraria pone súbitamente a su disposición en efectivo, como poder de compra inmediato, un capital que antes tenían invertido en uno de los activos menos líquidos: la tierra. Quizás los ex-terratenientes no tengan personalmente alternativas de inversión directa de esos fondos en otros sectores de la economía, o la tengan en forma reducida. En tal caso lo normal es que los lleven al mercado de capitales. Si éste es poco dinámico y está dominado por valores públicos, los ex-terratenientes terminarán siendo importantes tenedores de esos bonos. Podría entonces el Estado recurrir a endeudarse continuamente en el mercado de capitales para ir financiando las sucesivas indemnizaciones. De suceder así, nos encontraríamos con la curiosa situación en que los primeros terratenientes expropiados estarían financiando la expropiación de los segundos, éstos la de los terceros, y así sucesivamente. El efecto inflacionario se vería entonces reducido.

Un problema grave es la presión que el pago en efectivo puede ejercer sobre la balanza de pagos. Si no existe control de cambios es muy probable que los ex-terratenientes transfieren al exterior una parte importante de su indemnización, lo que desviaría hacia el exterior la presión inflacionaria pero pondría en considerables apuros a la balanza de pagos. En ocasiones, incluso, los terratenientes han tenido poder suficiente para conseguir que se les pague directamente en moneda extranjera. Esto sucedió por ejemplo en Kenia cuando la descolonización. Los alcances de la reforma se verán, por supuesto, severamente limitados en tales casos. Aún cuando exista control de cambios, si la expansión de activos líquidos en su poder lleva a los ex-terratenientes a expandir considerablemente su consumo, y si éste tiene un alto contenido de artículos importados, la balanza de pagos puede resentirse.

El pago en bonos será menos inflacionario puesto que no se concentra en unos pocos años un fuerte aumento del poder adquisitivo de un sector de la población. Pero dependerá también de lo que suceda con esos bonos. Si la presión de los terratenientes consigue hacerlos descontables

a su valor nominal, ^{/con} o escaso castigo, sin ninguna restricción, esos valores serán entonces sumamente líquidos e influenciarán positivamente las decisiones de consumo de sus tenedores. Por otra parte, su libre negociabilidad, junto con especiales facilidades de descuento, pueden hacer que se concen - tren en las carteras de los bancos como una segunda línea de liquidez que - les permita un mayor margen de maniobra para ampliar el crédito bancario. Esto dará un carácter potencialmente inflacionario a esos bonos. Si no son convertibles, la creación de poder de compra se reducirá al monto de los pagos anuales por concepto de amortización e intereses; pero tales pagos irán más o menos parejos con los que tengan que hacer los beneficiarios. Lo único que sucederá es la transferencia de poder de compra de un sector a otro. Es posible que existan desajustes entre ambas corrientes de pago pero no parece razonable atribuirles gran importancia. El efecto podrá ser, incluso, deflacionario, en la medida en que la propensión al consumo sea más alta en los beneficiarios que en los terratenientes, como es de esperar.

(2) Si la indemnización se paga en bonos un proceso inflacionario reducirá su valor real. En realidad, el pago en bonos puede afectar a los terratenientes de tres maneras: (a) porque su tasa interés sea más baja que la de mercado; (b) porque haya riesgo de que el Estado llegue a repudiar su pago; y (c) porque la inflación disminuya el valor real de los pagos que anualmente generan los bonos.

Veamos como afectan los factores (a) y (c) a los terratenientes:

Sean:

i = tasa de interés de los bonos

r = tasa de interés real de la economía

\dot{p}/p = tasa de inflación

n = plazo de amortización de los bonos.

Por cada unidad de valor que deba indemnizarse a los terratenientes, estos recibirán anualmente

$$\frac{i (1+i)^n}{(1+i)^n - 1}$$

unidades de valor, suponiendo que el pago se hace en la forma de anualidades iguales. El valor real de la suma de esos pagos anuales será:

$$\frac{i (1+i)^n}{(1+i)^n - 1} \cdot \frac{(1+h)^n - 1}{h (1+h)^n}$$

siendo $h = r + \dot{p}/p - i$.

Suponiendo $i=5\%$, $r=6\%$, $\dot{p}/p=8\%$ y $n=20$, el valor real de la indemnización sería el 73.24% de su valor nominal. Si en las mismas condiciones el plazo fuese de 25 años el valor real sería el 69.69%. Si la tasa de inflación fuese, por ejemplo, del 19% el valor real sería el 39.07%.

Es claro, pues, que en un contexto inflacionario y con moderados tipos de interés sobre los bonos, la reforma agraria impone una redistribución en contra de los terratenientes o, como ellos prefieren expresarlo usando un término más cargado de contenido valorativo, una parcial confiscación. Nos toca ahora investigar a quién beneficia esa redistribución y qué proponen los terratenientes para protegerse contra ella.

Los beneficiarios saldrán favorecidos cuando sus pagos se encuentren fijados en términos nominales, pues su valor real disminuirá con la inflación. Por este motivo -como hemos visto- algunas reformas agrarias -de carácter más proterrateniente- fijan el pago de los beneficiarios en valores equivalentes a cantidades de ciertos cultivos. Con el alza del precio de esos cultivos se produce un reajuste automático en la cuota a pagar. Suelen elegirse cultivos ampliamente sembrados en la zona; su aumento de precio indicará entonces no sólo el ritmo de inflación, sino también el aumento de la capacidad nominal de pago de que concretamente gozan los productores. Si un mecanismo de reajuste semejante no se ha establecido para las indemnizaciones de los ex-terratenientes la pérdida de valor real que éstos

experimenten será apropiada por el Estado, quien recibe una cantidad superior de los beneficiarios pero sigue pagando lo mismo a los ex-terratenientes.

Los terratenientes presionan de varias maneras para reivindicar sus intereses. La primera y más obvia es la lucha por el pago en efectivo al contado. Ello les protege no sólo del riesgo inflacionario, sino también del riesgo al repudio de los bonos.

Supuesto el pago en bonos, los terratenientes presionarán para que sean libremente negociables en mercado abierto. Las ventajas que de ahí obtengan dependerán de la calidad de los bonos y las características del mercado. Un mecanismo que pueden intentar introducir en la legislación para hacer que el mercado les sea más favorable, consiste en autorizar el pago en bonos, por su valor a la par, de las cuotas que adeudan los beneficiarios. Estos comprarían así bonos a los terratenientes en el mercado para pagar con ellos sus cuotas, siempre y cuando, por supuesto, se cotizasen por debajo de la par. La demanda de los beneficiarios colaboraría a mantener alto el valor de mercado de los bonos -aunque siempre por debajo de la par, pues alcanzada esa cotización la demanda desaparecería. Se ha propuesto que sea el propio organismo encargado de la reforma quien administre este mercado, debido al poco contacto que ordinariamente tendrán los beneficiarios con el mercado de valores. El procedimiento descrito favorece a los terratenientes, que dispondrán de un mejor precio para sus bonos en el mercado, y favorecerá también a los beneficiarios, quienes podrán pagar sus cuotas con un desembolso menor; el Estado tiene que absorber la diferencia.

Los terratenientes presionarán también para que los bonos sean aceptados como garantías en los préstamos de instituciones públicas de crédito. Los experimentos más conocidos en este sentido (como las leyes 15037 y 17716 peruanas, por ejemplo) orientan este crédito a las inversiones industriales. Se presume que esto facilitará el desplazamiento de los ex-terratenientes a la industria.

Otra alternativa favorable a los terratenientes consiste en que los bonos sean descontables. Si el descuento automático e irrestricto, el procedimiento equivaldrá en la práctica al pago de la indemnización al contado.

Otro camino de presión para los terratenientes es la solicitud de garantías para sus bonos. Varios mecanismos han sido ensayados. En Chile (ley de 1962) se preveía un reajuste del capital e intereses en proporción a los gastos gubernamentales para sostener el precio del trigo. En países asiáticos (por ejemplo Corea y Taiwan) el mecanismo era similar al que describimos al hablar de los pagos de los beneficiarios: se ligaba el reajuste de la indemnización al precio de ciertos productos agrícolas. Los terratenientes han presionado, también, pero sin éxito hasta el momento, para obtener una garantía internacional para sus bonos, pero las agencias internacionales de crédito se interesaron poco en la propuesta, por ciertas razones que Domike y Shearer explican así:

En un intento para superar la oposición de los terratenientes los gobiernos del Perú y Chile propusieron a mediados de los 60's un esquema para el mantenimiento del valor de los bonos de la tierra mediante garantías internacionales. La propuesta llamaba a una o todas las principales agencias financieras externas (BIRF, BID, AID) para que establecieran un fondo que protegiera a los tenedores de bonos frente a la depreciación de su propia divisa.

La propuesta tenía el apoyo en aquel tiempo de unos cuantos gobiernos latinoamericanos pero no fue bien recibida por las instituciones financieras internacionales. Los estatutos de las tres agencias financieras mencionadas prohibían expresamente el uso de sus recursos para compra de tierras, ya que tales gastos eran pagos internos de transferencias y no resultaban en la creación de nuevas inversiones. Se argumentaba que el establecimiento de un fondo de garantía supondría la congelación de una cierta cantidad de recursos de las agencias para un propósito similar a la adquisición de tierras, y que no podrían por tanto destinarse a inversiones reales. Además, la garantía daría una estabilidad mayor al valor de los bonos de la tierra que a la divisa del país emisor.

Por otra parte, garantizar el valor de bonos públicos de un Estado llevaría a la agencia o agencias a inmiscuirse en los asuntos internos del país más allá de lo que ninguna de las partes consideraría deseable. Tal procedimiento podría abrir la puerta a otros intentos para transferir la responsabilidad del manejo de la política monetaria y fiscal del nivel nacional al internacional. Estos y otros argumentos persuadieron a aparentemente a estos países para abandonar el tema en los años siguientes. (Domike y Shearer, 1973. Traducción mía).

Strasma proporciona algunas razones adicionales:

Esencialmente la misma idea de una garantía internacional a pareció también hace poco en la forma de plan de seguro. Los riesgos son también en este caso la depreciación de la moneda y el repudio de la obligación, después de asignar un valor distinto a la tierra que es el origen de la emisión de los bonos. Hasta ahora nadie ha hallado el modo de preparar tablas actuariales que contemplen tales riesgos, los cuales a su vez dependen de las decisiones futuras adoptadas por gobiernos soberanos. Lo que es peor, la garantía pagadera en divisas extranjeras (que es precisamente lo que pidieron los terratenientes) daría a un gobierno cierto incentivo para repudiar sus obligaciones. Asimismo, el organismo que suscribiese la garantía tendría que participar en el proceso de tasación para protegerse, y de ese modo estaría interviniendo en el centro mismo del problema de la distribución. (Strasma, 1972).

Finalmente, los terratenientes pueden presionar para que se les indemnice en otros activos. Algunas experiencias ^{con} indemnización en activos reales se hicieron en Filipinas ofreciendo tierras en áreas de expansión a los terratenientes y también otros bienes. Pero este procedimiento no ha sido en general muy utilizado. Otra modalidad es la indemnización en forma de acciones industriales, que se ha legislado en Perú, por ejemplo, y que se realizara en Taiwan (donde un 30% de la indemnización se entregaba en acciones de empresas públicas que fueron desnacionalizadas al efecto). Existen aquí dos posibilidades: que se entreguen directamente acciones industriales de firmas individuales privadas o mixtas, o que se permita a los ex-terratenientes canjear sus bonos por acciones. Por otra parte, puede tratarse de acciones de empresas específicas o de valores de un "holding" que tiene en su cartera distintos valores mobiliarios. (Una propuesta concreta de esta naturaleza se hizo en el Perú, como veremos más adelante).

Los problemas que aquí se presentan han sido expuestos por Domike y Shearer:

No es clara la teoría detrás de los distintos mecanismos de conversión de los bonos. Si el objetivo del pago en bonos es fundamentalmente aliviar la carga financiera del Tesoro, no parece racional permitir que los bonos se conviertan en valores públicos, incluso a un valor inferior a la par, si estos últimos pagan un interés mayor o tienen menores plazos de vencimiento. Si los valores entregados representan acciones del sector privado, los rendimientos mayores, aunque pueden alentar la inversión en lugar del consumo, eliminarán simplemente parte del efecto redistributivo que presumiblemente persigue la reforma agraria. Si el programa de reforma es parte de una transformación fundamental de la estructura de poder en el país, parece existir una justificación aún menor para dar a los ex-terratenientes un lugar de privilegio en los sectores del modernos de la economía del país, mediante valores sea de un fondo de inversiones públicas o directamente de empresas individuales. (Domike y Shearer, 1973. Traducción mía).

IV. COSTO POSIBLE DE LA REFORMA AGRARIA

Siempre desde el punto de vista burgués que aquí estamos analizando, las principales objeciones al pago al contado son cuatro: (1) El mercado de tierras está dominado por formas de pago diferido, no resulta pues lógico pagar las indemnizaciones al contado, se daría a los terratenientes un trato mejor del que obtendrían en el mercado. (2) Los terratenientes podrían abandonar el país con su dinero: "esto constituye desde luego una gran pérdida, no sólo desde el punto de vista puramente financiero, sino también desde el del desarrollo económico: el grupo de terratenientes, especialmente el que forma la generación más joven, contiene probablemente un gran número de personas altamente calificadas e instruidas."^{6/} (3) El pago al contado tendría efectos inflacionarios (tema que ya hemos examinado). (4) El pago al contado implicaría un costo insostenible para el sector público.

^{6/} Naciones Unidas, 1966, Cap. 3, p. 30.

Trataremos aquí el último punto. No se puede determinar con carácter general cuál puede ser el costo para el Estado de una reforma agraria sin especificar de qué reforma agraria se trata. Podemos, sin embargo, hacer algunos cálculos que sirvan de referencia. Haremos una simulación para determinar el costo de la reforma agraria, por concepto de indemnizaciones exclusivamente, como porcentaje de los gastos públicos, supuesto primeramente el pago al contado y después el pago en bonos. Trabajaremos con tres hipótesis: optimista, pesimista y media. (El optimismo no se refiere a la amplitud de la reforma agraria y la suerte de los beneficiarios, sino al conjunto de circunstancias que hagan más reducido su costo). Los límites que marcamos son la reforma del 33% del agro en diez años, en el caso mínimo (H. optimista), y del 70% del agro en cuatro años, en el caso máximo (H. pesimista). Los supuestos que forman las tres hipótesis son:

	<u>H. Opti.</u>	<u>H.Medi.</u>	<u>H. Pesí.</u>
(1) Contribución de la Agricultura al PNB	15%	30%	50%
(2) Porcentaje del Sector Agrario que debe ser Reformado.....	33%	50%	70%
(3) Rendimiento Areas Reformables/Rendimiento total Agricultura.....	2/3	1	1
(4) Renta de la Tierra/Producto Nacional Agrícola.....	20%	30%	40%
(5) Tasa Interés Promedio a Largo Plazo en la Economía	12%	9%	6%
(6) Duración de la Reforma Agraria (años)	10	7	4
(7) Valor de Adjudicación/Valor de Indemnización.....	100%	75%	50%
(8) Plazo de Pago de los Beneficiarios (años).....	15	20	25
(9) Años de gracia para Iniciar el Pago de los Beneficiarios.....	0	3	5
(10) Tasa de Recuperación del Pago de los Beneficiarios.....	100%	75%	50%
(11) Gastos Públicos/PNB.....	22%	18%	14%

Procedemos en los siguientes pasos:

Paso 1: A partir de (1), (2), (3), (4), y (5) calculamos el valor total a ser indemnizado como proporción del PNB:

$$(12) = \text{Valor Total Indemnización/PNB} = (1) (2) (3) (4) / (5).$$

Obtenemos los siguientes resultados:

$$(12) \text{ Optimista} = 0.055$$

$$(12) \text{ Medio} = 0.5$$

$$(12) \text{ Pesimista} = 2.333.$$

Paso 2: A partir de (12) y de (6) calculamos lo que se deberá indemnizar anualmente durante los años de duración de la reforma como proporción del PNB. Suponemos que el valor total a indemnizar se distribuye de una manera uniforme entre los años de duración de la reforma.

$$(13) = \text{Valor Anual a Indemnizar/PNB} = (12) / (6).$$

Obtenemos los siguientes resultados:

$$(13) \text{ Optimista} = 0.0055$$

$$(13) \text{ Medio} = 0.0714$$

$$(13) \text{ Pesimista} = 0.5833.$$

Paso 3: Introducimos dos supuestos adicionales que nos permitirán calcular, a partir de (7), (8), (9) y (10), los ingresos que se generarán anualmente para el Estado por concepto de pago de los beneficiarios, calculados como proporción del PNB. Estos supuestos son: (a) las adjudicaciones se inician al final del primer año, la recuperación de los beneficiarios comienza, por tanto, en el segundo año; (b) los beneficiarios pagan en cuotas iguales anuales con un recargo de interés que es tres puntos inferior a la tasa de interés promedio de la economía.

Paso 4: Calculamos el valor de la tierra adjudicada como proporción del PNB:

$$(14) = \text{Valor Tierra Adjudicada/PNB} = (12) (7).$$

Obtenemos los siguientes resultados:

$$(14) \text{ Optimista} = 0.055$$

$$(14) \text{ Medio} = 0.375$$

$$(14) \text{ Pesimista} = 1.166$$

Paso 5: Calculamos los pagos anuales que deberán hacer los beneficiarios como proporción del PNB:

$$(15) = \text{Pagos Anuales Beneficiarios/PNB} = (14) \frac{(5) - 0.03 (1 + (5) - 0.03)^{(8)}}{(1 + (5) - 0.03)^{(8)} - 1}$$

Obtenemos los siguientes resultados:

$$(15) \text{ Optimista} = 0.055 \frac{0.9 (1 + 0.9)^{15}}{(1 + 0.9)^{15} - 1} = 0.00682$$

$$(15) \text{ Medio} = 0.375 \frac{0.6 (1 + 0.6)^{20}}{(1 + 0.6)^{20} - 1} = 0.03269$$

$$(15) \text{ Pesimista} = 1.166 \frac{0.3 (1 + 0.3)^{25}}{(1 + 0.3)^{25} - 1} = 0.06696$$

Paso 6: Calculamos lo que los beneficiarios efectivamente pagarán anualmente, como proporción del PNB:

$$(16) = \text{Recuperación Anual Efectiva/PNB} = (15) (10).$$

Obtenemos los siguientes resultados:

$$(16) \text{ Optimista} = 0.00682$$

$$(16) \text{ Medio} = 0.02452$$

$$(16) \text{ Pesimista} = 0.03348.$$

Paso 7: Calculamos la recuperación efectiva anual correspondiente a las adjudicaciones de un año, como proporción del PNB:

$$(17) = \text{Recuperación Efectiva Anual por Adjudicaciones un Año} / \text{PNB} = (16) / (6).$$

Obtenemos los siguientes resultados:

$$(17) \text{ Optimista} = 0.00068$$

$$(17) \text{ Medio} = 0.0035$$

$$(17) \text{ Pesimista} = 0.00837.$$

Paso 8: A partir de (17) y de (9) construimos una tabla que nos indique, año a año para cada año de duración de la reforma agraria, lo que los beneficiarios efectivamente pagarán al Estado, como proporción del PNB:

Tabla (18)

<u>Año</u>	<u>Hipó. Optim.</u>	<u>Hipó. Media</u>	<u>Hipó. Pesim.</u>
1	0	0	0
2	(17)	0	0
3	2 (17)	0	0
4	3 (17)	0	0
5	4 (17)	(17)	-
6	5 (17)	2 (17)	-
7	6 (17)	3 (17)	-
8	7 (17)	-	-
9	8 (17)	-	-
10	9 (17)	-	-

Obtenemos los siguientes valores:

Valores (18)

<u>Año</u>	<u>Hipó. Optim.</u>	<u>Hipó. Media</u>	<u>Hipo. Pesin.</u>
1	0	0	0
2	0.00068	0	00
3	0.00136	0	0
4	0.00204	0	0
5	0.00272	0.00350	-
6	0.00340	0.00700	-
7	0.00408	0.01050	-
8	0.00476	-	-
9	0.00544	-	-
10	0.00612	-	-

Paso 9: A partir de (11), (13) y (18) calculamos, para cada año de duración de la reforma agraria y dentro de cada hipótesis, el gasto adicional neto, o sea descontando la recuperación de los beneficiarios, que supondrá el pago de las indemnizaciones al contado, como porcentaje del Gasto Público:

$$(19) = \text{Gasto Neto Anual Por Indemnizaciones} \cdot 100 / \text{Gasto Público} =$$

$$= \frac{(13) - (18)}{(11)} \cdot 100$$

Obtenemos los siguientes resultados:

Valores (19)

<u>Año</u>	<u>H. Optimis.</u>	<u>H. Medi</u>	<u>H. Pesimista</u>
1	2.5	39.6	416.6
2	2.2	39.6	416.6
3	1.9	39.6	416.6
4	1.6	39.6	416.6
5	1.3	37.7	-
6	0.95	35.7	-
7	0.64	33.8	-
8	0.34	-	-
9	0.00	-	-
10	-0.02	-	-

No hay duda de que los supuestos elegidos son bastante arbitrarios sin embargo, a nuestro entender, los resultados anteriores sirven para mostrar cómo la carga para el Sector Público derivada de las indemnizaciones al contado será con seguridad prohibitiva. Bajo nuestra hipótesis media - el Estado tendría que aumentar su presupuesto entre un 34% y un 40% (calculados a partir de la fecha base) anualmente durante los 7 años que dure la reforma para poder atender los nuevos requerimientos. En sólo cuatro años el presupuesto debería aumentar en un 158% para poder pagar las indemnizaciones. Aún en la hipótesis optimista, que seguramente está muy lejana a la realidad, el presupuesto tendría que aumentar en un 6.6% en tres años -una cifra relativamente alta. En la hipótesis pesimista, también seguramente alejada de la realidad, la reforma agraria se convierte simplemente en un sueño imposible.^{7/}

^{7/} Puede llamar la atención que en la hipótesis optimista la reforma agraria deje de ser una carga para el tesoro en el año 9, y aún se constituya en un ingreso neto el año 10. La explicación es muy simple: Hemos supuesto que, para este caso, el valor de adjudicación es igual al de indemnización. Ahora bien, los adjudicatarios pagan el valor de adjudicación junto con los intereses, mientras que ninguna carga de intereses pesa sobre los pagos de indemnización. Sumado todo lo que paguen los beneficiarios al Estado y lo que éste pague a los ex-terratenedores el saldo será positivo para el Tesoro. En el año 9 las ocho décimas partes del total de los beneficiarios de la reforma agraria estarán pagando sus cuotas anuales donde se incluyen los intereses; esto es suficiente para compensar el gasto anual en el pago de las indemnizaciones. En el año 10 las nueve décimas partes de los beneficiarios están pagando, lo que permite más que compensar el gasto en indemnizaciones. En todos los años restantes, hasta que los beneficiarios del año 10 terminen de pagar, todos los pagos que hagan los beneficiarios constituirá un ingreso neto para el Estado. Este ingreso se mantendrá constante entre los años 11 y 16 (hemos supuesto que los beneficiarios pagan en 15 años) y a partir de ahí empezará a decrecer, puesto que los beneficiarios de los primeros años irán terminando de pagar.

Podemos investigar ahora lo que sucedería si el pago fuese en bonos. Supongamos para ello que, bajo las tres hipótesis, el pago se hace en 20 años con un 6% de interés. Por cada unidad de valor emitida en bonos habrá que pagar anualmente por concepto de amortización e intereses la suma:

$$h = \frac{i (1+i)^n}{(1+i)^n - 1}$$

que, bajo los supuestos anteriores, es $h=0.08719$. Por comodidad suponemos que los terratenientes comienzan a cobrar el mismo año en que son indemnizados con los bonos. Procedemos ahora en los siguientes pasos:

Paso 10: A partir de h y de 13 calculamos lo que corresponde pagar anualmente por amortización e intereses por las expropiaciones hechas en un año, como proporción del PNB:

(20) = suma a pagar anualmente a bonistas por expropiaciones de un año/PNB = h (13)

Obtenemos los siguientes valores

(20) Optimista = 0.000479
 (20) Medio = 0.006225
 (20) Pesimista = 0.050858

Paso 11: A partir de (20) calculamos los pagos totales que por sus bonos recibirán anualmente los terratenientes, bajo las tres hipótesis, como proporción del PNB. Por comodidad consideramos sólo los 10 primeros años. La forma de calcular esos valores se indica en la tabla (21):

Tabla (21)

<u>Año</u>	<u>H.Optimis.</u>	<u>H. Media</u>	<u>H. Pesimista</u>
1	1 (20)	1 (20)	1 (20)
2	2 (20)	2 (20)	2 (20)
3	(20)	3 (20)	3 (20)
4	4 (20)	4 (20)	4 (20)
5	5 (20)	5 (20)	4 (20)
6	6 (20)	6 (20)	4 (20)
7	7 (20)	7 (20)	4 (20)
8	8 (20)	7 (20)	4 (20)
9	9 (20)	7 (20)	4 (20)
10	10 (20)	7 (20)	4 (20)

Obtenemos los siguientes valores:

Valores (21)

<u>Año</u>	<u>H. Optimis.</u>	<u>Hipo. Med.</u>	<u>H. Pesimista</u>
1	0.000479	0.006225	0.050858
2	0.000959	0.012450	0.101716
3	0.001438	0.018676	0.152574
4	0.001918	0.024901	0.203432
5	0.002397	0.031127	0.203432
6	0.002877	0.037352	0.203432
7	0.003357	0.043577	0.203432
8	0.003836	0.043577	0.203432
9	0.004316	0.043577	0.203432
10	0.004795	0.043577	0.203432

Paso 12: Completamos la tabla de valores (18) para disponer de los ingresos por recuperación de los beneficiarios que tendrá anualmente el Estado durante los años siguientes al inicio de la reforma, como proporción del PNB.

Valores (18)
(completos)

<u>Año</u>	<u>Hip. Optimis.</u>	<u>Hipó. Med.</u>	<u>Hip. Pesimis.</u>
1	0	0	0
2	0.00068	0	0
3	0.00136	0	0
4	0.00204	0	0
5	0.00272	0.0035	0
6	0.00340	0.0070	0
7	0.00408	0.0105	0.00837
8	0.00476	0.0140	0.01674
9	0.00544	0.0175	0.02511
10	0.00612	0.021	0.03348

Paso 13: A partir de (11), (21) y (18) calculamos, para los 10 años siguientes al inicio de la reforma agraria, el gasto adicional neto, o sea descontando la recuperación de los beneficiarios, que supondrá el pago de las indemnizaciones en 20 años y al 6%, como porcentaje del gasto público:

$$\begin{aligned}
 (22) &= \text{Gasto Neto por Intereses y Amortización de Bonos} \cdot 100 / \\
 &\quad \text{Gasto Público} = \\
 &= \frac{(21) - (18)}{(11)} 100
 \end{aligned}$$

Obtenemos los siguientes valores:

Valores (22)

<u>Año</u>	<u>h Hipó. Opti.</u>	<u>Hipó. Medi.</u>	<u>Hipó. Pesi.</u>
1	0.218	3.46	36.3
2	0.127	6.92	72.6
3	0.035	10.37	109.0
4	-0.055	13.83	145.3
5	-0.147	15.35	145.3
6	-0.238	16.86	145.3
7	-0.328	18.37	145.3
8	-0.420	16.43	139.3
9	-0.511	14.48	133.3
10	-0.602	12.54	127.3

Comparando ahora los valores (22) y (19) podemos llegar a varias conclusiones. La primera -obvia- es que el pago en bonos aligera el costo anual de la reforma, distribuyéndolo a lo largo del tiempo de manera que - puede ser más soportable para el Estado. La segunda es que el costo anual de la reforma agraria depende mucho del ritmo de recuperación de los beneficiarios. La tercera es que ese costo se distribuye de una manera bastante desigual entre los años; si mediante procedimientos financieros adecuados se pudiese distribuir la carga de manera más uniforme las dificultades disminuirían. La cuarta es que la reforma puede bajo ciertas condiciones, convertirse en un negocio lucrativo a corto plazo para el Estado -como muestra nuestra hipótesis optimista. La quinta -seguramente la más importante- es que la disminución en el costo anual conseguida mediante el pago en bonos puede ser menor de lo que se espera; en nuestra hipótesis media, por ejemplo, el costo anual sigue siendo todavía excesivamente elevado. El pago en bonos no garantiza la posibilidad financiera de la reforma agraria; mientras se siga pagando a los terratenientes el precio completo de la tierra es improbable que, aún cuando se pague en bonos, el costo de una reforma agraria significativa pueda ser soportable para las arcas fiscales.

Una clara limitación de nuestro anterior ejercicio es que implícitamente considera un nivel de precios estable. En un contexto inflacionario el costo real de la reforma puede ser sensiblemente reducido mediante el pago en bonos; esta es sin duda, entonces, una forma de no pagar el precio completo de la tierra a los terratenientes. El modelo de simulación podría extenderse fácilmente para tomar en cuenta esta consideración.

PARTE B: VALORIZACION Y FORMAS DE PAGO EN LAS PROPUESTAS PERUANAS DE
REFORMA AGRARIA

I. PERIODO DE PRADO

En Agosto de 1956 sube Prado al poder. Participaron en la contienda electoral tres posiciones: los intereses de la alianza entre la gran burguesía industrial y financiera ligada al imperialismo y la gran burguesía agro-exportadora, representados por Prado; los intereses de los terratenientes en alianza con algunos sectores de la burguesía agraria, de la Iglesia y del conjunto de los representantes del viejo orden oligárquico; y posiciones reformistas tímidas, que representaban intereses de la pequeña burguesía, intereses burgueses nacionales e intereses de las clases medias urbanas en ascenso, personificadas por Belaúnde. La victoria de Prado obedece al apoyo que le presta el partido aprista. Significa ésta el triunfo de una nueva alianza, distinta a la alianza oligárquica tradicional, entre la gran burguesía industrial, financiera y monopólica con la burguesía agro-exportadora. Los intereses que la mueven son los de modernizar el país por la vía de la más completa apertura al capital extranjero y el despliegue del liberalismo económico.

El primer acto de gobierno de Prado, tras de su toma de posesión como Presidente, es la creación de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, el 10 de Agosto de 1956. No es casualidad que fuesen esos dos temas distintos -reforma agraria y vivienda- el objeto de la Comisión. El gobierno de Prado tenía que afrontar la crisis del latifundismo serrano, incapaz de modernizarse por la vía Junquer -como había sucedido en la Costa- y simultáneamente, incapaz de mantenerse estable, de reproducirse normalmente como en el pasado. Las inmensas migraciones, acentuadas a partir de los cincuenta, eran una manifestación de esa crisis. Ellas se expresaban en la ciudad a través de la formación de cinturones de barriadas y la invasión de terrenos urbanos. Este era "el problema de la vivienda"; como tal era visto por los pradistas -especialmente por Pedro Beltrán. La contraparte era

la necesidad de ampliar la frontera agrícola y efectuar algunas modificaciones en el sistema de tenencia de tierras en los latifundios semif feudales y en poder de "manos muertas".

La Comisión estaba presidida por un representante conspicuo de los intereses de la burguesía agraria exportadora, entusiasta de la nueva alianza, portavoz del liberalismo económico, Pedro Beltrán Espantoso. Ese era en general el carácter de la Comisión, aunque contaba en su interior con representantes de intereses más reformistas, como por ejemplo Edgardo Seoane^{8/}. La Comisión tomó su trabajo con mucha calma, dedicándose a recoger materiales sobre la situación agraria nacional y viajar al extranjero. Tardó cuatro años en presentar un proyecto de ley, que no fue discutido por el Congreso.

El proyecto de ley de la Comisión, concluido el 21 de Setiembre de 1960 y remitido al Congreso el 14 de Octubre de ese año, es el primer intento en el Perú de una legislación integral de reforma agraria y colonización (para la Comisión eran prácticamente la misma cosa). Ha tenido bastante influencia sobre la legislación posterior, que ha recogido en buena medida la ordenación de temas y, en ocasiones, el tratamiento que éste le daba. Evidentemente, dado el carácter de la Comisión que lo presentaba, el proyecto era sumamente limitado, y ponía mayor énfasis en la colonización, la imposición territorial y la parcelación por iniciativa privada que en la expropiación forzosa de tierras. Aunque ésta era contemplada, los límites inafectables eran muy amplios y el sistema previsto de afectación por escalones, conforme a una escala progresiva, dejaba a salvo gran cantidad de tierras. Se excluía de afectación a las tierras eficientemente explotadas y se daba prioridad a los predios propiedad del Estado y de "manos muertas".

Es claro que con esta legislación la burguesía agraria, representada principalmente a través de la Sociedad Nacional Agraria, intentaba realizar algunas concesiones al movimiento campesino, que en esa época comenzaba a manifestarse ya como fuerza social importante, y a sectores de clases medias y sectores progresistas, que habían tomado posición en favor

^{8/} Los miembros de la Comisión firmantes del proyecto de ley eran: Ernesto Alaiza G., Carlos Moreira y Paz Soldán, José Antonio Saco Miró Quesada, Rómulo A. Ferrero, Edgardo Seoane, Alberto E. Amat, Forge M. Zegarra y Luis de los Heros.

de la reforma agraria, sacrificando, aunque con extremados miramientos, a su pariente pobre: los latifundistas semifeudales, principalmente serranos. Se concebía la reforma como una manera de modernizar la agricultura, ampliar la frontera agrícola y crear vastos sectores de pequeños y medianos propietarios, empresarios agrícolas.

Para la valorización de las tierras se combinaban dos criterios: valor real (o justa tasación) de la tierra, que es el usado por el Cuerpo Técnico de Tasaciones, y valor fiscal. El valor fiscal declarado actúa como límite máximo, siempre que haya servido de base durante tres años para el pago del impuesto.

Art. 41: El valor de las tierras afectadas, ya sea para expropiación o para venta forzosa, será fijado a justa tasación descartando en lo posible los factores especulativos que influyan sobre él.

La tasación será practicada de acuerdo a las normas del Reglamento General del Cuerpo Técnico de Tasaciones. En todos los casos se tendrá además en cuenta la disposición del Art. 100 referente al impuesto territorial.

Art.100: El valor del fundo será el declarado por el propietario como precio de venta estimado para todo el predio considerado como una unidad agrícola y con exclusión del ganado y de las instalaciones industriales que tengan función económica propia.

El valor declarado puede ser rectificado por la administración del impuesto de acuerdo con las reglas para valorización de tierras previstas en el capítulo III; pero de efectuarse una expropiación o venta forzosa, parcial o total, del fundo, se pagará el valor declarado por el propietario si fuese inferior al de tasación y hubiese servido para la acotación del impuesto territorial durante tres años.

Como el proyecto no fue promulgado no ha habido ninguna aplicación posterior o reglamentación que sirva para indicar con mayor detalle cómo se pensaban aplicar en la práctica los anteriores criterios. Es de señalar, sin embargo, que la fijación del valor fiscal como límite máximo es un aspecto progresista del proyecto, que no encontramos por ejemplo en la ley 15037.

También da el proyecto normas sobre la determinación de los valores a pagar por los adjudicatarios:

En los casos de reforma agraria por iniciativa privada "el precio deberá cubrir el valor de la tierra a justa tasación, el costo de las obras que haya sido necesario efectuar, y los gastos de la empresa, y permitir una utilidad adecuada" (Art. 91).

En los casos de colonización el precio será la suma de:

- a) "el precio de adquisición de la tierra según tasación efectuada conforme al art. 41 (ver arriba);
- b) el costo de las obras de habilitación de la parcela;
- c) la cuota resultante de distribuir los costos directos de las obras comunes de colonización entre las parcelas; y
- d) en el caso de colonización privada una utilidad razonable " (Art. 178).

Queda claro que se espera que los beneficiarios de la reforma agraria -colonos son llamados en el proyecto- paguen el precio completo de la tierra y de los gastos necesarios para su asentamiento, aunque en el propio art. 178 se indique que "el precio así determinado podrá ser rebajado atendiendo a la productividad de las tierras".

La forma de pago difiere en los casos de expropiación y en los de compra-venta directa (reforma agraria por iniciativa privada). En los de expropiación se combina el pago al contado con el pago diferido en un período de 5 años. El pago al contado se hace hasta por 200.00 soles, el resto de la indemnización se entrega en cinco cuotas como máximo, que en ningún caso deberán ser inferiores a 200.00 soles. El tipo de interés sobre los pagos diferidos es el 8% al rebatir. A solicitud de los terratenientes el Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IRAC), órgano encargado de ejecutar la reforma, emitirá bonos ("Certificados de Obligación del Instituto") nomina

les o al portador, a elección del terrateniente, y negociables, por el monto de la deuda que el Instituto tenga con el ex-terrateniente. Los certificados están garantizados por el Estado sin reserva alguna. (Véanse los arts. 42, 44, 282 y 283 del Proyecto).

Los beneficiarios deberán pagar el precio de venta de las parcelas en 20 anualidades, con un recargo de interés del 5%. Las cuotas a pagar son reajustables: "Al momento de la venta se calculará el equivalente de la anualidad en el producto principal de la zona a su precio en chacra. Cada anualidad será igual a esta cantidad de producto y se convertirá en dinero en el año en que se pague, al precio vigente en ese año, pero en ningún caso podrá exceder al 20% del valor de la cosecha normal por hectárea en la zona. Por tanto la anualidad será fija en términos de producto pero variable en términos de dinero, de acuerdo con las fluctuaciones del precio del producto" (Art. 170). No hay duda que la Comisión se inspiró en la reforma agraria de Taiwan al introducir este mecanismo de reajuste.

Es claro que el método de pago propuesto por el proyecto beneficia directamente los intereses de los terratenientes. El pago es prácticamente al contado, ya que los certificados negociables a cinco años, con garantía plena del Estado y un interés del 8% son valores sumamente buenos, que los ex-terratenientes no tendrían ninguna dificultad para vender en el mercado y quizá, incluso, por encima de la par. Por otro lado, el método de pago de los beneficiarios es sumamente lesivo, pues al fijarse las cuotas en términos reales (del producto principal de la zona) no les permite beneficiarse de los efectos de la inflación, aunque por otro lado, se vean perjudicados por ella -por el alza en los precios de sus insumos y de los artículos para su mantenimiento.

En el articulado del proyecto se considera la asignación de fondos al Instituto para acciones de reforma agraria y colonización. En el art. 280 se indica que se deberá asignar al IRAC una renta anual no inferior al 3% de los ingresos totales del Presupuesto de la República. Puesto que

el Presupuesto ascendía en 1961 a nueve mil millones de soles aproximadamente, la asignación sería alrededor de 300 millones en el primer año. La Comisión calculaba que esa cifra "permitiría expropiar cada año cinco mil hectáreas de cultivo en la Costa, treinta mil en la Sierra y trescientas mil de pastos naturales en la misma región, o alternativamente, cuatro mil, cuarenta mil y cuatrocientas mil hectáreas con un costo total de 190 millones de soles. A esta suma hay que agregar 30 millones para mejoras en la tierra, obras y viviendas; otros 30 millones para asistencia técnica, más unos 50 millones para constituir e incrementar el fondo para otorgamiento de créditos a medianos y pequeños agricultores" (Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, 1960; p. 112). La Comisión consideraba -sin duda optimistamente- que la redistribución de la propiedad que podría alcanzarse con este programa durante el plazo de 10 años alcanzaría al 25% de la superficie agrícola del país: 100.00 hectáreas en la Costa y 450.000 hectáreas en la Sierra de tierras de cultivo, y no menos de 3'000,000 de pastos naturales.

oooooooooooo

También de este período es un proyecto de ley de reforma agraria presentado en Octubre de 1961 por Carlos Malpica S.S., diputado por Cajamarca, a nombre del MIR, que tampoco fue discutido por el Congreso. El proyecto del MIR es "simplemente un aporte para esclarecer el pensamiento del pueblo peruano, para darle una bandera de lucha y para hacer comprender a la oligarquía terrateniente nacional que el gran dique de las ansias populares de redención se resquebraja día a día y terminará estallando en mil pedazos, si los grandes acaparadores de la tierra peruana no se deciden a abrir las válvulas de la transformación renunciando a lo mal adquirido, que es mucho, y a lo excesivo, que es descomunal. (...) Hemos preferido el planteamiento concreto a la elucubración gaseosa a la que estamos acostumbrados. (...) Hemos encarado el problema con sentido de justicia y con visión realista. No hemos tratado de edificar una utopía, sino abrir una trocha ... (...) Nosotros, hemos escogido el camino arduo del planteamiento integral, lógico, realista y viable (...) Además, advertimos a los actuales dirigen-

gentes de la política del país, que tienen en sus manos la última oportunidad de emprender la Reforma Agraria mediante medidas legislativas" (Carlos Malpica S.S., s.f.).

Los objetivos del proyecto eran: 1) "la liquidación del régimen semifeudal, que aún subsiste en el agro peruano"; 2) "incorporar a las mayorías campesinas a la vida económica, política y cultural del país"; 3) "garantizar y desarrollar las potencialidades económicas y sociales de las comunidades de Indígenas o de Campesinos"; y 4) "evitar las funestas consecuencias del minifundismo fomentando la organización cooperativa, estableciendo modalidades y limitaciones a la nueva propiedad que surja; y procurando, dentro de lo posible, el reagrupamiento de los predios!"

El criterio utilizado para determinar el valor de indemnización es una combinación del valor fiscal y del valor real: "La indemnización será determinada promediando la declaración jurada hecha por los propietarios ante la Dirección de Contribuciones, conforme a la cual se hace la recaudación tributaria, con la tasación que se practique por peritos del CAD [Comité Agrario o Departamental] correspondiente conforme al Reglamento del Cuerpo Técnico de Tasaciones" (Art. 60).

La indemnización debería pagarse en bonos intransferibles con un interés del 3% redimibles en un plazo máximo de 20 años. La redención debería hacerse anualmente "conforme a una escala inversamente proporcional al monto de la indemnización, de tal modo que las deudas pequeñas o medianas se cancelen en cuotas proporcionalmente mayores y en plazos más cortos que las grandes" (Art. 63).

Las tierras **deberían** ser entregadas gratuitamente tanto a las comunidades campesinas, como a los feudatarios de las haciendas, y a los asalariados agrícolas (que las recibirían a través de sus sindicatos "manteniendo la unidad económica de los predios y los niveles técnicos de trabajo por medio de Comunidades Campesinas con régimen cooperativo integral").

"La extensión máxima dotada gratuitamente no será mayor a la fijada para el Hectareaje Vital en la zona" (Art. 72). Cuando se adjudicase una extensión superior al Hectareaje Vital, la diferencia debería ser pagada en 20 anualidades, contadas a partir del tercer año, entregándose una cuota inicial por valor del 5% de esa diferencia.

Para financiar la reforma el proyecto indicaba que se debería habilitar una suma anual no menor al 20% del total de los ingresos del Presupuesto de la República.

El proyecto del MIR es sumamente complejo y reglamentista. Es el proyecto más largo que se haya presentado en el Perú, con un total de 449 artículos. No cabe duda que supuso un gran esfuerzo al MIR para su elaboración, y que denota conocimiento de la problemática agraria nacional y seriedad en su tratamiento. No traspasa, sin embargo, los límites radicales pequeño burgueses, que se muestran, por ejemplo, en la gran cantidad de sutilezas e inutilidades con las que se adorna. Se pretenden introducir los criterios de clase con los cuales dar un trato diferenciado a los distintos sectores del campo, mediante perfeccionismos legales, y no estableciendo unas cuantas normas claras y dejando que las masas resuelvan cada caso concreto de acuerdo a su sabiduría y a su criterio. En definitiva, se trata de un proyecto ilustrado pero que desconfía de las masas. Indicar, por otro lado, que se debe dedicar un mínimo del 20% del presupuesto a la reforma agraria sólo puede tener un valor lírico; un gobierno que esté dispuesto a hacer esa inversión en la reforma agraria está dispuesto también a hacerla gratis, o sea, hacerla por la vía revolucionaria campesina.

El valor propagandístico del proyecto no pudo ser grande, ya que su enorme complejidad difícilmente podía hacerlo comprensible para las masas. Creemos sin embargo que alguna influencia ha tenido en la actual ley de reforma agraria 17716; probablemente porque los autores de la actual ley, que procedían de las filas de un partido que en sus orígenes tuvo cierta afinidad con el MIR, el social progresismo, debieron en su momento haber conocido y discutido el proyecto y quizá participado de alguna manera en -

su elaboración o solidarizado con él.

oooooooo

En conjunto, lo efectuado por el Gobierno de Prado en materia de reforma agraria fue prácticamente nulo. Prado se limitó a promover algunos proyectos de colonización (el de San Lorenzo, en Piura, en convenio con el Banco Mundial, fue el más importante), y a ejecutar programas de obras públicas en las áreas rurales de mayor agitación campesina. La creación del Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IRAC) en Junio de 1960 con el auspicio de Pedro Beltrán, que era ya entonces Primer Ministro, y con poderes para adquirir y distribuir fundos, tampoco tuvo importancia práctica alguna puesto que el Congreso no le asignó fondos para la compra de tierras.

II. PERIODO DE LA JUNTA MILITAR DE GOBIERNO

En Julio de 1962 una Junta Militar, presidida por el General Pérez Godoy, da un golpe de estado y toma el poder. El golpe sigue a unas fraudulentas elecciones, donde las principales fuerzas que se opusieron fueron el APRA, convertida ya en directa representante de los intereses agroexportadores e imperialistas, y el reformismo, representado por Belaúnde, sostenido por la pequeña burguesía comercial e industrial, profesionales liberales y tecnócratas, que florecieron con el desarrollo del aparato estatal, la industrialización y la educación superior, y sectores progresistas, entre ellos los cristianos. La Junta adopta una actitud reformista autoritaria que posteriormente desarrollarán las Fuerzas Armadas cuando nuevamente tomen el poder en 1968, y sale a cortar el paso al APRA -tradicional enemigo de las Fuerzas Armadas- tras la impugnación de la victoria electoral aprista. Se propone reordenar y estabilizar el país mediante la ejecución de ciertas reformas, controlando las movilizaciones populares, especialmente campesinas, que en la época amenazaban convulsionar al país, dejando a éste listo, en el plazo de un año, para ser gobernado por un régimen parla-

mentario dominado por tendencias reformistas burguesas moderadas.

El haber de la Junta Militar de Gobierno en materia de reforma agraria es superior al del gobierno de Prado, pero es de todas formas muy limitado. Sus actuaciones prácticas se orientaron a la sofocación de la agitación campesina, mediante la represión primero y las concesiones limitadas después.

Lo primero que merece la pena destacar es un Decreto Ley N° 14197, promulgado el 31 de Agosto de 1962. El Decreto atribuía al Estado la propiedad de todos los terrenos eriazos, con excepción de las tierras de las comunidades. Como los terrenos eriazos eran definidos en forma muy amplia, que incluía las tierras aptas para el cultivo pero mantenidas ociosas por los terratenientes, resultaba muy perjudicial para los intereses de éstos, quienes se opusieron cerradamente a él. Por tal razón no se aplicó.

El 16 de Noviembre de 1962, en plena época de agitación campesina en varias zonas del país y especialmente en el Cuzco, se promulga otro Decreto Ley N° 14238, conocido como Ley de Bases de la Reforma Agraria. Su carácter era doctrinario más que imperativo y "no contiene el mandato imperativo, característica ineludible de toda ley" (Mac Lean, 1965). Las normas eran ambiguas; no se pronunciaban, por ejemplo, sobre el delicado problema de la forma de indemnización -al contado o en bonos. En definitiva, se limitaba a "hacer una interpretación de los artículos constitucionales que se refieren a la cuestión agraria, aclarando los alcances de éstos y la línea general a seguirse en su aplicación" (CIDA, 1967). El Decreto no estaba diseñado para tener una aplicación práctica efectiva y no la tuvo.

Sobre la valorización de las tierras, se señala en la Base 9 que "la valorización de las tierras se hará de acuerdo con su productividad". Puesto que no se indica cómo se medirá la productividad ni cómo se hallará el valor de las tierras a partir de ésta, el planteamiento resulta muy ambiguo. El Decreto no se pronuncia en absoluto sobre la forma de pago a los

exterratenientes ni sobre la de los beneficiarios.

oooooooo

La única legislación de este período que efectivamente fue llevada a la práctica es el Decreto Ley N° 14444, del 28 de Marzo de 1963, que ordena la realización de la reforma agraria en los valles de la Convención y Lares. Su promulgación fue una respuesta a la situación de emergencia - que planteaba al Gobierno la movilización del campesinado de esa zona. Lo interesante de él es que constituye el primer paso en lo que luego habría de ser norma: localizar las acciones de reforma agraria en las zonas de agitación campesina. Es presentado como un "plan piloto" en los propios considerandos del Decreto.

Promueve la adjudicación de parcelas a los pequeños arrendatarios (aquellos que tienen menos de 20 hectáreas de tierras de cultivo o 300 de pastos naturales), e intenta quebrar el sistema de arrendires. Las tierras fiscales son adquiridas por el Instituto de Reforma Agraria y Colonización gratuitamente; las que no se explotan de acuerdo con la legislación de tierras de montaña revierten al Estado, pudiendo éste además (a través del Instituto) adquirir tierras por expropiación o mediante compraventa directa.

El valor de indemnización es determinado por el Instituto de acuerdo a la productividad de la tierra y sin considerar factores especulativos; las mejoras por plantaciones son valorizadas aparte. El propietario puede no avenirse al avalúo del Instituto, en cuyo caso intervendrán tres peritos para dirimir. El avalúo final no puede ser en ningún caso superior en más de un 30% al valor declarado para efectos fiscales.

La indemnización se paga íntegramente al contado si el valor es inferior a 50,000 soles. Si es superior, un 15% se entrega al contado y el saldo en anualidades que no pueden ser inferiores a 3 ni superiores a

15, con intereses al rebatir del 5% al 8%. Las condiciones, dentro de estos límites, son negociables. Por su lado, los beneficiarios deben pagar en cuotas anuales durante un plazo no superior a 20 años. El precio de venta es determinado de acuerdo al precio de compra que pagó el Instituto.

Es claro que el sistema propuesto en el Decreto se inclina más por los intereses de los terratenientes que por los de los campesinos. La forma de pago es favorable a los intereses de los terratenientes y en cierta forma también la valorización. Resulta en general, sin embargo, menos proterrateniente que la propuesta hecha por la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda.

La promulgación del Decreto sirvió para que los campesinos de la Convención abandonasen algunas de las haciendas invadidas, bajo la promesa de que les serían adjudicadas. Por medio suyo el IRAC expropió el fundo "El Potrero", propiedad de los González Willis, y entregó en Julio de 1963 títulos de propiedad a 264 campesinos.

III. PERIODO DE BELAUNDE

La reforma agraria fue tema fundamental de debate en las elecciones presidenciales que llevaron a Belaúnde al poder. No es de extrañar en un momento en que el país se encontraba remecido por movimientos campesinos que se extendían a la mayoría de la Sierra y a amplias zonas de la Costa. Todos los principales partidos que participaron en la contienda electoral plantearon la reforma agraria en sus propagandas. El 12 de Agosto de 1963, antes de cumplirse un mes de la llegada de Belaúnde a la presidencia, el Ejecutivo remitía al Congreso un proyecto de ley de reforma agraria elaborado por una comisión mixta AP-DC. Edgardo Seoane y Enrique Torres Llosa, representante de la AP y la DC, respectivamente, fueron sus principales autores y defensores. El proyecto fue presentado a la Cámara de Diputados. Los demás partidos enviaron asimismo sus proyectos; el 17

de Setiembre lo hizo la UNO, y el 2 de Octubre el Partido Aprista Peruano. La Confederación Campesina del Perú presentó también su propio proyecto, a través de los diputados Ledesma y Manrique del Frente de Liberación Nacional.

Para la discusión de los proyectos la Cámara de Diputados nombró una comisión integrada por 13 miembros: seis de la coalición AP-DC, seis de la alianza APRA-UNO y uno del FLN. (Véase Petras y Laporte, 1971, y también Mac Lean 1965). El debate de la comisión fue muy agitado, centrándose en la forma de financiación de la reforma, en la forma de pago a los terratenientes y en el tratamiento que debería darse a las haciendas costeñas altamente tecnificadas y a las ganaderas serranas modernas. Ninguna de las fuerzas políticas en pugna era suficientemente poderosa para imponer su propio punto de vista. El resultado fue un proyecto ecléctico, donde cada cual tuvo que ceder algo, siendo la alianza oficial la que salió perdiendo. Así, por ejemplo, la UNO tuvo que acceder al pago en bonos (aún cuando más tarde presentase una nueva batalla sobre este punto, una vez aprobada la ley), pero en cambio fue capaz de imponer la existencia de un ente especial encargado de la financiación de la reforma, lo que era una buena medida de controlar el avance de ésta -como luego se probó en la práctica. Por su parte, la coalición oficial tuvo que ceder en lo que se refiere a los amplios poderes que en su proyecto se atribuían al ente oficial encargado de ejecutar la reforma, lo que constituyó un triunfo para el APRA.

Según parece, Belaúnde estaba desde un inicio dispuesto a hacer concesiones a sus opositores en este terreno, pues la reforma agraria era secundaria para él frente a las posibilidades que atribuía a los grandes proyectos de obras públicas y colonización en la Selva: "Desde el primer momento Belaúnde estaba dispuesto a aceptar una ley que le permitiera llevar a cabo nada más que una reforma agraria limitada. Deseaba un instrumento legal que pudiera ser aplicado con eficiencia en las zonas de mayor agitación campesina, dándole tiempo, así, para ejecutar sus planes de desa

rollo de la infraestructura, que él consideraba como una solución definitiva para la cuestión agraria y los problemas de la producción agrícola en el Perú" (Petras y Laporte, 1971).

Finalmente, la Comisión presentó un proyecto de ley sustitutorio que fue aprobado por la Cámara de Diputados el 23 de Enero de 1964. El proyecto fue a discusión al Senado, que nombró una comisión para su estudio. Esta nueva comisión introdujo algunas modificaciones, "entre ellas la inaceptable de ampliar el régimen de excepción, no sólo a los latifundios azucareros de la Costa, como lo había aprobado ya la Cámara de Diputados, sino además a los latifundios ganaderos de la Sierra" (Mac Lean, 1965). La versión revisada por el Senado del proyecto sustitutorio fue aprobada con pequeñas modificaciones por el Congreso y promulgada como ley N° 15037 de Reforma Agraria el 21 de Mayo de 1964; estuvo en vigencia hasta el 24 de Junio de 1969.

.....

En el Proyecto del Ejecutivo el valor de la indemnización es fijado por la Oficina de Reforma y Proyección Agraria -ente encargado de ejecutar la reforma- "tomando como base la productividad promedio de las tierras en los cinco años inmediatamente anteriores al momento de la adquisición - sin considerar valores especulativos de ninguna clase" (Art. 39). Este valor puede ser objetado por el propietario. En tal caso "la tasación se llevará a cabo por tres peritos (...) La valorización final no podrá exceder en más de un 30% del valor declarado por el propietario para la acotación - del impuesto a los predios rústicos, o el estimado de oficio por la Superintendencia de Contribuciones" (Art. 25).

El criterio que se aplica es, por tanto, el del rendimiento actual de las tierras, combinado con el valor fiscal, que fija un límite superior, equivalente a un 30% de exceso sobre este valor. El método de valorización utilizado coincide casi exactamente con el que proponía la ley 14444.

El ejecutivo no avanzaba por tanto nada en este terreno.

El pago de la indemnización debe hacerse en bonos, en los casos de tierras expropiadas, pero el proyecto no indica explícitamente si sólo una parte o la totalidad del precio se pagará en bonos. Los bonos deben ser nominativos, recibir un interés del 5% y amortizarse en un plazo de 20 años mediante sorteos anuales; podrán además ser admitidos a la par para el pago del impuesto de sucesiones y como garantía en las operaciones de crédito de los bancos estatales de fomento. (Ver arts. 41, 42 y 43).

El proyecto no se pronuncia explícitamente sobre la forma de pago ni sienta restricciones en los casos de compra-ventas directas; lo único -- que indica es que el Instituto podrá garantizar al propietario el pago del precio de venta de las parcelas, siempre y cuando las condiciones de venta hayan sido aprobadas por él y no difieran de las señaladas en el capítulo pertinente del proyecto.

Los beneficiarios deberán pagar el precio de venta en un plazo no menor de 20 años con un recargo de interés del 2%.

Un aspecto interesante del proyecto, que desapareció después en el Proyecto Sustitutorio, era la restricción al otorgamiento de créditos del Banco de Fomento Agropecuario para la explotación de predios que excediese el doble de los límites de inafectabilidad. Para poder obtener préstamos los propietarios de tales predios tendrían que acreditar: 1) que no existen problemas de tenencia de la tierra en el fundo; y 2) que el propietario y la Oficina de Reforma Agraria han convenido la forma y plazo de resolver tales problemas. (Ver art. 35).

No indica nada el proyecto sobre fuentes para la financiación de la reforma ni sobre transferencia de capitales de la agricultura a la industria.

En términos generales puede afirmarse que los métodos de valorización y pago propuestos por el Ejecutivo perjudicaban a los terratenientes y beneficiaban a los campesinos. La aceptación, sin embargo, de los bonos como garantía de préstamos de bancos de fomento era una concesión a los terratenientes, y probablemente considerada como un camino que se les abría para poder trasladarse a otras ramas de la economía.

oooooooooooo

El Proyecto de la Unión Nacional Odríista propone una combinación del método del valor real y el del rendimiento potencial en la determinación del valor de expropiación. En su artículo 9 el Proyecto indica que - "la expropiación se hará siempre por el precio que se obtenga tomando la media aritmética entre la cantidad que resulte de capitalizar la renta vigente, al interés legal, y el valor actual en venta de propiedades análogas en la zona o localidad". Esta forma de cálculo favorece evidentemente a los terratenientes.

El proyecto odríista no se pronuncia explícitamente sobre la forma de pago, pero es claro que los parlamentarios de ese partido se inclinaban y lucharon por el pago al contado, apoyándose para ello en determinados artículos de la Constitución (ver infra). Probablemente fue deliberada la mención expresa del pago al contado con objeto de no dar al proyecto un carácter demasiado abiertamente proterrateniente ; y reservaron la discusión sobre la forma de pago para un momento posterior.

Las adjudicaciones -según el Proyecto- deben ser hechas a colonos y por asentamientos. En realidad el Proyecto confunde acciones de reforma agraria y colonización, en línea con lo que ha sido tradicionalmente la política de los terratenientes en materia de reforma agraria. Los colonos deben entregar, al recibir el lote, el 5% de su precio, y amortizar el resto de la deuda a razón del 5% anual, a partir del tercer año. Si el colono no

puede pagar el 5% de la cuota inicial puede ser admitido como arrendatario por cinco años, pagando como merced conductiva el 3% del precio del lote (ver arts. 63 y 64).

Junto con el proyecto de ley de reforma agraria, la UNO presentó un proyecto complementario relativo a aspectos financieros. Según éste, para financiar obras de irrigación, asentamiento de colonos (en el proyecto se hacen amplias consideraciones sobre los requerimientos para el asentamiento de colonos, como corresponde a su carácter de proyecto de colonización más que de reforma agraria) y expropiación de tierras, se crea una Corporación Económica Nacional de Reforma Agraria del Perú, organismo independiente de los encargados de ejecutar la reforma. La Corporación se financiaría mediante la emisión de Cédulas de la Reforma Agraria, nominativas, que llevarían un interés del 5% y se rescatarían por su valor nominal, por sorteo, a razón del cinco por ciento de cada emisión anual. Las cédulas deberían ser obligatoriamente adquiridas por todas aquellas personas naturales y jurídicas cuya renta líquida anual sobrepasase los 100,000 soles, a razón del 9% del total de la renta líquida anual. Además de estas rentas la Corporación podría recibir asignaciones del Presupuesto de la República y contratar créditos dentro y fuera del país.

La creación de la Corporación como un ente independiente era un intento de la UNO para mantener control sobre la marcha de la reforma agraria, cuyos avances podrían ser orientados y/o detenidos mediante el control de las fuentes de fondos. Hay que reconocer, sin embargo, que el mecanismo de financiación propuesto tiene cierto interés, y constituye una forma de financiar la reforma menos regresiva que si los fondos se obtuviesen directamente del presupuesto. No obstante, en su conjunto, el proyecto de la UNO es claramente proterrateneante.

El proyecto enviado por el Partido Aprista Peruano propone una combinación del valor real, el valor fiscal y dos variantes del rendimiento actual (capitalizando la renta y según la producción actual) para determinar el valor de indemnización:

Art. 85: Para establecer la valorización de los precios rústicos que se adquirieran parcial o totalmente a título oneroso para fines de reforma agraria, se deberán considerar los siguientes factores como elementos principales de juicio:

- a) las declaraciones juradas hechas por el propietario para la acotación de impuestos a predios rústicos en los cinco años inmediatamente anteriores a la adquisición;
- b) el valor correspondiente a la capitalización de la renta que efectivamente se haya obtenido en promedio durante los cinco años inmediatamente anteriores a la adquisición;
- c) el valor que se obtenga a base de las cifras de producción media durante los cinco años inmediatamente anteriores a la adquisición;
- d) el valor actual estimado para fundos de características semejantes de la misma región; y
- e) todos aquellos otros elementos que sirvan para fijar su justo precio.

Y añade en el artículo 86:

Art. 86: El valor del predio estará determinado por el promedio aritmético de los valores obtenidos de cada uno de los factores considerados como elementos de juicio en el artículo anterior. En el caso de que alguno o algunos de ellos aparezcan evidentemente irreales deberán ser desechados.

Claro es que el sistema propuesto es sumamente engorroso y difícil de aplicar. Es en principio un sistema ecléctico, pero la mención final en el art. 86 le da un tinte proterrateniente, ya que el valor que seguramente quedaría excluido en la mayoría de los casos sería el fiscal.

La forma de pago a los terratenientes varía según el monto de la indemnización a pagar y según que los predios cumplieran o no con su

función social^{9/}, Se crean tres clases de bonos: A con un vencimiento de 10 años y un interés del 6%; B con un vencimiento de 15 años y un interés del 5%; y C con un vencimiento de 20 años y un interés del 4%. Los bonos son aceptables en un 100%, 85% y 75%, respectivamente, en garantía de operaciones de crédito de bancos estatales; pueden ser nominativos o al portador, a elección del tenedor, y son negociables, estando garantizados por el Estado sin reserva alguna. Los predios que cumplan su función social se pagarán íntegramente al contado si su valor no excede de 200.00 soles; un quince por ciento al contado y el resto en bonos A cuando exceda de esa cantidad. Los predios que no cumplan su función social se pagarán al contado cuando valgan menos de 100,000 soles; si exceden de esa cantidad y el predio está trabajado directamente se paga el 5% al contado y el resto en bonos B; si no está trabajado directamente se pagarán 100,000 soles al contado y el resto en bonos C.

Los adjudicatarios deberán pagar como precio de venta el precio de adquisición de la tierra más el precio de las obras de habilitación de la parcela; el plazo máximo será de 20 años y la tasa de interés será determinada por el Instituto.

El Proyecto del PAP considera también la creación de un organismo ad hoc encargado del financiamiento de la reforma, al que da el nombre de Corporación Financiera de la Reforma Agraria. Sus finalidades son similares a las de la corporación propuesta por la UNO; no se propone, sin

9/ La utilización de la noción de "función social de la propiedad" en conexión con las reformas agrarias ha sido penetrantemente analizada por (Ernest Feder, 1972), quien resume su punto de vista de la siguiente forma: "Debemos concluir que el concepto de función social de la tierra, aunque fue introducido en apariencia para facilitar las expropiaciones en gran escala, sirve en realidad para distraer la atención de las injusticias inherentes a una distribución muy desigual de los recursos agrarios, poniendo el acento en los usos de la tierra, lo cual resulta menos comprometedor.

embargo, la emisión de cédulas de compra obligatoria, sinó la asignación del 3% de los ingresos totales del Presupuesto de la República durante un período mínimo de 20 años.

Una novedad de este proyecto es la creación de un Fondo Especial de Promoción Industrial destinado a "financiar, en la proporción, forma y modo que determine el Reglamento de la presente ley, toda clase de proyectos industriales que le sean sometidos a su consideración por los tenedores de bonos agrarios de las clases A, B y C". (Art. 256). Los bonos servirían como única garantía, por su valor nominal, en los créditos que el Fondo otorgue a los tenedores de bonos. La financiación del Fondo se haría mediante la asignación del 1% de los ingresos totales del Presupuesto de la República del año 1965, y el 2% anual de los ingresos presupuestales desde 1965 hasta 1984. Además, el Fondo, que sería administrado por el Banco Industrial, contaría inicialmente con 500 millones de soles procedentes de acciones especiales que para este propósito debería emitir ese banco, y podría celebrar operaciones de crédito dentro y fuera del país.

En términos generales las propuestas hechas por el Partido Aprista son más proterratenientes que las del ejecutivo aunque menos que las de la UNO. Respecto al proyecto de la UNO el APRA se afirma en el pago en bonos, aún cuando los plazos de éstos son más bien reducidos; esta es una diferencia importante entre ambos proyectos. Por otro lado, los apristas plantearon en su proyecto una idea de corte netamente proterrateniente, recogida de profesores americanos de la Universidad de Iowa asentados en el Perú mediante una misión -la "Misión Iowa"- que cooperaba -y cooperó- principalmente con el Ministerio de Agricultura, que es la de financiar la transferencia de las indemnizaciones a la industria, mediante la creación de un fondo especialmente dedicado a ese fin (ver infra, propuesta Mann-Blase). El proyecto aprista se daba la mano con el odriísta en un intento de controlar desde el parlamento (de mayoría apro-odriísta) el curso de la reforma, mediante la atribución de las responsabilidades de financiación del proceso a un órgano independiente -la Corporación Financiera.

Como antes indicamos, la Confederación Campesina del Perú (CCP) presentó también su proyecto. Se trata de un proyecto corto (34 artículos), claro y pedagógico, que plantea con sencillez los aspectos cruciales de la reforma agraria, respetando la pequeña y mediana propiedad.

El proyecto sanciona el no pago de indemnización alguna por las tierras no cultivadas de los latifundios y las enfeudadas. En los demás casos, la indemnización se determinará conforme al valor fiscal, "tomando como tasación la valorización hecha para el pago de la renta predial con fecha anterior a la promulgación de esta ley" (Art. 20). El pago se hará en bonos con un interés no superior al 5% y a 20 años plazo.

Los campesinos feudatarios tendrán derecho a la adjudicación -- gratuita -en concepto de indemnización por su anterior situación- de las - tierras que cultivaban directamente, y las comunidades tendrán derecho a la adjudicación gratuita de las tierras que los latifundios mantenían ociosas. En los casos en que los beneficiarios deban pagar la tierra lo harán en ar - madas anuales a partir del quinto año de recibirla y en un plazo no menor - de 20 años.

El proyecto de la CCP es definitivamente el más antiterratenien te de los que se presentaron a discusión. Sería difícil comparar sus méri - tos con los del presentado por el MIR en 1961; en ambos casos se trata de - proyectos que atacan a los intereses de los terratenientes desde posiciones burguesas progresistas que tratan de defender los derechos de los campesi - nos. Esto es seguramente lo máximo a lo que se podía llegar en términos de la presentación de un proyecto de ley ante el Parlamento. Sus estilos son sin embargo muy distintos: el del MIR es complejo y técnicamente acucioso, el de la CCP es simple y políticamente claro. Desde el punto de vista de - ganar adhesiones, el primero podría despertar simpatías entre los sectores burgueses progresistas, pero difícilmente podría ser comprendido por el cam pesinado; el segundo era, por el contrario, un libro abierto para la imagi - nación del campesino, aunque pudiera ser tratado como "poco serio" por la burguesía.

El Proyecto Sustitutorio elaborado por la Comisión de la Cámara de Diputados mezclaba un poco de las propuestas de los tres sectores políticos dominantes, recogiendo más de lo planteado por apristas y odriístas.

El método de valorización con fines de expropiación era una combinación de lo propuesto por el Ejecutivo y el Apra. Se sugería una combinación del rendimiento actual (capitalizando el ingreso neto) con una variante del valor real. El límite máximo lo fijaba el valor obtenido por el método del rendimiento actual aumentado en un 30%. El procedimiento consistía en "determinar el valor básico capitalizando al 12% los ingresos netos correspondientes al promedio de los cinco años inmediatamente anteriores a la expropiación" (Art. 75). A partir de este valor básico se determinaría el precio de compra o indemnización "sumando al valor básico un porcentaje adicional que será fijado por los peritos del Instituto, tomando en consideración la ubicación del predio, la calidad de las tierras y el valor en venta de tierras similares en la zona. En ningún caso el precio de expropiación o de venta podrá exceder en más de un 30% al valor básico..." (Art.75).

Las tierras incultas deberían, por otra parte, valorizarse de acuerdo al rendimiento potencial, descontando el valor de las inversiones necesarias para su incorporación al cultivo.

En relación con la forma de pago la Cámara de Diputados recogió en lo fundamental lo propuesto por el APRA. Se prevee un pago parcialmente al contado y parcialmente en bonos. Los bonos son de tres tipos: A, 18 años y 6%; B, 20 años y 5%; y C, 22 años y 4%. Son nominativos y negociables y están garantizados por el Estado sin reserva alguna. El pago se hará de la siguiente forma: (a) tierras que cumplen con su función social, hasta 200,000 soles al contado y el resto en bonos A; tierras que no cumplen su función social pero están directamente conducidas por sus propietarios, hasta 100,000 soles al contado y el resto en bonos B; tierras conducidas por feudatarios, ociosas e incultas, hasta 50,000 soles en efectivo y el resto en bonos C.

Por su parte, los adjudicatarios deben pagar en 20 años como máximo, debiendo el Instituto determinar la tasa de interés y pudiendo facultar años muertos, hasta un máximo de cinco. Se autoriza a los beneficiarios a cancelar las cuotas de amortización de su deuda en bonos, que serán aceptados a su valor nominal por el Instituto para tal fin. Esta fue una propuesta nueva, que no figuraba en ninguno de los proyectos presentados, destinada a animar el mercado de bonos, garantizando así mejores cotizaciones a los terratenientes. Los bonos servirían también como garantía en operaciones de crédito con los Bancos Estatales, por un 80%, 65% y 50% de su valor nominal, según su respectiva clase.

Al igual que en los proyectos del PAP, y de la UNO, el de la Cámara de Diputados establecía la creación de una Corporación Financiera destinada a financiar las acciones de reforma agraria y colonización, a la que se dotaba con un 3% de los ingresos del presupuesto, y con amplia independencia del organismo ejecutor.

Se creaba, asimismo, siguiendo a lo propuesto por el PAP, un Fondo Especial de Inversiones Industriales, orientado a financiar los proyectos que presentasen los tenedores de bonos, para lo que se le dotaba con una renta anual no menor del 2% de los ingresos presupuestarios, y una cantidad inicial de 500 millones de soles derivado de acciones emitidas por el Banco Industrial expresamente para este fin.

oooooooo

Aprobado el proyecto de la Cámara de Diputados, lo fundamental de la ley 15037, finalmente aprobada, estaba ya elaborado. La conciliación había triunfado y con ella los intereses terratenientes. El filo inicial del Proyecto del Ejecutivo -de por si bastante remose había definitivamente embotado. Pequeñas modificaciones quedaban por hacer.

Desde el punto de vista que aquí nos interesa -los aspectos de financiación- la única modificación que se introdujo se refiere a la valorización. Según el art. 75 de la Ley, "el justiprecio del predio expropiado será fijado promediando los siguientes factores: 1) el que corresponda al promedio del valor declarado en los últimos cinco años anteriores a la afectación para los efectos de la acotación del Impuesto Predial Rústico; 2) la valorización de acuerdo a la apreciación del rendimiento potencial de la tierra formulada por el personal técnico del Instituto de Reforma y Promoción Agraria; y 3) la tasación directa de acuerdo a los últimos aranceles del Cuerpo Técnico de Tasaciones del Perú" (art. 75). Se proponía así un método mixto, ecléctico y engorroso, donde se combinaba el rendimiento fiscal, el rendimiento potencial y el valor actual.

IV. LA RESISTENCIA CONTRA EL PAGO EN BONOS

Antes de que se hubiese comenzado en el Parlamento la discusión sobre la reforma agraria, antes incluso de que Belaúnde subiese al poder, los propietarios de la tierra habían iniciado una campaña de lucha contra el pago en bonos. El tema de la reforma agraria había sido muy agitado durante la campaña electoral y, por supuesto, uno de los problemas en discusión fue la forma de pago. La Sociedad Nacional Agraria fue la abanderada en esta lucha. Su argumentación se centraba en que: 1) el pago en bonos implica la confiscación; y 2) es anticonstitucional. Así, en un editorial del diario La Prensa, en vísperas de la toma del poder por Belaúnde, se leía:

"En nuestro caso, como en tantos otros del mundo, ha de plantearse sin duda, el pedido para que la expropiación se pague en bonos. Por buena que sea la intención con que se proponga tal recurso, si así puede llamársele, no se puede pasar -por alto que ello no sólo significa romper con el principio constitucional que ordena el pago en efectivo de una compensación 'justipreciada'. Representaría algo más: despertar la desconfianza en cuanto a la orientación del régimen que -rija los destinos del país, lo cual impediría no sólo efectuar la reforma agraria, sino todo el proceso de desarrollo que el país reclama, el cual sólo puede ser ejecutado dentro de una atmósfera económica de plena confianza.

Todos sabemos como las expropiaciones pagaderas en bonos que se han efectuado en otros países han terminado siendo a muy corto plazo, confiscaciones llanas y simples. En algunos casos los bonos no se pagaron; y aún en los casos en que se podía albergar alguna esperanza de pago, la compensación recibida en bonos de valor nominal distinta a su valor real, e - quivalía a un despojo cuyos efectos económicos eran exactamente los mismos que si el gobierno hubiera decretado llana y simplemente la confiscación al estilo comunista".^{10/}

Posteriormente, conocido ya el proyecto de la alianza AP-DC, los terratenientes no demoraron en comenzar la agitación contra él. La S.N.A. hacía pública su posición en contra del mismo en un largo comunicado publicado en los principales diarios. Respecto al pago en bonos decía lo siguiente:

"El proyecto es violatorio de los arts. 29, 47 y 211 de la Constitución, que ordenan la indemnización previa en caso de expropiación. El proyecto supone que el daño puede resarcirse con promesas de pago o pagos diferidos en forma de bonos, es decir sin la indemnización previa que exige la Constitución. Desde 1828 figura en nuestras constituciones este precepto, que todos los Congresos han aplicado en rectitud, ordenando el pago previo en dinero efectivo. Así se lee en los códigos de 1852 y 1936, en las leyes actuales de expropiación, así como en el Decreto Ley 14444 dado por la Junta Militar de Gobierno el 28 de Marzo de 1963, en aplicación actual a la reforma agraria en el Sur, y en la ley sobre Comunidades de Indígenas promulgada el 12 del presente por el actual Congreso de la República.

Saturado el país de bonos de todas clases y sin capitales que los absorban, estas obligaciones del Estado, emitidas sin sujeción a los arts. 11, 15 y 123 inciso 8 de la Constitución, faltas de garantía y de colocación representarían un verdadero cupo forzoso que en nada indemniza y que significa el nuevo daño al expropiado de despojarlo del capital necesario para trabajar y subsistir." ^{11/}

^{10/} La Prensa de Lima, 27 de Julio de 1963. Citado por Mac Lean, 1965.

^{11/} Véase O. Delgado, ed., 1965.

Efectivamente, los terratenientes no se equivocaban al decir que el pago en bonos contenía efectos confiscatorios. Pero sí exageraban: dependía del carácter de los bonos y de la magnitud del proceso inflacionario - (proceso del que es probable que los propios terratenientes fuesen bastante responsables). Pero el problema central no es este sino otros: Primero, como en la economía no se producen milagros la única manera de redistribuir en favor de los campesinos es imponer de alguna manera carácter confiscatorio a la reforma; caso contrario, si se pagase el precio completo al contado, los efectos redistributivos quedarían cancelados. En segundo lugar está el problema del costo: sancionar el pago al contado significa reducir severamente los alcances de la reforma; el costo con pago al contado de una reforma mínimamente amplia resultaría prohibitivo, como comprobamos en la anterior simulación. Por último, el problema de fondo -que como tal problema de fondo es capa a la argumentación burguesa en la que se encierra el discurso sobre problemas mercantiles-, reside en cuestionar la legitimidad de los terratenientes a la tierra, o sea, poner en tela de juicio su derecho al monopolio privado y enajenable sobre la tierra, y su consecuencia mercantil: la existencia de un precio de la tierra y, por tanto, el derecho a reclamar un pago.

El gobierno se defendió de las críticas lanzadas por la SNA. El Instituto de Reforma Agraria y Colonización hizo pública, a los pocos días, una respuesta a la S.N.A.

Los argumentos utilizados por el IRAC se centraban en lo siguiente:

- a) La indemnización al contado puede tener sentido en los casos de expropiaciones por motivo otro que reforma agraria. Debe aplicarse, en el caso agrario, normas de derecho que no son las del Derecho Civil sino las del Derecho Agrario, de la misma manera en que para normar las relaciones laborales se utilizan criterios que corresponden al Derecho Laboral y que difieren de los del Derecho Civil.

- b) La S.N.A. hace una interpretación caprichosa de los preceptos constitucionales, dentro de otra interpretación cabe el pago en bonos.
- c) Se invoca un antecedente: la ley N° 13348, que en 1960 autorizó el pago en bonos por tierras expropiadas para fines de irrigación.^{12/}

Como era de esperar, los terratenientes no se conformaron con la respuesta y continuaron su campaña. Tenían para ello en su favor que las disposiciones constitucionales eran ambiguas. El art. 29 indicaba: "La propiedad es inviolable, sea material, intelectual, literaria o artística. A nadie se puede privar de la suya sinó por causa de utilidad pública probada legalmente y previa indemnización justipreciada". La S.N.A. interpretaba que antes de la expropiación debería entregarse la totalidad de la indemnización al contado. Pero -como observa Mac Lean "la Constitución establece la indemnización, no el pago. Y bien es sabido que las formas jurídicas del pago son varias: al contado, en letras, pagarés o bonos. Lo que pretenden los latifundistas es justamente lo que no dice la Constitución: que dicho pago se haga en dinero efectivo y al contado" (Mac Lean, 1965).

Durante esos meses se hizo una consulta al Colegio de Abogados, que confirmó la constitucionalidad del pago en bonos. Finalmente, tras arduos debates primero en las Comisiones y después en las Cámaras, la ley a-

^{12/} Esta ley se había dictado en relación con un reclamo suscitado por algunos propietarios de tierras en la zona de la irrigación San Lorenzo, quienes agrupados en la Asociación de Propietarios Afectados por el Reservorio de los Cocos (APARCO), reclamaban ser compensados por las tierras de su posesión que iban a ser afectadas por las obras de irrigación. Como el Estado no podía inscribir el dominio de esas tierras, que estaban bajo propiedad privada, se ofreció: (a) darles un equivalente al 3% de sus extensiones en tierras irrigadas de la colonización, o (b) indemnizarles en Bonos de la Deuda Interna (art. 4 de la ley). La posibilidad (b) no se llegó a materializar ya que los propietarios se inclinaron por (a). Pero el precedente legal quedó. Agradezco esta precisión a Pedro Alibert.

probada contempló el pago en bonos.

Ni aún así se dieron por vencidos los terratenientes, que, a través de los parlamentarios odriístas, emprendieron una nueva campaña para declarar inconstitucional la ley. Se puso entonces en debate en el Congreso la modificatoria de la Constitución para amparar, sin lugar a dudas, el pago en bonos. Tras mucho debate, en dos legislaturas ordinarias, y contando en cada caso con la mayoría de los votos del número legal de miembros de las dos Cámaras, se aprobó la ley N° 15224, en Noviembre de 1964, que modificó los artículos 29, 47 y 211 de la Constitución. Se añadía al art. 29 el siguiente párrafo: "Cuando se trate de expropiaciones con fines de reforma agraria, irrigación, colonización o ensanche y acondicionamiento de poblaciones, o de expropiaciones de fuentes de energía o por causa de guerra o de calamidad pública, la ley podrá establecer que el pago de la indemnización se realice a plazos o en armadas o se cancele mediante bonos de aceptación obligatoria. La ley señalará los plazos de pago, tipos de interés, el monto de la emisión y las demás condiciones a las que haya lugar; y determinará la suma hasta la cual el pago de la indemnización será necesariamente en dinero y previamente". La modificación constitucional fue posible debido a que la coalición en el poder contó con el apoyo aprista para este propósito.

V. LA PROPUESTA MANN-BLASE PARA TRASLADAR FONDOS A LA INDUSTRIA

Los años 63-64 fueron testigos de numerosas propuestas para la financiación de la reforma agraria. Ello ocurrió no sólo en el Perú, sino también en otros países de América Latina. Eran todavía los años de la euforia reformista ligada a la Alianza para el Progreso. Los terratenientes no eran ajenos a ellas: muchas -como la de una garantía internacional para los bonos, ver supra -respondían directamente a sus intereses. En general, las propuestas se orientaban a facilitar la obtención de recursos externos para financiar la reforma agraria. Esto resultaba difícil ya que las agencias financieras internacionales se negaban a financiar programas de compra-venta de tierras, aduciendo que comprometerían con ello sus fondos en simples pa-

gos de transferencias incapaces de generar renta -lo cual resulta curioso ya que esas agencias, simultaneamente, insistían en la importancia de la reforma agraria y la necesidad de atender no sólo a metas económica, sino también de reforma social. Pero el hecho era que las agencias sólo aceptaban financiar planes de apoyo a la reforma agraria: infraestructura, comercialización, crédito agropecuario, ayuda técnica, etc.

La posición de los terratenientes respecto al financiamiento externo de la reforma era ambivalente: de un lado, confiaban en la escasez de recursos financieros internos como límite a la reforma; pero esa escasez presentaba, de otro lado, un filo peligroso para ellos: bajas indemnizaciones y dilatados plazos de pago; el financiamiento externo podría darles ciertas garantías de mejores indemnizaciones y condiciones de pago. Finalmente, si los terratenientes (o al menos parte de ellos) debían salir de la agricultura, su interés era situarse lo mejor posible en otros sectores de la economía. El financiamiento externo podría servir para estos propósitos.

En medio de esta problemática aparece una propuesta de los profesores de la Universidad de Iowa, Melvin G. Blase y Fred L. Mann, desarrollada en su trabajo como miembros de la "Misión de la Universidad de Iowa" que operaba (y opera) en el Perú, y presentada en un seminario sobre financiación de la reforma agraria, que tuvo lugar en Panamá, en Mayo de 1964 (Mann Blase, 1964).

Algunos antecedentes son interesantes. El gobierno de Belaúnde se había mostrado interesado en conseguir financiamiento internacional para la reforma. Así, por ejemplo, el 30 de Setiembre de 1963 Edgardo Seoane, Vicepresidente de la República, envía una carta al Sr. James Patton, Presidente de la Sociedad de Agricultores de los Estados Unidos, mostrando interés por una propuesta que el Sr. Patton había hecho en la Trigésima Conferencia General de la Federación Internacional de Productores Agrícolas (Dublín, Mayo de 1963) para crear un banco mundial de tierras. En su carta, Seoane ofrece que se tome al Perú como país piloto para hacer un estudio con vistas a un posible apoyo financiero para la reforma agraria. E -

fectivamente, llegó al Perú una misión con objeto de investigar estas posibilidades y presentó un informe. Pero las gestiones no dieron resultado.

Por otro lado, parece que la coalición AP-DC no estaba demasiado interesada en colaborar al traslado de los terratenientes expropiados a la industria. Los profesores Mann y Blase habían presentado su propuesta al Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura, pero no habían tenido de masiada acogida. Intentaron entonces con el APRA, quien, parece que por intermedio de Heysen, uno de sus teóricos agrarios, la celebró entusiastamente. Fue incorporada en el proyecto de ley aprista, de ahí en la ley N° 15037. (Básicamente la misma idea fue después recogida por la actual ley N° 17716). Sin embargo, los mecanismos propuestos no dieron el resultado apetecido, por razones que no es del caso analizar ahora; la transferencia a la industria de los capitales incorporados en los bonos de la deuda agraria figuró como letra de ley, peor como letra muerta.

oooooooooooo

La propuesta parte de suponer el pago en bonos a los terratenientes y se ocupa de la manera en que los bonos puedan convertirse en efectivo o en valores industriales, para lo cual propone la creación de un Fondo Agrario Industrial de Inversiones (FAII), que -como ha sido observado- de agrario sólo tiene el nombre. Los propietarios de los bonos podrían hacer tres cosas: (a) Mantener sus bonos cobrando regularmente la amortización e intereses. (b) Canjear sus bonos por certificados del FAII, que tendrían -el carácter de fondos mutuos pagando a los tenedores un dividendo resultante del rendimiento promedio de su cartera de inversiones; los certificados deberían ser transferibles, creándoseles al efecto un mercado adecuado. (c) Convertir sus bonos en efectivo, canjeándolos por una cuenta corriente en el FAII, hasta por un determinado porcentaje, debiendo el dinero ser invertido en industrias aceptadas por los correspondientes organismos, y siempre y cuando el tenedor aportase de otras fuentes de capital una proporción de la inversión -25% se cita por vía de ejemplo.

Para su financiamiento el FAII debería contar con un "capital semilla" inicial procedente del presupuesto, debiéndosele destinar, además, anualmente un cierto porcentaje de los ingresos presupuestales; y debería, por último, concertar préstamos con instituciones nacionales y extranjeras (se pone el énfasis en las extranjeras) con la garantía de los bonos de la deuda agraria. Según Mann y Blase, "es de esperar que de los fondos de la Alianza para el Progreso se obtenga un préstamo a largo plazo a intereses menores que los comunes".

Los fondos del FAII se aplicarían a industrias debidamente seleccionadas, bajo tres posibles formas: "(1) adquirir acciones de industrias existentes cuyos propietarios deseen expandir, y que estén consideradas en la lista de prioridades de inversiones industriales del INP; (2) adquirir acciones de nuevas industrias consideradas también de primera prioridad; y (3) adquirir bonos industriales de firmas privadas, de Corporaciones Regionales de Desarrollo y de instituciones gubernamentales. (...) Por ser el objeto del Fondo producir la máxima utilidad, éste deberá invertir en industrias de alta rentabilidad".

El Fondo se iría liquidando paulatinamente. A medida que los bonos de la deuda agraria poseídos por el FAII vayan venciendo, éste deberá ir amortizando los préstamos contraídos con las instituciones de crédito. "Simultáneamente, al disminuir las obligaciones del Fondo con las instituciones de crédito, periódicamente podrá distribuir y entregar las acciones los bonos o dinero efectivo a cambio de certificados de propiedad".

Los autores consideran algunas variantes y posibles adiciones a su propuesta: (1) Uso del procedimiento del FAII sin empleo de bonos de la deuda agraria. Los terratenientes serían indemnizados directamente en certificados del FAII. (2) Incorporar medidas de reforma de la empresa; esto se conseguiría regulando: a) "las posibilidades que podrán tener los empleados y obreros de las firmas para la compra de acciones, y a la participación en utilidades, actuando de esa forma como propietarios del Fondo";

b) legislando para proteger a los accionistas minoritarios de las empresas, puesto que como "en algún momento las inversiones del Fondo estarán en manos de un número minoritario de propietarios de acciones, alguna medida deberá tomarse para protegerlos". (3) Eliminar la alternativa de conversión de los bonos en efectivo. (4) No liquidar el Fondo sino mantenerlo indefinidamente como un fondo mutuo. (5) Crear una institución internacional para financiar los fondos nacionales. (6) Crear un fondo de seguro para cubrir posibles incumplimientos en los pagos de los beneficiarios, para lo cual "debería crearse un pequeño porcentaje de recargo en la deuda adquirida por los pequeños campesinos al comprar la tierra, lo que servirá como un primer nivel de protección de los propietarios del Fondo".

.....

No es difícil descubrir el carácter proterrateniente que se alberga en la propuesta. Su leitmotiv es "endulzar a los terratenientes el trago amargo de la reforma" (Domike y Shearer, 1973). La "ingenuidad" (llena de contenido de clase) de Mann y Blase les hace declarar que ésta será la manera de vencer la oposición de los terratenientes y dejar entonces el camino libre para que la reforma agraria se lleve a cabo. Así, entre los objetivos de la propuesta incluyen: "conseguir la reducción de los riesgos para hacer que la reforma agraria sea aceptada."

La respuesta obvia a este planteamiento ha sido dada, con bastante claridad, desde posiciones reformistas moderadas:

Se da por sentado que el poder político de que hoy día gozan los terratenientes en muchos países de Latinoamérica está solidamente establecido. Yo creo, y se me disculpe por insistir en esta clase de comentarios, que la realidad no es esa. (...) Definitivamente no comparto el optimismo de los ponentes acerca del mérito del sistema que consistiría en reducir la resistencia a la reforma que presentan los terratenientes. No creo que ella derive principalmente de las formas de pago diferido, ni de la falta de alternativas de inversión, menos si la administración del Fondo va a estar en manos de funcionarios de entidades estatales. (...) Creo

sinceramente, y ya lo he anotado antes, que al menos en varios países de América Latina se están robusteciendo los movimientos políticos que aspiran a soluciones radicales por vías democráticas (esto sin mencionar las tendencias extremistas). En estos movimientos, que cuentan con el respaldo creciente de la masa, la reforma agraria se presenta como un proceso orientado a anular el poder político de que han disfrutado los terratenientes. Las medidas de redistribución de la propiedad rural, confiésese o no, son concebidas por tales movimientos como acciones de carácter punitivo contra los terratenientes. (...) Por todo esto es de esperar que haya resistencia para aceptar un sistema que ponga a cubierto a los terratenientes expropiados de los efectos adversos de la inflación (garantía de la que no gozan otros sectores económicamente débiles) y les abra la posibilidad de mantenerse como grupo privilegiado a través de la propiedad o control de industrias cuyo establecimiento va a ser factible - principalmente mediante la utilización del crédito externo del país" (P. Alibert, 1964).

Otro comentarista, de posiciones similares al anterior, hace una apreciación más dura aún:

Los que miran la reforma agraria con un enfoque de corredor de propiedades, lo hacen casi enteramente en términos de los intereses actuales y futuros de los grandes latifundistas, una parte de cuyas tierras será distribuida. (...) Entre los escritores que parecen inclinarse por este punto de vista de la 'compraventa de la propiedad raíz' se encuentra un trabajo reciente acerca del financiamiento de la reforma agraria en el Perú. (...) Los que recomiendan que la indemnización a los ex-propietarios contemple un apoyo del valor de mercado de los bonos como medio de eliminar la oposición política a la reforma agraria, deben partir de la base que una aristocracia de terratenientes controla firmemente la situación política. Además suponen que una reforma agraria sólo puede lograrse con el consentimiento y en los términos de los terratenientes. ¿Vale la pena una reforma agraria de este tipo? y ¿es cierto que mantengan el poder? (...) Una verdadera reforma agraria sólo se hace posible cuando las fuerzas que la exigen se hacen abrumadoras. Estas fuerzas pueden manifestarse a través de invasiones del campesinado y de las comunidades y más recientemente han aparecido bajo la forma de exigencias de parte de los Estados Unidos y los Organismos Internacionales. (Strasma 1964).

Las críticas a la propuesta Mann-Blase -que se orientan más a sus consecuencias políticas que a la viabilidad operativa de los mecanismos- hechas por diferentes autores, a las que nosotros tenemos poco -

que añadir, podrían resumirse en tres:

- 1.- El Fondo sólo serviría para transferir a la industria la concentración de riqueza y poder existente en la agricultura, que es presumiblemente la razón de la reforma agraria. No existe razón para vincular los planes de promoción del desarrollo industrial con el pago de indemnizaciones a los terratenientes.
- 2.- El Fondo competiría con otras instituciones en la captación de recursos para la inversión, tanto en el mercado nacional como en el exterior absorbería, además, una parte del presupuesto del Estado, todo ello en favor de los terratenientes.
- 3.- En la práctica es una forma disfrazada de convertir el pago en bonos en pago en efectivo. "Los propietarios reciben bonos, los depositan en el fondo de inversiones y éste se endeuda en el extranjero. (...) El Fondo presta dinero en efectivo o proporciona valores transables a los terratenientes, quienes de esta manera resultan pagados a través de préstamos internacionales, aproximadamente al valor nominal de su indemnización, en efectivo -y dado el mercado libre existente en el Perú en moneda dura" (Strasma, 1965).
- 4.- Uno de los argumentos utilizados en la propuesta consiste en que se hace necesario canalizar productivamente el "capital liberado" por la reforma. Sobre este punto se expresa el Informe CIDA: "El razonamiento de que dicho Fondo permitirá el empleo de 'capital liberado' en manos de los terratenientes expropiados para dicho fin [desarrollo industrial] es un argumento erróneo. La reforma agraria no libera ni mucho menos crea capital. Ella no es sino una transferencia del factor tierra del terrateniente expropiado al campesino beneficiario. Lo que el mecanismo indicado se propone es precisamente todo lo contrario; esto es, crear capital para liberar bonos. Pero este capital que se crea no tiene por qué ser necesariamente concedido a los terratenientes expropiados. En consecuencia el único argumento que parece ser válido de los exhibidos por quienes

defienden el esquema que comentamos, es el de hacer la reforma más aceptable a los poseedores de la tierra" (CIDA, 1966).

REFERENCIAS

- 1.- Alibert, Pedro, 1964: "Comentarios a la Ponencia de los Dres. Melvin G. Blase y Fred L. Mann". Seminario sobre Financiación de la Reforma Agraria, Panamá. Mayo 1964.
- 2.- Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, 1960: "La Reforma Agraria en el Perú: Exposición de Motivos y Proyecto de Ley". Talleres gráficos P.L. Villanueva S.A., Lima 1960.
- 3.- CIDA, 1966: Comité Interamericano para el Desarrollo Agrícola: "Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socioeconómico del Sector Agrícola Perú". Publicado por Unión Panamericana, 1966.
- 4.- Chayanov, A.V. 1966: "The Theory of Peasant Economy". Editado por Daniel Thorner, B. Werblay y R.E.F. Smith. Publicado por The American Economic Association, Illinois 1966.
- 5.- Delgado, Oscar, ed., 1965: "Reforma Agraria en la América Latina". Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1965.
- 6.- Domike y Shearer, 1973: Arthur L. Domike y Eric B. Shearer: "Studies on Financing Agrarian Reform in Latin America". Editado por FAO. ESH, TF/LAT 424, Junio 1973.
- 7.- Editorial Thesis s.f.: "Reforma Agraria Peruana". Editorial Thesis, Lima, Perú s.f. Contiene los Proyectos del Ejecutivo, del APRA de la UNO y de la CCP y la Ley de Bases de Reforma Agraria.
- 8.- Feder, Ernest, 1972: "Violencia y Despojo del Campesino: El Latifundismo en América Latina". Siglo XXI Editores, México 1972.
- 9.- Gutelman, Michel, 1974: "Structures et réformes agraires". Editorial Francois Maspero, París 1974.
- 10.- Informativo Legal Rodrigo 1964: Edición Extraordinaria de Junio de 1964. Asesores Financieros S.A. Editores, Lima 1964. Contiene la Ley N°15037 los Proyectos de Ley de la Cámara de Diputados y Senadores y de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda y los Dictámenes de las Comisiones Parlamentarias.
- 11.- Mac Lean, 1965: Roberto Mac Lean: "La Reforma Agraria en el Perú". Cuadernos de Sociología. Biblioteca de Ensayos Sociológicos. Instituto de Investigaciones de la Universidad Nacional de México. México 1965.
- 12.- Malpica, Carlos S.S., s.f.: "Guerra a Muerte al Latifundio". Ediciones Voz Rebelde, s.f.

- 13.- Mann-Blase, 1964: Fred L. Mann y Malvin G. Blase: "Fuentes de Financ
ción de la Reforma Agraria". En Seminario sobre el Financiamiento de
la Reforma Agraria. Panamá, Mayo 1964. Mimeo.
- 14.- Marx, 1965: Carlos Marx: "El Capital". Editorial Fondo de Cultura Eco
nómica. México 1965.
- 15.- Naciones Unidas, 1966: "Progresos en Materia de Reforma Agraria, Cuar
to Informe" 1966. N° de Venta: 66.IV.1.
- 16.- Petras y La Porte, 1971: J. Petras y L. La Porte: "Perú ¿ Transformación
Revolucionaria o Modernización?" Amorrortu Editores, Buenos Aires 1971.
- 17.- República del Perú: Decreto Ley N° 14197 del 31 de Agosto de 1962.
- 18.- República del Perú: Decreto Ley N° 14238 del 16 de Noviembre de 1962.
- 19.- República del Perú: Decreto Ley N° 14444 del 28 de Marzo de 1963.
- 20.- República del Perú: Decreto Ley N° 15037 del 21 de Mayo de 1964.
- 21.- República del Perú: Decreto Ley N° 15224 de Noviembre de 1964.
- 22.- República del Perú: Constitución Peruana de 1933.
- 23.- Strasma, 1964: John Strasma: "Reforma Agraria, Adquisición de Tierras e
Industrialización en el Perú". Mimeo. 1964.
- 24.- Strasma, 1972: John Strasma: "Los Estados Unidos y la Reforma Agraria
Peruana". En Daniel A. Sharp (editor): Los Estados Unidos y la Revolu
ción Peruana. Editorial Sudamericana: Buenos Aires 1972.

PUBLICACIONES "CISEPA"
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Serie: Documentos de Trabajo

- Nº 1 RICHARD WEBB, "Informe sobre la Captación de Recursos Financieros Adicionales" por el B.V.P.
- Nº 2 ALFRED H. SAULNIERS, "Estimaciones de Activo Fijo e Inversiones: Sector Manufacturero". Setiembre, 1971.
- Nº 3 ALFRED H. SAULNIERS, "Valor Agregado e Inversión en el Sector Construcción". Setiembre, 1971.
- Nº 4 MAXIMO VEGA-CENTENO, "Mecanismos de Difusión del Conocimiento y Elección de Tecnología". Noviembre, 1971. Publicado en "Comercio Exterior", México, Marzo 1972.
- Nº 5 ADOLFO FIGUEROA, "Asignación de Recursos, Empleo y Distribución de Ingresos en la Economía Peruana". Enero, 1972.
- Nº 6 CESAR PEÑARANDA, "La Protección Aduanera y el Crecimiento Económico". Setiembre, 1972.
- Nº 7 MICHAEL TWOMEY, "Ensayo sobre la Agricultura Peruana". Diciembre, 1972.
- Nº 8 ADOLFO FIGUEROA, "El Impacto de las Reformas Actuales sobre la Distribución de Ingresos en el Perú (1968-1972)". Marzo, 1973. Segunda Versión: Julio, 1973.
- Nº 9 MAXIMO VEGA-CENTENO, "El Financiamiento de la Pequeña Industria" Mayo, 1973.
- Nº 10 CESAR PEÑARANDA, "El Impacto de las Reformas Actuales sobre la Distribución de Ingresos en el Perú: Aspectos Adicionales y Comentarios". Julio, 1973. Segunda Versión: Enero, 1974.
- Nº 11 OSCAR MILLONES D., "La Oferta de los Productos Agrícolas Alimenticios a la Zona Urbana". Marzo, 1973.
- Nº 12 ROBERTO ABUSADA-SALAH, "Propiedad Social: Algunas Consideraciones Económicas". Octubre, 1973.
- Nº 13 LUIS PASARA, "Propiedad Social: La Utopía y el Proyecto". Octubre, 1973.

- Nº 14 CESAR PEÑARANDA, "Anteproyecto de Decreto Ley de la Propiedad Social: Comentarios y Planteamientos Alternativos". Enero, 1971.
- Nº 15 ADOLFO FIGUEROA "Visión de las Pirámides Sociales: Distribución
RICHARD WEISSKOFF del Ingreso en América Latina". Marzo, 1974.
- Nº 16 MAXIMO VEGA-CENTENO, "Tipo de Cambio, Paridades y Poder Adquisitivo en el Grupo Andino". Mayo, 1974.
- Nº 17 JORGE TORRES Z., "Análisis de la Estructura Económica de la Economía Peruana". Mayo, 1974.
- Nº 18 RUFINO CEBRECOS "Sistemas Tributarios y Competencia Comercial: Estudio del Grupo Andino". Mayo, 1974.
ARMANDO ZOLEZZI
- Nº 19 MICHEL CHOSSUDOVSKY, "Hacia el Nuevo Modelo Económico Chileno-Inflación y Redistribución del Ingreso (1973-1974)". Mayo, 1974.
- Nº 20 ARMANDO ZOLEZZI, "El Sistema Tributario Peruano". Mayo, 1974.
- Nº 21 PATRICIA WILSON, "Influencias Institucionales en el Desequilibrio Espacial del Perú: La Regionalización de las Inversiones Públicas". Julio, 1974.
- Nº 22 RUFINO CEBRECOS R., "El Empleo y Desempleo en el Perú", Julio, 1974.
- Nº 23 ROSEMARY THORP, "Industrialización en una Economía Abierta: El Caso
GEOFF BERTRAM del Perú en el Período 1890-1940", Diciembre, 1974.
- Nº 24 JAVIER IGUÍÑIZ E., "Algunas Tendencias en la División Internacional del Trabajo". Abril, 1975.
- Nº 25 JOSE M. CABALLERO, "Aspectos Financieros en las Reformas Agrarias: Elementos Teóricos y Experiencias Históricas en el Perú", Mayo, 1975.

Serie: Ensayos Teóricos

- N° 1 ADOLFO FIGUEROA, "Algunas Notas Sobre la Teoría de la Producción".
Setiembre, 1973.
- N° 2 ROBERTO ABUSADA-SALAH "Optima Utilización del Capital Instalado en
PATRICIO MILLAN S. Empresas con Participación de los Trabajado-
res en la Gestión". Marzo, 1974.
- N° 3 MICHEL CHOSSUDOVSKY, "Análisis de Insumo-Producto", Setiembre, 1974.

Serie: Coyuntura Económica

- N° 1 JAVIER IGUÍÑIZ E., "Evolución de Algunos Indicadores Económicos
1968-1972". Mayo, 1975.
- N° 2 JAVIER IGUÍÑIZ E., "Desnutrición en Lima: 1971-1972"
CARLOS PATARO