

ASPECTOS
CUANTITATIVOS
DE LA
REFORMA AGRARIA
(1969 - 1979)



José María Caballero
Elena Álvarez

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

**aspectos
cuantitativos de
la reforma agraria**

1969-1979

José María Caballero

Elena Alvarez

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Este estudio forma parte del proyecto "Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Perú", auspiciado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID-IDRC) de Canadá.

© IEP ediciones
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telfs.32-3070 / 24-4856

Impreso en el Perú
1ª edición, diciembre 1980

*aspectos cuantitativos
de la reforma agraria
1969 - 1979*

CONTENIDO

PRESENTACION	9
I. TIERRAS Y GANADO	13
1. Tierras	13
2. Ganado	34
II. BENEFICIARIOS	39
1. Tipos	41
2. Población beneficiada	46
III. FLUJOS FINANCIEROS	54
1. Mecanismos financieros	55
2. Cuantificación	61
3. Transferencia de capitales a la industria	67
4. Condonación	71

IV. PRODUCCIÓN	74
1. Observaciones generales	75
2. Participación en la producción	79
A MODO DE BALANCE	85
APÉNDICES	99

PRESENTACION

Apéndice 1

Metodología para el cálculo de los coeficientes de estandarización de tierras, por José María Caballero y Arturo Chávez 99

Apéndice 2

Metodología para la desagregación de las tierras adjudicadas por regiones naturales 136

Apéndice 3

Metodología para el cálculo de los distintos tipos de beneficiarios 144

Apéndice 4

Metodología para el cálculo de la participación en el valor bruto de la producción agropecuaria por tipo de productores y tipo de productos 149

EN ESTE TRABAJO hacemos una estimación cuantitativa de los alcances de la reforma agraria emprendida por el gobierno militar peruano en junio de 1969.

Hay algunos errores bastante comunes en la apreciación de la reforma agraria peruana —en relación, por ejemplo, a la proporción de tierras afectadas, la cantidad de tierra y ganado efectivamente controlada por las cooperativas y SAIS, el número de trabajadores beneficiados o la participación de las nuevas empresas en la producción agrícola y ganadera— que ciertos defectos en las estadísticas oficiales ayudan poco a superar. Nuestra intención aquí es contribuir a mejorar el conocimiento sobre el alcance real de la reforma, disipando en lo posible tales errores. Nos limitamos a los aspectos puramente estadísticos, punto de partida imprescindible para una evaluación más completa.

Este volumen es parte de la investigación sobre las transformaciones agrarias en el Perú, dirigida por José María Caballero, dentro del proyecto "Reforma Agraria y desarrollo rural en el Perú", del Instituto de Estudios Peruanos. Otros volúmenes, producto del mismo proyecto, amplían y complementan este.

En el primer capítulo analizamos las tierras y ganado que fueron objeto de la reforma agraria y la manera como se adjudicaron. En el segundo tratamos de establecer el número de trabajadores que se beneficiaron de la reforma y de qué manera. En el tercero estudiamos los flujos financieros: valorización y pago de las indemnizaciones y de los bienes adjudicados. En el cuarto analizamos la participación en la producción de las áreas agrícolas reformadas que operan bajo un régimen de empresas asociativas. Finalmente, concluimos con un balance.

Se incluye también, a modo de apéndice, un trabajo elaborado por José María Caballero y Arturo Chávez, donde se discute la metodología empleada para obtener coeficientes de ponderación que permiten homogeneizar tierras de distintos tipos. Aparte de ser imprescindible para el análisis cuantitativo del presente volumen, tiene interés en sí mismo y puede ser utilizado con múltiples fines, aunque se trata ciertamente de una primera aproximación que la crítica y el esfuerzo de otros investigadores ayudaran sin duda a mejorar.

Las estadísticas oficiales –y sus fuentes originarias, que casi siempre hemos consultado–, bases de partida de nuestros propios cálculos, contienen bastantes inexactitudes, vacíos e inconsistencias; a veces hemos hecho algunas correcciones, que parecían oportunas, si bien esto no siempre fue posible. Por tal motivo, y porque las acciones de reforma agraria han continuado –aunque marginalmente– después del momento al que se refieren nuestras cifras, no se pueden tomar estas como definitivas sino sólo como aproximaciones. Creemos, sin embargo, que los órdenes de magnitud son correctos y que nuestros estimados cuantifican los efectos de la reforma de manera razonablemente exacta. A riesgo de ser tediosos, hemos decidido incluir largas notas metodológicas y algunos apéndices, donde se detallan como hemos llegado a nuestros resultados.

Queremos agradecer al Instituto de Estudios Peruanos el apoyo a nuestro trabajo, así como a nuestros compañeros en el proyecto de investigación y muy en especial a Arturo Chávez, cuya larga experiencia en el manejo del material estadístico de la reforma agraria ha sido invaluable para la presente obra, y a Luis Tello, quien ayudó en el procesamiento de algunos cuadros.

TIERRAS Y GANADO*1. Tierras*

EN ESTE CAPÍTULO trataremos de dar respuesta a tres preguntas:

Qué cantidad de tierras, según tipos, han sido expropiadas y adjudicadas en las distintas regiones naturales del país y qué porcentaje representan en las tierras totales disponibles.

Bajo qué formas se han adjudicado las tierras.

Qué porcentaje de las tierras adjudicadas y de las tierras totales existentes son directamente operadas en forma empresarial por las Cooperativas Agrarias de Producción (CAPs), Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) y Empresas de Propiedad Social (EPS) creadas por la reforma agraria.

Los cuadros 1 y 2 permiten responder a la primera pregunta. Presentamos en ellos la superficie adjudicada, en Ha. simples y estandarizadas,¹ según el tipo de tierra y la región natural, al 30 de setiembre de 1979, y la comparamos con la superficie total de tierra utilizada con fines agropecuarios, según el Censo Agropecuario de 1972.

Estos dos cuadros sugieren varios comentarios:

1. La mayor parte de las tierras adjudicadas son pastos naturales (un 72.2% del total), seguidos por terrenos marginales (13.1%); las tierras de cultivo –riego y secano– ascienden conjuntamente tan sólo al 14.7% del total adjudicado. Esto es importante; la significación de las adjudicaciones es mucho menor de la que aparece cuando (como de ordinario hacen las presentaciones oficiales) se consideran agregadamente las tierras de distintos tipos, ya que los pastos naturales, que constituyen la mayoría de las tierras adjudicadas, tienen muy escasa capacidad de generar ingresos y empleo y las tierras marginales no tienen por definición utilidad agropecuaria.

2. La reforma ha favorecido más a la costa que a la sierra. Aun cuando en Ha. simples, o sea, sumando indiscriminadamente los terrenos de distintos tipos, la sierra aparece como la región en que más tie-

1. Véase el Apéndice 1 para la interpretación de la estandarización de las tierras y para la metodología utilizada en el cálculo de los coeficientes.

rras se han transferido, es en realidad la costa la que más se ha beneficiado: en Ha. estandarizadas recibió un 58.5% del total, frente a sólo 35.6% la sierra y 5.9% la selva. Esto obedece a dos razones.

En primer lugar, las tierras de la costa son de calidad muy superior (en topografía, clima, facilidades de irrigación, transporte, composición de los suelos) a las de la sierra y la selva, por lo que aunque en la costa se hayan transferido menos terrenos de cultivo que en la sierra (434.1 miles de Ha. frente a 651.9 miles) y muchos menos terrenos de pastos naturales (406.0 miles de Ha. frente a 5'429.0 miles), su valor económico, reflejado al estandarizar las tierras, es sin embargo mayor: 411.1 miles de Ha. estandarizadas en la costa frente a 250.0 miles en la sierra.

En segundo lugar, debido a que la concentración de la tierra de cultivo en unidades grandes era proporcionalmente mayor en la costa que en la sierra, la reforma pudo expropiar y adjudicar proporcionalmente (o sea en relación con el total disponible) más áreas de cultivo en la costa que en la sierra, pese a que en esta los mínimos inafectables fueran menores que en la costa.² En efecto, en la costa el 53.5% de

2. Inicialmente, según el D.L. 17716, los mínimos inafectables eran 150 Has. de tierras de cultivo bajo riego en la costa (Art. 289) y entre 30 y 55 Has. en la sierra (Art. 30°), salvo en las provincias de Islay, Camaná y Arequipa, donde era 15 Has., o el doble tratándose de terrenos de secano (Art. 329); posteriormente, en 1975, los límites se redujeron a 50 Has. en la costa y 30 en la sierra.

CUADRO 1

Distribución de las tierras adjudicadas según tipo de tierra y región natural en miles de hectáreas simples y estandarizadas

(al 30 setiembre 1979)

	COSTA		SIERRA		SELVA		TOTAL	
	Miles Ha.	%						
Riego	397.9	77.7	112.9	22.0	1.3	0.3	512.1	100.0
Secano	36.2	5.1	539.0	76.2	131.8	18.7	707.0	100.0
Pastos naturales	406.0	6.8	5'429.0	90.6	155.0	2.6	5'990.0	100.0
Marginales	218.9	20.1	828.0	76.2	40.1	3.7	1'087.0	100.0
Total Ha. simples	1'059.0	12.7	6'908.9	83.3	328.3	4.0	8'296.1	100.0
Total Ha. estandariz.	411.1	58.5	250.0	35.6	41.2	5.9	702.3	100.0

Fuente:

Ministerio de Agricultura y Alimentación, Listados de Adjudicaciones actualizados a septiembre de 1979; Ministerio de Agricultura y Alimentación, DGRA y AR, Oficina de Registro, **Reforma Agraria en Cifras**, Documento de Trabajo N° 9-79, septiembre 1979. Elaboración nuestra.

Notas:

1. No se han incluido las tierras adjudicadas a entidades del Estado (131,587 Ha.).
2. No se han incluido 231,893 Ha. adjudicadas (en forma individual) correspondientes a las zonas agrarias 8 y 9 por tratarse fundamentalmente de áreas de colonización.
3. No se han incluido las adjudicaciones a las Comunidades Nativas de la Selva realizadas con los DD. LL. 20653 y 22175 (1'147,268 Ha.).
4. Los coeficientes utilizados para la estandarización son:

	SECANO		RIEGO	
	Sierra	Costa	Sierra	Ceja de Selva
	1/4.0	1	1/1.9	1/1.6
	1/3.4			

PASTOS NATURALES

1/97.2

5. Para la estandarización de las tierras de secano adjudicadas en la Costa se utilizó el coeficiente de la Sierra. No se han considerado las tierras marginales adjudicadas para calcular los totales en Ha. estandarizadas. Para el cálculo de los coeficientes de estandarización ver el Apéndice 1.
6. La metodología empleada para desagregar las cifras por regiones naturales (desagregación que no está disponible en la información oficial) se explica en el Apéndice 2.

Se incluyen las adjudicaciones realizadas con la legislación anterior al D.L. 17716. Las adjudicaciones realizadas con la ley 15037 (de Belandé) ascienden a 399,608 Ha.

CUADRO 2

Tierras de uso agropecuario: comparación entre las tierras disponibles según el Censo de 1972 y las tierras adjudicadas al 30 de setiembre de 1979

	COSTA	SIERRA	SELVA	TOTAL
Riego				
Total Censo 1972 (Miles Ha.)	744.1	491.6	37.8	1'273.5
% en uso agropecuario + 50 Ha.	50.4	14.0	18.0	35.3
% área reformada	53.5	23.0	3.4	40.2
Secano				
Total Censo 1972 (Miles Ha.)	62.1	1'789.0	566.9	2'418.0
% en uso agropecuario + 50 Ha.	29.8	12.9	25.0	16.2
% área reformada	58.3	30.1	23.2	29.2
Pastos naturales				
Total Censo 1972 (Miles Ha.)	495.6	14'300.7	332.5	15'128.8
% en uso agropecuario + 2,500 Ha.	77.4	68.3	22.1	67.6
% área reformada	81.9	38.0	46.6	39.6
Total simples				
Total Censo 1972 (Miles Ha. simples)	1'301.8	16'581.3	937.2	18'820.3
% área reformada	64.5	36.7	30.8	38.3
Total estandarizado				
Total Censo 1972 (Miles Ha. estandariz.)	764.7	853.1	193.8	1'811.6
% área reformada	53.8	29.3	21.3	38.8

Fuente:

Cuadros 11 y 12 del Segundo Censo Nacional Agropecuario de 1972 y Cuadro 1 anterior. Elaboración nuestra.

Notas:

1. En las tierras de riego y secano se han inclui-

do las de labranza y las que tienen cultivos permanentes.

2. En los porcentajes de áreas reformadas no se han considerado las tierras marginales.

3. Los coeficientes utilizados para la estandarización son los mismos del Cuadro 1.

las áreas de riego disponibles fueron expropiadas y adjudicadas, mientras que en la sierra solo lo fueron el 23.0% de las áreas de riego y el 30.1% de las de secano. Esto está claramente relacionado con la mayor concentración en unidades grandes de las tierras de cultivo de la costa, donde el 50.4% de las áreas con riego estaba en unidades agropecuarias de 50 Ha. o más, mientras que en la sierra los porcentajes sólo eran el 14.0 para las áreas con riego y el 12.9 para las de secano.

3. Un poco más de la tercera parte de las tierras del país (el 38.8%) fueron objeto de reforma agraria. Es interesante que aun cuando en el total nacional los porcentajes de áreas reformadas en Ha. simples y estandarizadas son muy semejantes, en las cifras regionales, donde el porcentaje en Ha. simples es siempre mayor que en Ha. estandarizadas, los porcentajes regionales en Ha. simples sobreestiman, por tanto, los alcances de la reforma agraria en cada una de las regiones.

4. Tanto en la costa como en la sierra, las áreas de cultivo adjudicadas son mayores que las comprendidas en unidades agropecuarias superiores a 50 Ha.: en la costa 53.7% del total frente a 50.4%, en terrenos con riego, y en la sierra 23.0% frente a 14.0%, en terrenos con riego, y 30.1% frente a 12.9%, en tierras de secano. El fenómeno, que, como se ve, es más pronunciado en la sierra que en la costa, debido a los menores límites de inafectabilidad en la prime-

ra (véase nota n° 2), es interesante pero debe ser interpretado con cuidado. Indica que se expropió y adjudicó ³ una cantidad de tierras de cultivo *equivalente* a un monto ligeramente superior (tratándose de terrenos de riego en la costa) o bastante superior (tratándose de terrenos de riego y secano en la sierra) al de las áreas de cultivo comprendidas en unidades agropecuarias de 50 Ha. o más; pero no quiere, sin embargo, decir que *todas* las unidades agropecuarias con más de 50 Ha. fueran expropiadas.⁴

En el caso de los pastos naturales, la situación es a la inversa: los pastos expropiados y adjudicados (5'429.0 miles de Ha.) son menores que los comprendidos en unidades agropecuarias superiores a 2,500 Ha. (10'230.9 miles de Ha.).⁵ Esto obedece so-

3. Las expropiaciones son en realidad algo mayores pues a la fecha a que se refieren estas cifras existían tierras expropiadas aún en proceso de adjudicación.

4. De otro lado, los criterios usados en las estadísticas de reforma agraria para clasificar las tierras en riego, secano y pastos naturales no corresponden exactamente con los del Censo, lo que debilita la representatividad de los porcentajes.

5. El Censo no desagrega por tamaños más allá de las 2,500 Has. Por este motivo hemos elegido esta cifra. De acuerdo con los coeficientes de estandarización (ver Apéndice 1), 2,500 Has. de pastos corresponden aproximadamente a la mitad de 50 Has. de riego de la costa y al doble de 50 Has. de secano en la sierra; representan, pues, en cierta medida, un promedio equivalente a las 50 Has. tomadas como línea divisoria para las tierras de cultivo. Según el D.L. 17716 (Art. 33°) el mínimo inafectable para las tierras de pastos naturales es la extensión que permita soportar una car-

bre todo a la existencia de extensos pastizales naturales en poder de comunidades campesinas (que suman mas de cinco millones de Ha.), que, naturalmente, no fueron objeto de expropiación. Si no consideramos los pastos comunales, la situación es semejante a la de los terrenos de cultivo.

La selva constituye un caso especial, puesto que la Ley de Reforma Agraria solo se aplica a una parte de ella: la ceja de selva, estando el resto sometido a una legislación particular. Por este motivo, los porcentajes de tierras de cultivo correspondientes a las áreas reformadas son inferiores a los que corresponden a las unidades agropecuarias de 50 ha. o más.

En conjunto, las cifras no dejan duda de que la reforma expropio la inmensa mayoría de los latifundios privados (entendidos como unidades agropecuarias superiores a 50 Ha. de tierras de cultivo o 2,500 Ha. de pastos naturales) y también una cierta cantidad (mayor en la sierra que en la costa) de fundos de menor tamaño. En total, un poco más de la tercera parte de las tierras de uso agropecuario del país fueron expropiadas y adjudicadas, beneficiándose de ello la costa más que las demás regiones, tanto en propor-

ga de 5,000 unidades ovino, que, según la calidad de los pastos, se sitúa entre 2,500 y 5,000 Ha. aproximadamente. Posteriormente, el D.L. N° 21333, del 10 de diciembre de 1975, rebajo este mínima inafectable a la superficie necesaria para mantener 3,000 unidades ovino (Art. 2°).

ción al total de tierras disponibles dentro de la región como en cuanto al número de Ha. estandarizadas.

Para responder a la segunda pregunta —como se han adjudicado las tierras— hemos preparado el cuadro 3. Las formas de adjudicación previstas por el D.L. 17716 (Art. 77°) son a favor de cooperativas, comunidades campesinas, Sociedades Agrícolas de Interés Social, personas naturales (previamente calificadas como beneficiarias por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural) y "grupos de campesinos que se obliguen a constituir la respectiva Cooperativa o Sociedad Agrícola de Interés Social dentro del plazo que se les señale", Posteriormente, al darse la Ley de Propiedad Social, se autorizó que las Empresas de Propiedad Social fueran adjudicatarias de tierras y la conversión de Cooperativas Agrícolas en Empresas de Propiedad Social (siempre que la mayoría de los socios así lo decidiese).

Hemos dividido las diversas formas de adjudicación en dos grupos: aquellas en que según la ley (D.L. 17716 y D.S. 240-69-AP o Reglamento de Cooperativas Agrarias y SAIS) la propiedad y el trabajo son colectivos y se presupone la existencia de una administración empresarial (aunque en la práctica no necesariamente sea así, como veremos más adelante), a las que hemos llamado "Formas Empresariales", dentro de las que se encuentran las CAPs, las SAIS y las EPS; y aquellas donde la propiedad

y/o el usufructo de las tierras es fundamentalmente individual y no se presupone la existencia de una administración empresarial, a las que hemos llamado "Formas no empresariales", dentro de las que se incluyen las adjudicaciones a Comunidades Campesinas, a Grupos Campesinos (o Cooperativas en formación),⁶ individuales (o sea a personas naturales) y otros (de escasísima importancia).⁷

6. A pesar de que según la ley estos grupos de campesinos deben en el futuro constituir Cooperativas o SAIS, y las adjudicaciones se hacen, por tanto, a "precooperativas" o "cooperativas en formación", no hay ninguna señal de que esto tienda a suceder en la práctica: los campesinos se resisten a abandonar el usufructo individual y la libre decisión sobre las tierras adjudicadas.

7. Ni la Ley de Reforma Agraria ni el Reglamento de Cooperativas indican prioridades entre las posibles formas de adjudicación o las circunstancias en que debe utilizarse cada cual. La práctica del Ministerio de Agricultura en ese terreno ha variado mucho entre las diversas Zonas Agrarias. En 1912 el Ministerio de Agricultura produjo un importante documento interno, denominado "Manual de Adjudicaciones", donde se daban las pautas para decidir la modalidad de adjudicación y llevarla adelante, que sólo fue parcialmente aplicado. La política de adjudicaciones puede resumirse así: 1. prioridad a las formas empresariales asociativas en todo el territorio; 2. prioridad a las CAPs en la costa y en las zonas de la sierra y la ceja de selva donde hubiese agricultura capitalista centralizada y/o ganadería intensiva; 3. formación de SAIS en áreas de ganadería extensiva y donde hubiese fuerte competencia por los pastos con Comunidades Campesinas cercanas, 4. adjudicación a Comunidades Campesinas (sobre todo pastos) cuando hubiese fuertes presiones en este sentido (y posiblemente antiguas reivindicaciones); 5. adjudicación a Grupos Campesinos de áreas de poco va-

Tres son las principales conclusiones que pueden derivarse del cuadro 3:

1. Las formas empresariales son decididamente las más importantes, concentrando aproximadamente dos tercios (63.9% en Ha. simples y 65.2% en Ha. estandarizadas) del total de tierras adjudicadas. Esto es consecuencia de la voluntad centralizadora y colectivizadora –por oposición a distributiva– que ha dominado en la política oficial de reforma agraria. Por razones que no es del caso desarrollar aquí,⁸ el gobierno prefirió mantener el tamaño de los latifundios expropiados (e incluso ampliarlo, pues con frecuencia se agrupaban en una nueva empresa varios fundos antes independientes y de distintos propietarios) y en la medida posible la centralización empresarial existente, antes que parcelarlos y distribuir las tierras a las familias campesinas.

lor agropecuario, sobre todo tratándose de fundos sin una administración empresarial centralizada, 6. adjudicación a personas naturales allí donde hubiese fuerte presión por una titulación individual (por ejemplo en La Convención) y en ciertos casos de aplicación de las disposiciones sobre "derechos preferenciales" de los ex-feudatarios, contemplados en el Título XV de la Ley de Reforma Agraria.

8. Sobre esta cuestión puede verse: José María Caballero, *Reforma y reestructuración agraria en el Perú*, CISEPA, N° 34, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1976 (mimeo) o, del mismo autor, *Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina*, IEP, Lima, 1980 (especialmente el 2° ensayo).

CUADRO 3

Tierras de uso agropecuario: formas de adjudicación
(en porcentajes)

	Riego	Secano	Pastos	Total simple	Total estand.
Formas empresariales					
CAPs	65.8	20.3	23.4	26.1	51.8
SAIS	6.4	24.1	38.4	34.7	11.9
EPS	1.2	1.3	3.4	3.1	1.5
Subtotal	73.4	45.7	65.2	63.9	65.2
Formas no empresariales					
Comuni. campe.	7.6	4.7	11.4	10.5	7.7
Grupos campesi.	7.4	29.4	21.2	21.0	14.5
Individuales	11.6	20.2	1.8	4.3	12.6
Otros	0.0	0.0	0.4	0.3	0.0
Subtotal	26.6	54.3	34.8	36.1	34.8
Total general					
Total miles Ha. = 100.0%	512.1 (100.0)	707.0 (100.0)	5'990.1 (100.0)	7'209.2 (100.0)	702.3 (100.0)

Fuente:

Idem Cuadro 1. Elaboración nuestra.

Notas:

1. Se aplican las notas del Cuadro 1.
2. Las cifras se refieren a las adjudicaciones al 30 de septiembre de 1979.
3. En "otros" se incluyen las adjudicaciones a Centrales de Cooperativas y Cooperativas Agrarias de Servicios.
4. En las tierras adjudicadas a Comunidades no se han incluido las correspondientes a las empresas comunales y las cooperativas comunales de los valles del Piura y Chira, que por sus características se han agrupado con las CAPs.

2. Las Cooperativas Agrarias de Producción son de lejos la forma de adjudicación más importante, controlando algo más de la mitad de las tierras adjudicadas (en Ha. estandarizadas). Ello obedece a que las mejores tierras (los terrenos irrigados de la costa) han sido en su gran mayoría adjudicadas a CAPs. Las SAIS, que en Ha. simples figuran en primer lugar (con un 34.7% del total), recibieron sobre todo áreas de pastos naturales y se formaron exclusivamente en la sierra.

Se han hecho muy pocas adjudicaciones en favor de comunidades campesinas, lo que contrasta con su importancia; menos de un 20% de las tierras de la sierra (en Ha. estandarizadas) fueron adjudicadas a comunidades. Ello se ha debido a que la política oficial se inclinó a beneficiar a los ex-feudatarios de las haciendas expropiadas (o sea, los antiguos colonos, peones y pequeños arrendatarios de las haciendas) más que a los comuneros de las comunidades circundantes. En los numerosos casos de haciendas andinas en fuerte descomposición, se prefirió hacer adjudicaciones en la práctica individuales pero "camufladas" bajo la forma de Grupos Campesinos a los ex-feudatarios, en lugar de entregarlas a comunidades, razón por la cual los grupos campesinos recibieron el doble de tierras que las comunidades.

El cuadro 3 contiene un elemento que puede ser engañoso: al considerar a las CAPs, SAIS y EPS co-

mo "Formas empresariales" puede parecer que todas las tierras que les han sido adjudicadas son directamente conducidas por estas empresas con una administración centralizada. Esto no es así. Las haciendas sobre las que las actuales empresas se basan, solo en distintos grados controlaban directamente sus tierras, que mayoritariamente (sobre todo en la sierra) eran utilizadas directamente por los campesinos, pagando una renta en productos o en dinero o una prestación de trabajo. Las nuevas empresas sólo tomaron posesión directa, en la inmensa mayoría de los casos, de aquellas tierras que anteriormente eran directamente controladas por los propietarios, a las que llamamos tierras "centralizadas", pero no de las utilizadas por los campesinos, a las que llamamos "descentralizadas". Incluso, durante el proceso mismo de aplicación de la reforma agraria y, aún después, áreas anteriormente centralizadas dejaron de serlo.

Lo anterior nos remite a nuestra última pregunta: qué proporción de las tierras adjudicadas son directamente operadas en forma empresarial. Es imposible responder en forma exacta pues no existe la información estadística relevante; no hay una desagregación de las tierras adjudicadas en centralizadas y descentralizadas en la estadística oficial. Un estudio, sin embargo, realizado por la Subdirección de Adjudicaciones de la Dirección General de Reforma Agraria –donde se revisó y consolidó a nivel de PIAR la información sobre tierras centralizadas y

descentralizadas, según tipos, en el momento de la expropiación, contenida en la documentación sobre los fundos expropiados— permite hacer estimaciones.⁹ Los resultados se muestran en el cuadro 4, donde no se ha incluido la ceja de selva por carecer de representatividad los datos disponibles en el estudio mencionado.

9. Los datos se refieren a los siguientes PIARs: Tumbes, Chulucanas, Morropón, San Lorenzo, Zaña, Moche-Sta, Catalina, Chicama Bajo, Virú-Chao, Huarmey-Culebras, Santa, Casma, Huaura, Chancay-Huaral, Supe-Barranca-Pativilca, Lurín-Rímac-Chillón, Cañete Mala, Pisco-Castrovirreyna, Chinchahuachos, Ica-Córdova, Nazca-Palpa, Tacna-La Yarada y Majes, en la costa; y Chotano-Llaucano, San Marcos, Zaña, Cajamarca, Cajabamba, Ayabaca, Santa Clara, Uchupata, Chicama Alto, Urcón, Otuzco, Huamachuco, Santiago de Chuco, Celendín-Bolívar, San Pablo-Contumazá, Callejón de Huaylas, Pisco-Castrovirreyna, Chinchahuachos, Ica-Córdova, Junín, Mantaro, Huallaga, Pasco, Tarma, Colcabamba, Meseta de Bombón, Pallasca, Huánuco Viejo, Majes, Caylloma, Maras-Chincheros, Limatambo-Mollepata, Marangani, Calca-Urubamba, Paucartambo, Paruro, Cuzco-Urcos, Huancañé-Putina, Azángaro, San Antón, Lampa-Capachica, Puno, San Antonio Esquilache, Umachiri-Nuñoa, Chinchay-Puquio-Cotabambas, Abancay y Acomayo, en la sierra. Sólo se han considerado los datos de fundos privados que fueron adjudicados a "Formas Empresariales", No se disponía de datos para todos los fundos, pero la representatividad es grande: un 54% de las tierras de riego adjudicadas a formas empresariales en la costa; y un 70% de las de riego, un 68% de las de secano y un 63% de las de pastos naturales en la sierra. Para estas tierras se pudieron establecer directamente las áreas centralizadas y descentralizadas. Esta información tiene dos debilidades: 1. los datos no se obtuvieron originalmente con un criterio uniforme y no hay garantía de que al confeccio-

Varios resultados interesantes ofrece el cuadro 4:

1. Como era de esperar, la descentralización es mucho mayor en la sierra que en la costa: en promedio, en la costa (en Ha. estandarizadas), sólo el 18% de las tierras empresariales estaban descentralizadas, mientras que en la sierra lo estaban el 59%. Esto es claramente resultado del menor grado de de-

narse los documentos para la expropiación, de los que proceden, se midiesen con cuidado los dos tipos de áreas, probablemente se trató de estimaciones hechas algo a la ligera; y 2. reflejan la situación en el momento de la expropiación y no lo que ha sucedido posteriormente; puesto que la tendencia ha sido a una descentralización espontánea, probablemente subestiman la actual importancia de las áreas descentralizadas.

Varias razones empujan, sin embargo, a utilizarla: 1. son los únicos datos de este género disponibles; es de esperar que el próximo Censo Agropecuario recoja directamente este tipo de información; 2. no hay razones para pensar que contienen sesgos sistemáticos, por lo que se puede suponer una cierta compensación de errores en la agregación de las estimaciones individuales; y 3. los resultados parecen razonables y son consistentes con nuestra propia experiencia de campo y la de otros especialistas con quienes hemos consultado. Los resultados deben tomarse, no obstante, como razonables aproximaciones de los órdenes de magnitud más que como estimaciones precisas.

Los porcentajes de tierras centralizadas y descentralizadas para la sierra y la costa (según tipo de tierras), así obtenidos, se aplicaron posteriormente a las cifras de tierras adjudicadas a "Formas empresariales" al 30/9/79. Los resultados aparecen en el cuadro 4.

Queremos agradecer al Ing. Arturo Chávez su ayuda en el manejo de esta información y a Aglas Watson el apoyo en los cálculos.

sarrollo del capitalismo agrario en las haciendas de la sierra.¹⁰

2. Dentro de la sierra, como también era de esperar, la descentralización de las tierras de secano (87% descentralizadas) es mucho mayor que la de las de riego (36%) y las de pastos naturales (34%). Se expresa aquí la tendencia de los hacendados secranos a reservar para sí los terrenos de mayor valor (que son los que cuentan con riego) y los pastos, dejando sobre todo a los campesinos las áreas de cultivo de laderas, sin riego, y una limitada cantidad de pastos para su ganado.

3. Si en lugar de comparar con las áreas adjudicadas a "Formas empresariales" comparamos (en Ha. estandarizadas) con las áreas totales adjudicadas (cuadro 1) y con las áreas totales de uso agropecuario disponibles según el censo de 1972 (cuadro 2), obtenemos los siguientes resultados: en la costa, el 63% de las áreas totales adjudicadas y el 34% del área total disponible están centralizadas, o sea bajo la conducción directa de empresas asociativas; en la sierra, los porcentajes son el 20% y el 6% respectiva-

10. Sobre esta cuestión puede verse el volumen sobre la economía agraria de la sierra, de José María Caballero, que forma parte de este mismo proyecto de investigación, próximo a aparecer en el Instituto de Estudios Peruanos, y el trabajo de Héctor Martínez: *La reforma agraria en el Perú: las empresas asociativas andinas*, ponencia presentada al Seminario sobre Problemática Agraria Peruana, Ayacucho, diciembre de 1977.

Áreas empresariales: distribución de la superficie en áreas centralizadas y descentralizadas en la costa y en la sierra

	Áreas centralizadas		Áreas descentralizadas		Total
	Miles Ha.	%	Miles Ha.	%	
Costa					
Tierras riego	261.9	82	56.0	18	317.9
Tierras secano	1.7	13	11.0	87	12.7
Pastos naturales	62.3	66	31.7	34	94.0
Tierras estandarizadas	263.0	82	59.1	18	322.1
Sierra					
Tierras riego	29.7	64	16.5	36	46.2
Tierras secano	31.0	13	200.1	87	231.1
Pastos naturales	2'495.9	66	1'268.6	34	3'764.5
Tierras estandarizadas	49.1	41	71.7	59	120.8

Fuente:

Idem cuadro 1, y datos no publicados de un estudio de la Subdirección de Adjudicaciones de la Dirección General de Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura sobre la forma de conducción de la tierra en los fundos afectados por la reforma agraria, por PIAR. Elaboración nuestra.

Notas:

1. Ver metodología empleada en la nota a pie de página N° 9 del presente capítulo.

mente.¹¹ Si suponemos que las proporciones entre áreas centralizadas y descentralizadas en las empresas adjudicadas en la ceja de selva son similares a las de la sierra, podemos hallar cifras nacionales, referidas siempre a las áreas de uso agropecuario: las tierras bajo el control directo de las formas empresariales asociativas creadas por la reforma agraria constituyen (en Ha. estandarizadas) el 45% del total de tierras adjudicadas y el 18% del total de tierras utilizadas en el país.

Estos resultados son importantes. Indican que la significación empresarial de las formas asociativas creadas por la reforma agraria es bastante menor de la que con frecuencia se supone. Las tierras del país están, en su gran mayoría, en manos privadas (sobre todo de campesinos y pequeños agricultores de distintos tamaños). No se justifica, por ejemplo, que la mayor parte del crédito agrícola oficial y de las actividades de extensión se dirijan a las empresas asociativas.¹² Cualquier programa de reactivación de la agricultura peruana (más aún si las metas de empleo y redistribución del ingreso forman parte de

11. Implícitamente estamos suponiendo que la totalidad de tierras adjudicadas a "Formas no empresariales" son descentralizadas. Esto no es exacto, pues tanto en las comunidades como en los Grupos puede haber pequeños núcleos de actividad empresarial colectiva; pero estos son tan embrionarios y poco significativos que se justifica no tomarlos en cuenta para los presentes propósitos.

12. Ver el volumen de Elena Alvarez, *Política agraria y estancamiento de la agricultura, 1969-1977*, IEP, Lima 1980.

él) debe partir de la constatación de que la importancia real de las empresas asociativas es moderada en la costa, y muy pequeña en la sierra.

2. Ganado

Además de la tierra, la reforma agraria expropió y adjudicó otros activos: instalaciones, plantaciones, maquinaria y ganado; el más importante es sin duda el ganado, que tratamos aquí separadamente.

La inmensa mayoría del ganado (algo más del 97%) fue adjudicado a "formas empresariales" (CAPs, SAIS y EPS). Al 31/12/78, 278 empresas, de un total de 705 "formas empresariales" creadas por la reforma agraria, habían recibido algún tipo de ganado en adjudicación. En el cuadro 5 hemos resumido estas adjudicaciones, según especie ganadera y región natural, comparando con el stock ganadero existente. Las principales observaciones que sugiere el cuadro son las siguientes:

1. La cantidad de ganado adjudicada es pequeña: menos del 5% del stock nacional de vacunos, menos del 15% del stock nacional de ovinos y menos del 9% del stock nacional de camélidos (llamas y alpacas).¹³ Esto obedece a dos razones. Primero, la mayor parte del ganado estaba en manos

13. Estos datos se refieren al 31 de diciembre de 1978; durante 1979 y lo que va del 80 se ha adjudicado más ganado pero en una cantidad que no altera en medida significativa las anteriores cifras.

de campesinos y pequeños productores y no fue por tanto objeto de reforma agraria. Así por ejemplo, en la sierra, que es la principal región ganadera, según el Censo de 1972, el 86.9% de los vacunos, el 74.1% de los ovinos y el 69.5% de los camélidos estaban en manos de unidades agropecuarias de menos de cincuenta hectáreas.¹⁴ Segundo, aun cuando el pago por el ganado expropiado fuese en efectivo, los propietarios prefirieron deshacerse por su cuenta de él antes que esperar que la reforma agraria lo expropiara, la cantidad de ganado adjudicada fue así, en muchas empresas, bastante inferior a la que tradicionalmente tenía la hacienda (o haciendas) anterior (es). Puesto que prácticamente la totalidad de ganado adjudicado a las empresas es conducido bajo régimen empresarial centralizado (no ha habido reparto de ganado a los campesinos socios), las cifras del cuadro 5 proporcionan un estimado de la significación de la ganadería "centralizada" en las "formas empresariales" creadas por la reforma agraria.¹⁵ Como se ve, esta es pequeña, menor aun que la de las tierras centralizadas.

14. Ver el volumen sobre la economía agraria de la sierra (en particular el cuadro 13) de José María Caballero, parte de este proyecto de investigación, de próxima aparición en el IEP.

15. Este es un estimado mínimo puesto que muchas empresas han ampliado su stock ganadero en los años posteriores a la adjudicación; la ampliación no ha sido, sin embargo, tan grande como para desproveer de sentido a este estimado.

CUADRO 5

Adjudicaciones de ganado según especie ganadera y región natural al 31 de diciembre de 1978 y comparación con el stock total según el censo agropecuario de 1972

	Vacunos	Ovinos	Camélidos	Equinos	Otros
Costa					
Miles cabezas adjudicadas	24.3	2.4	—	1.1	—
Valor millones soles	259.2	1.6	—	1.8	1.2
% stock total	5.3	0.9	—	0.5	—
Sierra					
Miles cabezas adjudicadas	126.7	1'865.5	274.6	6.4	—
Valor millones soles	520.1	578.6	79.4	6.7	20.3
% stock total	4.2	14.9	8.7	0.5	—
Selva					
Miles cabezas adjudicadas	2.5	—	—	—	—
Valor millones soles	12.1	—	—	—	0.2
% stock total	0.7	—	—	—	—
Total					
Miles cabezas adjudicadas	153.5	1'867.9	274.6	7.5	—
Valor millones soles	791.4	580.2	79.4	8.5	21.7
% stock total	4.0	14.6	8.7	0.5	—

Fuente:

Listados de adjudicaciones de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural y Cuadros 17, 18, y 20 del Segundo Censo Nacional Agropecuario de 1972. Elaboración nuestra.

Notas:

1. Sólo se han considerado las adjudicaciones a "Formas Empresariales (Cooperativas, SAIS, EFS)". Las adjudicaciones de ganado a "Formas no empresariales (Individual, Comunidades Campesinas y Grupos Campesinos) tienen muy poca significación (menos del 3% del ganado total adjudicado). Nuestros datos, que se obtuvieron sumando las adjudicaciones a empresas que figuran en los listados, no corresponden con los totales dados por la Dirección General de Reforma Agraria en los documentos "Reforma Agraria en Cifras". Los datos sobre adjudicación de ganado en estos documen-

tos parecen contener errores; de un lado, las discrepancias entre los datos mensuales son fuertes y, de otro, las diferencias entre las cifras de ganado expropiado y adjudicado son bastante mayores de lo que resulta razonable para los años 78 y 79 en que la mayor parte de la tierra y el ganado habían sido ya adjudicados y era poco lo que se encontraba en proceso. Por ejemplo, para julio de 1979 "Reforma Agraria en Cifras", de un total de vacunos adjudicados de 148,678 cabezas y un total de vacunos adquiridos de 255,357 cabezas, hay una diferencia de más de 70% que resulta inexplicable. Hemos desagregado por regiones naturales de acuerdo a la localización de cada empresa adjudicataria de ganado según una clasificación tipológica de todas las empresas creada por la reforma agraria, que incluye el criterio de región natural, preparado por José María Caballero y Arturo Chávez.

2. La valorización del ganado ha sido en promedio bastante baja: 5,156 soles por vacuno, 311 soles por ovino, 289 soles por camélido y 1,133 soles por equino. Hay, sin embargo, importantes diferencias entre regiones: el valor promedio de los vacunos adjudicados en la costa es más de dos veces y media superior al de los de la sierra, reflejo, con seguridad, de su mejor calidad. El valor total del ganado apropiado y adjudicado es escasamente inferior a los mil quinientos millones de soles, cifra bastante reducida (equivalente, por ejemplo, al 9% del crédito agropecuario total en 1975, y al 10% del valor bruto de la producción pecuaria total del país en el año 1972).

3. La mayor parte del ganado adjudicado corresponde a la sierra: más del ochenta por ciento de los vacunos y casi la totalidad de las demás especies. Esto es lógico pues la sierra es con gran diferencia la región más ganadera del país (excluyendo la producción avícola).

II

BENEFICIARIOS

EVALUAR LOS BENEFICIOS implícitos en una reforma agraria es un ejercicio sumamente difícil, cuando no imposible. Por tres razones. Primero, puede argumentarse que, aparte de la transferencia de la tierra y sus efectos en las personas directamente envueltas en ella, la reforma beneficia también indirectamente a muchos otros, por ejemplo si su resultado es ampliar el mercado rural para los productos industriales, generando así empleo en las áreas urbanas, o incrementar la producción agropecuaria, abaratando los productos agrícolas y/o contribuyendo a la disponibilidad de divisas por el aumento de las exportaciones o la sustitución de las importaciones de origen agrario. Segundo, la medición de sus efectos directos sobre quienes han recibido tierras, implica estimar la corriente futura de ingresos netos que esas tierras son capaces de generar, lo que supone formular hipótesis sobre precios y rendimientos futu-

ros, necesariamente sujetas a un fuerte margen de error. Finalmente, el ejercicio —si se quiere hacer bien— implica una evaluación de bienestar de los efectos de la reforma sobre la distribución del ingreso, terreno extraordinariamente delicado en el cual no se dispone de criterios seguros con los que operar.

Nada de esto intentaremos aquí. Nuestra intención es simplemente establecer el número de personas que se han beneficiado directamente de la reforma a través de acceso a tierra, para compararlo después con la población que depende de la agricultura.

Pero incluso esta meta modesta presenta grandes dificultades. De un lado, son muy distintas las formas y grados en que los adjudicatarios de tierras se han beneficiado, especialmente debido al carácter no distributivo de la reforma. De otro lado, las cifras de beneficiarios dadas por la Dirección General de Reforma Agraria (que es la principal fuente disponible) no discriminan entre los diferentes grados y maneras en que los adjudicatarios se han beneficiado, y tienden a inflar sistemáticamente los alcances de la reforma.

Todo lo que podemos hacer, en consecuencia, para avanzar algunos pasos en este terreno, es presentar varias cifras correspondientes a distintos supuestos e interpretaciones del término "beneficiario". Para desbrozar el camino, es conveniente comenzar con

una clasificación de las formas posibles en que los adjudicatarios se han beneficiado de la reforma.

1. *Tipos*

Podemos considerar cuatro categorías generales de beneficiarios:

Trabajadores estables

Son aquellos que han sido incorporados como socios de las distintas "Formas empresariales" y que disfrutan de un empleo remunerado permanente en ellas. Naturalmente, hay grandes diferencias: no es lo mismo ser socio de una cooperativa rica que de otra pobre, además, algunos trabajadores estables tienen (sobre todo en la sierra) una parcela en posesión privada dentro del territorio adjudicado a la empresa, mientras que otros no la tienen. El principal beneficio que han recibido estos adjudicatarios es su derecho a un empleo asalariado estable en las empresas creadas por la reforma y la participación en los excedentes y servicios que estas puedan proporcionarles (que hasta la fecha no han sido en general muchos).

Ex-feudatarios

Consideramos aquí a aquellos campesinos —en su mayoría ex-colonos o ex-pequeños arrendatarios de las haciendas expropiadas— que han sido incluidos como socios de las nuevas empresas o como miembros de grupos campesinos adjudicatarios de

tierras, pero sin gozar de un empleo asalariado estable. El principal beneficio recibido por estos campesinos es la posesión libre de las tierras que ya conducían como feudatarios; solo en pocos casos la reforma ha puesto a su disposición tierras adicionales. Es frecuente que trabajen ocasionalmente como asalariados eventuales para las empresas.

Comuneros

Se incluyen aquí (siguiendo el uso de la Dirección General de Reforma Agraria) a *todas* las familias comuneras de las comunidades que han recibido tierras en adjudicación o que han sido asociadas a SAIS. En el primer caso, los terrenos adjudicados —en su inmensa mayoría pastos naturales— han servido para ampliar (aunque muy limitadamente, pues las adjudicaciones a comunidades han sido poco significativas) el acceso de los comuneros a tierras. En el segundo caso, los beneficios obtenidos por los comuneros como resultado de la asociación de la comunidad a una SAIS han sido sumamente reducidos a nullos, con la excepción quizás de las comunidades socias de las grandes SAIS de la sierra central (Túpac Amaru, Cahuide y Pachacutec), donde han sido algo mayores aunque también pequeños. Merecen una mención especial las adjudicaciones (de buenas tierras de riego) a las comunidades de los valles del Chira y el Bajo Piura en el departamento de Piura, que han dado lugar a la creación de empresas comunales y cooperativas comunales.

Estas son empresas centralizadas, con trabajadores estables, que por su semejanza con las CAPs costeñas es preferible agruparlas con ellas. En el cuadro 6, los trabajadores estables han sido considerados como tales, mientras que el resto de los comuneros, que figuran también como beneficiarios en las estadísticas oficiales, han sido incluidos en el grupo de "comuneros", y forman la mayor parte de los 14.4 miles de comuneros beneficiarios de la costa.

Adjudicatarios individuales

Se trata de los beneficiarios que han recibido tierras en propiedad, con título individual. Según la Ley de Reforma Agraria (Arts. 78° y 79°), las adjudicaciones a personas naturales deben ser hechas en extensiones consideradas como "unidades agrícolas familiares", o sea una cantidad de tierra capaz de: *a.* Absorber toda la fuerza de trabajo de la familia y no requerir el empleo de mano de obra extraña, salvo en determinados periodos de la campaña agrícola y en proporción no mayor a la cuarta parte de la capacidad de trabajo anual de la familia; y *b.* Proporcionar al agricultor un ingreso neto suficiente para el sostenimiento de la familia y cumplir con las obligaciones correspondientes a la compra de la parcela y acumular cierto margen de ahorro", La Dirección General de Reforma Agraria estimó el tamaño de la u.a.f. entre 3.5 y 4.0 Ha. de riego de la costa. No obstante, no siem-

pre se ha aplicado este criterio, habiéndose realizado abundantes adjudicaciones individuales de parcelas inferiores a la u.a.f. En el caso de los adjudicatarios individuales, el beneficio es claro: el acceso a tierras en propiedad. Aun cuando la mayor parte de estos beneficiarios tenían ya posesión de alguna tierra, la reforma les ha ampliado su acceso a esta en una proporción mayor que a los ex-feudatarios.

No sin dificultades, hemos podido estimar el número de familias adjudicatarias en cada uno de estos grupos y el promedio correspondiente de tierra por familia beneficiaria (en Ha. estandarizadas). Los resultados se muestran en el cuadro 6, que sugiere los siguientes comentarios:

1. Los comuneros son los más numerosos, un 38.3% del total. En términos de tierras son, sin embargo, el grupo menos beneficiado: el promedio de Ha. (estandarizadas) por beneficiario en este grupo es un quinto del promedio general y un séptimo del promedio de los otros tres grupos considerados conjuntamente. La explicación reside en la poca tierra que, como vimos, se adjudicó a las comunidades –sobre las que han tenido preferencia los ex-feudatarios– y a la práctica de la Dirección General de Reforma Agraria de considerar como beneficiarios a todas las familias de una comunidad por muy pocas tierras que a ella se le adjudiquen o por pequeñas (o nulas) sean las ventajas derivadas de su asociación a una SAIS.

CUADRO 6

**Beneficiarios de la reforma agraria según tipos de beneficiario y región natural.
Promedio de hectáreas estandarizadas por beneficiario, al 30 de setiembre de 1979**

	COSTA		SIERRA Y SELVA		TOTAL		Promedio Has. estandarizadas/ beneficiario
	Miles benefici.	%	Miles benefici.	%	Miles benefici.	%	
Trabajadores estables	80.3	68.6	16.8	6.9	97.1	27.0	3.8
Ex-feudatarios	6.0	5.1	84.9	35.0	90.9	25.3	2.1
Comuneros	14.4	12.3	123.5	50.9	137.9	38.3	0.4
Adjudicatarios individuales	16.4	14.0	17.3	7.2	33.7	9.4	2.6
Total	117.1	100.0	242.5	100.0	359.6	100.0	2.0

Fuente y metodología: Apéndice 3.

2. Como resultado de la política antidistributiva mencionada, los adjudicatarios individuales constituyen el grupo más pequeño, con un 9.4% del total. En promedio han recibido una cantidad de tierra por beneficiario menor de la calculada para la u.a.f.: 2.6 frente a 3.5-4.0 Ha. estandarizadas; sin embargo, son quienes tienen el promedio más alto, después de los trabajadores estables.

3. Algo más de una cuarta parte del total de beneficiarios, cerca de cien mil, o sea alrededor del 6% de la Población Económicamente Activa en la Agricultura, son trabajadores estables de las nuevas empresas. La mayoría se encuentra en las empresas de la costa; los trabajadores estables en las empresas de la sierra y la ceja de selva son pocos: alrededor de diecisiete mil. Es a este grupo al que en promedio le ha correspondido una mayor cantidad de tierras por trabajador: 3.8 Ha. estandarizadas.

4. La mayor parte de los ex-feudatarios (y de los comuneros) beneficiarios se encuentran –como era de esperar– en la sierra y la ceja de selva.

2. Población beneficiada

Vistos los distintos tipos de beneficiarios y estimados sus respectivos números, podemos ahora intentar calcular la significación de la reforma agraria en términos del porcentaje de la población agropecuaria beneficiada. Se nos presentan tres dificultades.

Está, en primer lugar, la propia heterogeneidad de los adjudicatarios y las formas y grados distintos en que se han beneficiado. ¿Es razonable tomar sin crítica la cifra oficial de familias beneficiadas, sumando indiscriminadamente, por ejemplo, al comunero cuya comunidad fue incorporada como socia de una SAIS de la que no recibe ni tierra ni ganado ni trabajo estable ni excedentes ni servicios, junto con el trabajador sin tierras que fue incorporado como socio de una próspera CAP costeña, de la que percibe un salario estable, seguridad social y otros servicios, o junto con el adjudicatario individual que recibió cuatro Ha. de riego? Claramente no. Esta suma indiscriminada, omnicompreensiva, lleva a una sobrestimación de los alcances de la reforma.

En segundo lugar, las estadísticas oficiales contabilizan los beneficiarios en familias y no en trabajadores. Esto resulta razonable cuando se adjudican unidades agrícolas familiares, que se supone pueden proporcionar empleo e ingresos netos adecuados para absorber la capacidad de trabajo y cubrir las necesidades de *toda* la familia; pero no, en cambio, cuando el beneficiario lo es por haber sido incorporado como trabajador estable de una empresa, en cuyo caso sólo el jefe de familia resulta empleado, o cuando la cantidad de tierra puesta a disposición de la "familia" beneficiaria no alcanza para emplear plenamente (a un nivel de productividad razonable) su capacidad laboral ni cubrir sus necesidades. Es

cierto que cualquier ingreso adicional (así como también seguramente cualquier demanda de trabajo, al menos en el caso de los productores independientes) que la reforma agraria proporcione a los beneficiarios, alcanzara no solo al cabeza de familia sino también a los demás miembros del hogar, y en este sentido beneficiará a toda la familia. Pero esto es simplemente el resultado de que la familia es la unidad última de gasto y, particularmente cuando se trata de productores agrarios independientes, también de división del trabajo y generación de ingreso. Interpretarlo en el sentido de que en todas las adjudicaciones todos los miembros de la familia pueden ser considerados, (en un sentido significativo), como beneficiarios, es sacar las cosas de su lugar, devaluando al mínimo la significación de beneficiario, un desquiciamiento que infla el alcance efectivo de la reforma.

Finalmente, si comparamos la cifra de beneficiarios –como quiera que éstos se midan– con la totalidad de la población agropecuaria (medida en familias, trabajadores a personas), para dar una medida de la cobertura de la reforma, implícitamente estamos suponiendo que toda la población agropecuaria es de pleno derecho beneficiaria potencial, o, dicho en otros términos, que toda necesita por igual los ingresos adicionales que aquella pueda proporcionar. Esto no es cierto. Claramente no lo es en el caso de los terratenientes (quienes forman también

parte de la población agropecuaria): la reforma se basa precisamente en el principio de que gozan en exceso (en comparación con el resto de la población agropecuaria) de ingresos y/o derechos sobre la tierra. Pero hay también otros sectores –medianos propietarios, campesinos ricos– a quienes aun cuando la reforma no esté dispuesta a expropiar tampoco tendrá intención de beneficiar. La significación de la reforma debe medirse, por tanto, no en relación a la población agropecuaria total sino a la que no tiene tierras o las tiene en cantidad insuficiente.

El problema consiste, entonces, en determinar cuál es la cantidad de tierra que se considera *suficiente* y quienes y cuantos están por debajo de ella. La Ley de Reforma Agraria (Art. 84°) sentó un criterio: además de ser peruano, campesino, jefe de familia y no menor de dieciocho años, para poder ser beneficiario se requiere no tener tierras o tener menos de la u.a.f. Pero, para un país con escasez de tierras como el Perú, este es quizás un criterio demasiado generoso. Hemos preferido utilizar otro algo más restrictivo, considerando como población agropecuaria *necesitada* de reforma agraria aquella que no tiene tierra o que la tiene en cantidad inferior a 3 Ha. en la costa y 5 Ha. en la sierra y en la selva.¹⁶

16. Estas cifras son en Ha, simples. Desgraciadamente, el Censo Agropecuario presenta la información en una manera que no permite determinar el número de productores por tamaños en Ha. estandarizadas.

Hylre van de Wetering (en *La reforma agraria: un en-*

Dadas estas dificultades, lo mejor que se puede hacer es presentar distintos estimados, correspondientes a distintos criterios y con diferentes significados. Consideraremos tres.

Primer criterio

Es el más simple y directo de todos. Consiste en considerar como "familias beneficiarias" al número de u.a.f. *que caben* en las tierras adjudicadas. Indica, por tanto, la cantidad hipotética de familias que se hubieran beneficiado si todas las tierras se hubiesen repartido en u.a.f., o, equivalentemente, la capacidad de la reforma para asentar familias en terrenos agropecuarios, con un nivel adecuado de empleo e ingresos. Considerando una u.a.f. de 3.5 Ha. estandarizadas, el número de "beneficiarios" resultante es de 200.7 mil familias.

Podemos comparar esta cifra con la de familias agropecuarias, que es de 962.3 miles, y la de familias agropecuarias *necesitadas*, que es de 637.9 miles.¹⁷ Según este criterio la reforma ha "beneficia-

foque dirigido a medir su impacto en la economía provincial, Ministerio de Agricultura, Lima, 1970) estimó en 462.8 miles las familias calificables como beneficiarias de acuerdo a los criterios de la Ley. Su estimado, anterior a los Censos de Población y Agropecuario de 1972, difiere bastante del nuestro, que es de 637.9 mil familias.

17. Las familias agropecuarias se han calculado multiplicando el número total de familias del país en 1972, que es 2'133.7 miles (estimado por Carlos Amat y León y Hec-

do" a un 20.9% de las familias agropecuarias y al 31.5% de las que necesitaban tierras.

Segundo criterio

Es el más generoso y sigue la interpretación implícita en las estadísticas oficiales. Consiste en incluir a todos los beneficiarios y considerar una familia por beneficiario. Indica la cantidad de *familias que se han visto envueltas* en el proceso de reforma agraria como adjudicatarias, independientemente de los beneficios reales obtenidos. Según este criterio, el 37.4% de las familias agropecuarias y el 56.4% de las necesitadas de tierras se han "beneficiado" de la reforma.

tor León, a partir del Censo de Población de 1972 y ENCA, en *Estructura y niveles de ingreso familiar en el Perú*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, 1977), por el porcentaje de la Población Económicamente Activa ocupada en la agricultura en 1970, que, según la Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo, era el 45.1%. Los errores introducidos por la elección de fechas anteriores a la finalización de la reforma tienden a compensarse, pues si bien el total de familias ha crecido desde 1970 ha disminuido en cambio la PEA agropecuaria en proporción a la total.

Las familias *necesitadas* se han calculado deduciendo del total de familias antes obtenido los productores agropecuarios –según la definición del Censo: los titulares con responsabilidad de manejo de la unidad agropecuaria, sólo se han considerado las personas naturales– con más de 3 Ha. en la costa y más de 5 Ha. en la sierra y la selva.

Tercer criterio

Consiste en contabilizar los beneficiarios en términos de trabajadores, en lugar de familias, incluyendo a todos aquellos que se han beneficiado como trabajadores estables de las empresas, más la capacidad de absorción de trabajadores (con un nivel de productividad razonable) de todas las tierras adjudicadas que no corresponden a los estables. Este criterio trata, pues, de medir la *capacidad de generación de empleo* que ha tenido la reforma. El número de "beneficiarios" resultante es de 246.4 miles de trabajadores.¹⁸

18. La capacidad de absorción de trabajadores de las tierras adjudicadas que no corresponden a los trabajadores estables de las empresas se ha calculado de la siguiente manera: 1. Hemos obtenido las tierras (en Ha. estandarizadas) que no corresponden a estables, sumando todas las tierras adjudicadas a formas no empresariales, más dos tercios de las descentralizadas adjudicadas a formas empresariales (bajo el supuesto de que el otro tercio son terrenos utilizados por los propios trabajadores estables), lo que da un total de 337.9 mil Ha. estandarizadas. 2. Hemos dividido la cifra anterior entre la dimensión de la u.a.f. (considerada como 3.5 Ha. estandarizadas) para obtener la capacidad de absorción de trabajo *familiar* de esas tierras, lo que da 96.5 miles de unidades familiares de trabajo. 3. Hemos convertido la cifra anterior en trabajadores, multiplicándola por la relación entre el total de trabajadores agropecuarios (obtenidos del Censo de Población) y el total de familias agropecuarias antes hallado, relación que es 1.547, obteniéndose así una cifra de 149.3 miles de trabajadores. Esta última cifra, sumada a los 97.1 miles de trabajadores estables de las nuevas empresas, da una capacidad de la reforma de absorción de trabajo, medida en trabajadores, de 246.4 miles.

Comparando esta cifra con el número total de trabajadores agropecuarios (que es de 1'488.4 miles según el Censo de Población de 1972) y con los trabajadores agropecuarios necesitados de tierra-empleo, que son 986.8 miles.¹⁹ la capacidad de la reforma para generar directamente empleo adecuado equivale al 16.6% de los trabajadores agropecuarios y al 25.0% de aquellos que lo requerían.

19. Calculados multiplicando el número de familias agropecuarias *necesitadas* por la relación entre el total de trabajadores agropecuarios y el de familias agropecuarias.

III

FLUJOS FINANCIEROS

AL FINALIZAR 1979, mediante el D.L. 22748 del 14 de noviembre se decreta la condonación de la deuda agraria. La condonación fue solo parcial: se eximia a los adjudicatarios de cancelar los saldos pendientes a partir del año 1980, pero el Estado seguía obligado a pagar las indemnizaciones a los expropiarios. A pesar de la condonación y de que los flujos financieros envueltos en la reforma agraria tienen, como veremos, poca significación macroeconómica, no podemos dejar de referirnos a ellos en esta evaluación cuantitativa, sobre todo porque han dado pie —aunque ahora ya no tanto— a una serie de interpretaciones equivocadas sobre cuestiones como la descapitalización de la agricultura o la capacidad de la reforma para convertir a los terratenientes en industriales, por la inversión en la industria, con apoyo oficial, de las indemnizaciones reci-

bidas. Expondremos, primeramente, los mecanismos financieros involucrados, para después cuantificarlos y tratar de medir su significación, después de lo cual veremos el destino de los fondos pagados por los adjudicatarios y la cuestión de su transferencia a la industria a través del FOFIPEI; concluiremos con algunos comentarios sobre la condonación.

1. *Mecanismos financieros*

La reforma tiene dos momentos claramente diferenciados: la expropiación, por la cual el Estado compra (forzosamente) las tierras y otros bienes agrarios a los terratenientes, convirtiéndose en propietario de los mismos y comprometiéndose a pagar un precio por ellos; y la adjudicación, por la cual el Estado vende esos bienes, que ahora son suyos, a los adjudicatarios, quienes se comprometen a pagarle por ellos un precio (fijado por el Estado). Hay, pues, dos operaciones separadas de compra-venta, con dos precios y dos formas de pago propios.

El precio para la primera compra-venta (o "valorización con fines de expropiación" en la terminología administrativa), o sea la indemnización que recibirá el terrateniente, se fija de acuerdo al autoavalúo que con fines impositivos presentara el propietario en 1988 o el precio correspondiente a la última transferencia de dominio si no se presentó declaración fiscal. Siempre que se trate de predios arren-

dados o explotados por feudatarios, se capitaliza, en el primer caso al 6% y en el segundo al 9%, la renta líquida declarada con fines impositivos. El ganado y las plantaciones permanentes se valorizan de acuerdo a un peritaje técnico; la maquinaria y las instalaciones según su valor castigado en libras²⁰. Entre los distintos métodos posibles para fijar la indemnización –valor real, valor fiscal, rendimiento actual y rendimiento potencial²¹– la Ley eligió aquel –el valor fiscal– que resulta menos conveniente para los terratenientes. La valorización fue, en consecuencia, como veremos más adelante, bastante baja.

La forma de pago de la indemnización es al contado y en bonos. Los bonos son de tres tipos: Tipo A: 6% interés, 20 años vencimiento; Tipo B: 5% interés, 25 años vencimiento; y Tipo C: 4% interés, 30 años vencimiento. Los casos de pago en efectivo y en las distintas clases de bonos se muestran en el cuadro 7. Es claro –más tarde veremos la información numérica– que la mayor parte del precio se paga en bonos. Estos son nominativos e intransferi-

20. Las normas sobre valorización están contenidas en el Título V de la Ley de Reforma Agraria.

21. Ver un análisis teórico de esta cuestión y la práctica seguida en la legislación de reforma agraria peruana anterior al gobierno militar en José María Caballero, *Aspectos financieros en las reformas agrarias: elementos teóricos y experiencias históricas en el Perú*, Publicaciones CISEPA, Documento de Trabajo N° 25, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1975 (mimeo).

bles, su servicio (amortización e intereses) se paga en efectivo hasta un equivalente a 150 sueldos mínimos vitales establecidos para la provincia de Lima y la diferencia en acciones "D" de COFIDE²². Los bonos pueden ser descontados en el Banco Industrial "cuando ellos sirvan para financiar hasta el cincuenta por ciento del valor de una empresa industrial debidamente calificada, a la cual el tenedor o tenedores de los bonos aporten en efectivo el otro cincuenta por ciento del valor de dicha empresa" (Art. 181°). Con este propósito se crea un fondo de fideicomiso en el Banco Industrial, denominado Fondo de Financiación para la Promoción de Empresas Industriales (FOFIPEI), encargado de formar las empresas industriales públicas con cuyas acciones se pagaría el servicio de los bonos y de financiar los descuentos de los bonos, al cual deberían acudir los pagos realizados por los adjudicatarios al Estado más una aportación del Tesoro Público "no menor del 1% del Presupuesto Funcional de la República" (Art. 176°).²³

22. Originalmente la Ley preveía el pago de esa diferencia en acciones de empresas industriales públicas (existentes o por crearse con los fondos de FOFIPEI). Posteriormente, sin embargo, tras la creación de COFIDE, se dispuso la creación de este tipo de acciones especiales, que gozan de un dividendo residual, después de haber sido pagados los de las demás series (si quedan saldos), son nominativas y sólo transferibles después de 10 años. Según parece, hasta la fecha no han pagado dividendos.

23. Este aporte presupuestal nunca se llevó a la práctica.

CUADRO 7

Forma de pago de las indemnizaciones

	Al contado	Forma de pago En bonos	A	B	C
Tierras directa y eficientemente conducidas:					
Hasta 100,000 soles	100,000				
más de 100,000 soles	100,000	saldo			
Tierras arrendadas o conducidas deficientemente:					
Hasta 50,000 soles	50,000			saldo	
más de 50,000 soles	50,000				
Tierras ociosas o enfeudadas y sus plantaciones:					
Hasta 25,000 soles	25,000				
más de 25,000 soles	25,000				saldo
Ganado:					
Cualquier número de cabezas	cualquier monto				
Plantaciones, instalaciones, construcciones, equipos agrícolas o industriales que formen parte de una negociación conducida directa- mente (1) o enfeudadas (2):					
Hasta 1'000,000 soles	1'000,000		saldo		
más de 1'000,000 soles	1'000,000		(1)	saldo	(2)
Bienes, muebles, maquinaria, herramientas agrícolas, aperos, animales de trabajo; y otros.					
Predios ganaderos y de panllevar	cualquier monto				
Otros predios	1'000,000	saldo			

Fuente: D.L. 17716 (Texto único concordado) Arts. 177º, 178º, 179º.

En el otro lado, el de las adjudicaciones, la Ley no determina el método de valorización, solo indica que se fijara en función de "la capacidad económica de la unidad agrícola materia de la adjudicación" y que "en ningún caso el precio de adjudicación será mayor que el valor de expropiación de los bienes". La práctica seguida por la Dirección General de Reforma Agraria ha sido valorizar las tierras de acuerdo a su calidad (según el método denominado de "La hectárea representativa", tratándose de tierras de cultivo, y de "muestreo al paso", tratándose de pastos naturales), guiándose en general por el valor de expropiación para los demás activos.

Los adjudicatarios tienen que cancelar el pago en montos monetarios iguales, extendidos en veinte años. Se incluye aquí el valor de los bienes adjudicados más los intereses. Estos, que no son altos, varían según el tipo de bien adjudicado y según la región natural en que se encuentre el predio.²⁴ La Dirección General de Reforma Agraria puede discrecionalmente conceder una moratoria de hasta cinco años para el pago de la amortización (pero no de los intereses). Los adjudicatarios efectúan el pago al Banco Agrario (ex Banco de Fomento Agropecuario). Hasta julio de 1975, fecha en que desapareció el FOFIPEI, el Banco Agrario transfería a este los

24. Con información para finales de 1973 hemos calculado que los intereses elevan en promedio el pago de los adjudicatarios en un 61%.

fondos procedentes del pago de los adjudicatarios. Posteriormente a esa fecha esos fondos pasaron a formar parte del capital del Banco.

2. Cuantificación

Debemos examinar ahora algunos datos cuantitativos sobre los flujos financieros arriba descritos. Hemos reunido los más importantes en los cuadros 8 y 9. Estos, más algunos datos adicionales que iremos presentando, permiten hacer varios comentarios:

1. El monto total de las indemnizaciones —algo más de quince mil millones de soles— es bastante pequeño: aproximadamente la mitad de los préstamos totales del Banco Agrario en un solo año: 1977, y sólo un 20% superior al monto de la inversión pública en irrigaciones en 1978. Además, solamente una cuarta parte ha sido pagada en efectivo; el resto lo ha sido en bonos, que tienen plazos de vencimiento muy largos, tasas de interés muy bajas (al menos cinco o seis veces inferiores a las tasas actuales de interés en depósitos a plazo fijo) y cuyo servicio sólo es pagado parcialmente en efectivo (al 31/12/77 se habían emitido acciones "D" de COFIDE para el pago del servicio de la deuda agraria por valor de 1,014'8 millones de soles).

2. El monto pagado (en efectivo y bonos) por Ha. es bajo. Si se dividen los 12,897.3 millones de soles en que se valorizaron las tierras más plantaciones, construcciones, maquinaria, etc. entre las 702.3

CUADRO 8
Indemnizaciones pagadas a expropietarios al
31 de julio de 1979
(en millones de soles)

	Monto total pagado	Monto según forma de pago
Tierras y otros activos (menos ganado)	12,897.3	
Ganado	2,298.8	
Efectivo		3,778.2
(por ganado)		(2,298.8)
(por tierras, plantaciones, construcciones, etc.)		(1,479.4)
Bonos		11,408.6
Pagarés		9.3
Total	15,196.1	15,196.1

Fuente:

Ministerio de Agricultura y Alimentación. Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, Oficina de Registro, "Reforma Agraria en Cifras", Documento de Trabajo N° 07-79, Lima, 1979.

Notas:

1. Se incluyen las indemnizaciones pagadas sobre las expropiaciones anteriores a la vigencia del D.L. 17716.

CUADRO 9

Valor total y por beneficiario de las adjudicaciones efectuadas al 31 de diciembre de 1975 y cobranzas a los adjudicatarios acumuladas al 30 de setiembre de 1978, según modalidad de adjudicación

	Valor de adjudicación Millones de soles	Miles soles % por benefici.	Cobranzas Millones de soles	%
CAP Agroindustriales	3,712.3	38.0	135	41.6
Otras CAPs Costa	3,545.6	36.4	88	
CAPs Sierra	484.1	5.0	18	37.6
CAPs Ceja Selva	95.9	1.0	33	
SAIS	1,388.7	14.3	23	8.3
Grupos campesinos	350.0	3.6	13	1.1
Comunidades campesinas	99.4	1.0	2	2.6
Individuales	75.0	0.7	7	4.3
Otros	s.i.	s.i.	s.i.	4.5
Total	9,751.0	100.0	40	100.0

Fuente:

1. Valor de adjudicación al 31/12/75 (total y por beneficiario); Héctor Martínez (Op. cit., Cuadro 4); 2. Cobranzas: Documentos no publicados del Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura y Alimentación.

Notas:

1. Se incluyen los valores correspondientes a las adjudicaciones hechas con la legislación de reforma agraria anterior al D.L. 17716.
2. s.i. = sin información.

miles de Ha. estandarizadas adjudicadas,²⁵ resulta un precio implícito algo superior a los dieciocho mil soles por Ha. estandarizada, que es sin duda sumamente reducido. Precios alrededor de este consigna el Arancel de Areas Rústicas (cuyas estimaciones son generalmente bajas) para tierras de riego de calidad intermedia en la costa para 1967, sin considerar, por supuesto, las plantaciones, construcciones y maquinaria que las acompañen. En la actualidad, el precio para tierras de riego en producción en la costa es más de diez veces superior.

3. Hay una importante con contracción de la deuda, reflejo de la concentración económica que existía dentro de la agricultura latifundista. Así, por ejemplo, la deuda correspondiente a los grupos: Gildemeister, Grace, Izaga, de la Piedra, Pardo y Romero, propietarios de grandes negociaciones agrícolas en la costa (y algunas en la sierra), asciende a 4,663.5 millones de soles, más del 30% del total.²⁶

25. Esta división tiene el defecto de que en el numerador se considera el valor de las tierras *expropiadas* y en el denominador el número de Ha. *adjudicadas*, Las fechas además no coinciden. Pero sirve al menos como referencia tope; de haberse podido disponer de la información adecuada y si no incluyésemos mas que el valor de la tierra, el precio resultante sería segura mente más de un 30% inferior, alrededor de los doce mil soles por Ha,

26. Tenemos datos de las indemnizaciones a los propietarios, par rangos de valor, para las expropiaciones realizadas hasta setiembre de 1973. El 88.6% de la deuda correspondía a indemnizaciones por encima de veinte millones de so-

Según el Padrón de Deuda Agraria del Ministerio de Agricultura, al 31 de diciembre de 1977, las 21 empresas mayores, con valores de adjudicación (incluyendo intereses) por encima de cien millones de soles —las CAPs: Casagrande, Pucalá, Tumán, Paramonga, Pomalca, Cartavio, Laredo, San Jacinto, Mallares, Limoncerro, Herbay, Andahuasi, Gigante, La Molina y Talambo; las SAIS: Cahuide, Pachacutec, Túpac Amaru, José Carlos Mariátegui, Tahuantinsuyo y la Comunidad Campesina San Juan Bautista de Catacaos— sumaban en total 6,964.1 millones de soles, que equivalían al 42.64% del valor total de las adjudicaciones (incluyendo intereses) a esa fecha.

4. El monto total pagado por los adjudicatarios, 2,386.1 millones de soles al 30/9/78, es también bastante bajo. Este monto, que se refiere a todos los pagos acumulados hasta esa fecha, solo llega a alrededor del uno por ciento de los ingresos corrientes del Estado en 1978. Su significación macroeconómica es, pues, muy escasa, y cada vez menor por la combinación de una alta tasa de inflación con pagos no reajustables. Sin embargo, desde el punto de vista de las empresas, las cuotas de la deuda agraria han supuesto a menudo considerables sacrificios, debido especialmente a la baja rentabilidad empre-

les. Estos datos están, sin embargo, sesgados, pues durante los primeros años de la reforma, entre 1969 y 1973, fue cuando se expropiaron las haciendas más grandes y ricas; los fundos más pobres se expropiaron en su mayoría después,

sarial. En un trabajo de campo que el equipo de investigación sobre reforma agraria del Instituto de Estudios Peruanos realizó en la segunda mitad de 1978, recogiendo información sobre este tema de 67 empresas de costa y sierra, comprobamos que para la muestra de empresas de la costa (36 empresas, no se incluyen las cooperativas agroindustriales), en promedio, para los años 1976 y 1977, el pago de la deuda agraria era alrededor del 40% del remanente bruto (o sea de las utilidades brutas), y para las empresas de la sierra (31 empresas) alrededor del 36%.

5. La distribución de los valores adjudicados y de los montos cobrados entre los distintos tipos de adjudicatarios es bastante desigual.²⁷ Las cifras del cuadro 9 muestran que las cooperativas agroindustriales (12 en total) son el grupo más importante, con cerca del 40% del valor de todas las adjudicaciones y de todas las cobranzas.²⁸ Muestran, también, que las cooperativas de la costa (agroindustriales y otras) concentran alrededor de las tres cuartas

27. Desgraciadamente no hemos dispuesto de información sobre los valores de adjudicación, según modalidad, para fecha posterior a 1975. La mayor proporción de adjudicaciones a grupos campesinos en años recientes debería hacer aumentar el porcentaje correspondiente, pero en general las cifras para diciembre de 1975, mostradas en el Cuadro 9, son bastante representativas.

28. A partir de 1976, debido a la crisis de la industria azucarera, la mayor parte de estas cooperativas dejaron de pagar la deuda.

partes de la deuda y los pagos, y que el peso de los valores adjudicados individualmente²⁹ y a comunidades campesinas es insignificante. Es interesante la muy desigual distribución de valores por beneficiario; corrobora lo que indicamos en el capítulo anterior sobre desigualdad de los beneficios derivados de la reforma. Así, por ejemplo, el bajísimo valor de adjudicación por "beneficiario" comunero o de grupo campesino, al igual que la fuerte diferencia entre la costa y la sierra, reflejan la manera extremadamente amplia en que la información oficial define a los beneficiarios.

3. *Transferencia de capitales a la industria*

El mecanismo antes explicado de transferencia de las indemnizaciones a la industria, mediante el descuento de los bonos, ha dado lugar a que algunos autores —Quijano y Zaldívar, por ejemplo— interpretaran la reforma agraria como una pieza de ingeniería social destinada a convertir a los terratenientes en burguesía industrial y a capitalizar la industria a costa de la descapitalización de la agricultura. Puede que no se equivoquen en cuanto a la

29. El escaso valor de las adjudicaciones individuales se explica sobre todo porque en 1973 se les condonó la deuda (cuando se tratase de ex-feudatarios, beneficiarios del Título XV de la Ley, que era la mayor parte de los casos), y, a partir de esa fecha, las adjudicaciones de este tipo se hicieron en forma gratuita.

intención original del gobierno militar, pero los resultados fueron distintos.

La idea de la transferencia de las indemnizaciones a la industria no es nueva. Data, para el caso peruano, de una propuesta hecha por Mann y Blase, dos profesores americanos de la Universidad de Iowa, que asesoraron al gobierno peruano a comienzos de los sesenta, y fue recogida en varios proyectos de ley.³⁰ El propósito del D.L. 17716 al recogerla –como se hizo claro en declaraciones oficiales de la época– fue sin duda facilitar la conversión de los terratenientes en burguesía industrial. Sin embargo, el mecanismo sólo operó en forma tardía (el primer descuento autorizado lo fue –a Calixto Romero– en 1973) y a una escala pequeña.

De un lado, los fondos del FOFIPEI fueron, como puede verse en el cuadro 10, bastante escasos: hasta finales de 1975, el conjunto de recursos recibidos fue inferior a dos mil millones de soles. El Estado nunca cumplió la obligación, señalada en la Ley, de transferir al FOFIPEI el 1% del presupuesto estatal. De otro lado, los bonos no fueron aceptados a su valor nominal (como también señalaba la Ley) sino castigados en función de la diferencia entre la tasa máxima de interés legal y la del bono y del tipo de prioridad de la industria a la que la

30. Sobre esta cuestión ver José María Caballero, *Aspectos financieros...*, *op. cit.*

CUADRO 10
Recursos recibidos por el FOFIPEI hasta 1976
(millones de soles)

	Monto	%
Transferencias del Gobierno Central	499.2	26.5
Pago de adjudicatarios Reforma Agraria	1,323.0	70.1
Cobranzas de cupones vencidos	16.2	0.9
Otros	47.4	2.5
Total	1,885.8	100.0

Fuente:

Wilfredo Su Flores et al, El crédito agrario en el Perú. Su aporte en el desarrollo económico, Banco de la Nación, Centro de Capacitación, Perfeccionamiento, Lima. 1976. p. 68.

CUADRO 11
Valor neto recibido por los bonistas por mil soles en
valor nominal de bonos de la deuda agraria

Clase de bono	Tipo de prioridad de la industria		
	Primera	Segunda	Tercera
A	801.2	665.9	562.0
B	682.6	552.5	456.8
C	564.3	449.2	367.4

Fuente:

Mariano Valderrama y Patricia Ludman, *La oligarquía terrateniente ayer y hoy*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 1979. p. 59

inversión se destinaba, conforme a la tabla mostrada en el cuadro 11. Finalmente, las solicitudes recibidas y tramitadas por el FOFIPEI fueron pocas y estuvieron sometidas a retrasos y a un severo escrutinio.³¹ El monto total de los bonos de la deuda agraria recibidos por el Fondo hasta 1976 ascendió a 975.7 millones de soles, a su valor nominal, lo que sólo equivale a un 8% de valor del total de bonos emitidos a finales de 1978.

Varias razones parecen dar cuenta del fracaso del FOFIPEI. En primer lugar, muchos propietarios ni siquiera recogieron los bonos que les correspondían. Segundo, existía un cierto desconocimiento sobre qué hacer con los bonos y, además, los propietarios expropiados no siempre podían disponer del otro cincuenta por ciento que debían aportar para la inversión. Tercero, los bajos valores de las indemnizaciones limitaban de por sí los posibles alcances de

31. Las solicitudes tramitadas por el FOFIPEI hasta 1976 fueron las siguientes:

	Nº	Monto (millones soles)
Aprobadas	24	724.5
En proceso evaluación	17	244.3
Desistidas	9	255.7
	—	—
Total	50	1,224.5

Fuente:

Wilfredo Su Flores et al, *El crédito agrario...* op. cit., p. 78).

la transferencia de recursos a la industria. Cuarto, durante todo este periodo la inversión industrial privada se mantuvo sumamente baja, especialmente la destinada a crear nuevas empresas. Por razones sobre todo de desconfianza política, los empresarios industriales no quisieron invertir; más difícil era que invirtiesen los ex-terratenientes, que, gravemente afectados en sus intereses económicos por la reforma agraria, tenían menos confianza aún. Finalmente —y esta es quizás la razón más importante— no hubo una política agresiva del gobierno para promover la conversión de los bonos. Al contrario, los retrasos en la reglamentación, los castigos impuestos a los valores nominales, la falta de información y la lentitud administrativa, muestran que, a pesar de los propósitos iniciales, el gobierno estuvo en la práctica poco interesado —por razones sobre las que no interesa especular aquí— en promover la conversión de los terratenientes en burguesía industrial. Este mismo desinterés y el propio fracaso del FOFIPEI, hicieron que en julio de 1975, al expedirse el D.L. 21227, los pagos de los adjudicatarios pasasen a formar parte del capital del Banco Agrario.

4. *Condonación*

Mencionamos al comienzo de este capítulo que en diciembre de 1979 se condonaron los pagos pendientes de los adjudicatarios. Presentadas las cifras, es fácil advertir que probablemente la razón princi-

pal de tal medida fue la escasa significación macroeconómica de esos pagos. Como vimos, todos los pagos acumulados a setiembre de 1978 representaban alrededor del 1% de los ingresos fiscales corrientes de sólo ese año. Además, los principales deudores –las cooperativas agroindustriales– habían entrado en crisis y no podían pagar. Si estimamos en quince mil millones de soles la deuda pendiente (incluyendo intereses), suponemos que su pago debería distribuirse en montos iguales durante los quince próximos años y anticipamos una tasa de inflación del 30% para esos años (supuestos conservadores), el valor real actualizado de los pagos pendientes es de 3,268 millones de soles (algo menos de doce millones de dólares). Este es un estimado sesgado hacia arriba del costo de la condonación para el Estado; sin embargo es –macroeconómicamente– una cifra sumamente reducida.

En tales circunstancias, la presión de los adjudicatarios en favor de la condonación de la deuda,³² así como la que ejercieron las organizaciones populares agrarias y los partidos políticos de izquierda (sobre todo dentro de la Asamblea Constituyente), pudo encontrar eco dentro del gobierno, que vio pro-

32. Motivada no sólo por los ingresos dejados de obtener, sino también –y quizás más importante– por el deseo de librarse de la tutela y control del Estado que pesa sobre las empresas, liberación que se asocia con la terminación de las obligaciones de pago.

bablemente aquí una oportunidad de mejorar su imagen política –inmensamente devaluada– entre algunos sectores populares.

No es en absoluto previsible que el nuevo gobierno que ocupara el poder en julio de 1980, con Belaúnde al frente, dé marcha atrás en esta medida. Lo que sí parece en cambio posible, visto sobre todo el tenor de las intervenciones y propuestas de los partidos de la derecha sobre esta cuestión en la Asamblea Constituyente.³³ es que se reemprenda en mejores condiciones (para los bonistas) el descuento de los bonos, se eleven sus tasas de interés, se pague su servicio al contado, se permita su transferencia, se los acepte para el pago de impuestos y, quizás, se revalúen. El poder de los ex-terratenientes parece ser lo suficientemente fuerte como para obtener éstos –y quizás otros– beneficios del próximo gobierno.

33. Puede consultarse sobre este punto el interesante folleto de Saturnino Acostupa y Ezequiel Urviola, *El debate agrario en la Constituyente: APRA-PPC de espaldas al campesinado*, Ediciones Populares Cesar Benavides, Lima, 1979.

IV PRODUCCION

NO ES POSIBLE, por desgracia, evaluar directamente el impacto de la reforma agraria sobre la producción. En primer lugar, ha pasado todavía muy poco tiempo; algunas de las nuevas empresas llevan sólo uno o dos años operando como tales e incluso quedan todavía áreas por adjudicar. Segundo, las estadísticas no discriminan entre la producción en las áreas reformadas y no reformadas; lo único que se puede obtener son porcentajes para los años 1975 y 1977, pero no se puede hacer un seguimiento de la producción y los rendimientos para los diferentes cultivos. Tercero, no se dispone de *records* para las haciendas expropiadas, que permitan comparar la producción antes y después de la reforma. Cuarto, con frecuencia no se puede determinar si la variación en la producción de un cultivo en una cierta zona, donde dominen las áreas reformadas, obedece a variaciones en el hectareaje sembrado por haber

habido cambios de cultivos, o se deben a variaciones en los rendimientos o en la superficie total sembrada. Finalmente —de gran importancia—, es prácticamente imposible aislar los efectos de la reforma agraria de otros debidos a cuestiones climáticas (sequías, por ejemplo) o a problemas de crédito, comercialización y precios.

Lo que sí es posible, en cambio, es hacer algunos comentarios generales, que ayuden a trazar una imagen gruesa de la relación entre reforma agraria y producción. Comenzaremos por ellos y después veremos cuál es la participación de las nuevas empresas en la producción.

Observaciones generales

No hay evidencia de que la reforma agraria haya aparejado una caída significativa de la producción en las áreas afectadas. De un lado, el conjunto de la producción agropecuaria continuo creciendo durante los años setenta aproximadamente al mismo ritmo (bastante bajo) al que había crecido en la segunda parte de los sesenta,³⁴ y no hay razón para pensar que esto se explique porque un rápido crecimiento de las áreas no reformadas compensara la caída de la producción en las reformadas, aunque sí es cierto que el dinamismo en la producción pe-

34. No profundizamos aquí esta cuestión, que es tratada detalladamente en los estudios de Raúl Hopkins y Elena Alvarez de este mismo proyecto de investigación.

cuaria (hasta 1976) se debió al fuerte crecimiento de la producción avícola y en menor medida de la porcina, sectores ajenos a la reforma. De otro lado, no era de esperar que la reforma agraria, dadas sus características, trajera consigo una importante caída en la producción: no hubo redistribución de la tierra, no ha habido abandono de áreas ni tampoco contracción de la frontera agrícola; no ha habido experimentación (al menos en escala importante) en nuevas tecnologías o en otros campos en las nuevas empresas; y, por último, el Estado tomó el control de la producción en las haciendas expropiadas, continuándola, a través de los Comités Especiales de Administración,³⁵ y lo ha mantenido posteriormente en alto grado sobre las nuevas empresas, sustituyendo hasta cierto punto el papel antes ejercido por los propietarios. Además, el crédito agropecuario, la mayor parte del cual se dirige a las áreas reformadas, ha crecido en términos reales durante la década, y se ha producido una modesta pero positiva acumulación de capital en la agricultura durante este periodo, centrada sobre todo (pero no exclusivamente) en las áreas reformadas.³⁶

35. Organos transitorios de administración de las haciendas expropiadas en tanto no se realiza la adjudicación. Están normados en los artículos 69° a 73° de la Ley de Reforma Agraria.

36. Ver sobre esta cuestión Héctor Maletta y Jesús Foronda, *La acumulación de capital en la agricultura peruana*, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, Lima, 1980.

Todo parece, pues, señalar que no ha habido una gran desestructuración de la agricultura y por tanto una importante caída de la producción. Si la agricultura peruana atraviesa una crisis profunda, como parece efectivamente ser el caso, esta es anterior a la reforma y obedece sobre todo a otras causas.

Tampoco parece, sin embargo, que la reforma haya promovido el crecimiento de la producción agropecuaria, ni que haya "saneado las bases" para tal crecimiento en el futuro. Testimonian en este sentido, además de las observaciones que acabamos de hacer, el carácter inestable y contradictorio de las nuevas empresas, donde los socios tienen pocos incentivos para producir, y la situación de abierta o latente crisis económica en que la mayor parte de ellas se encuentran.³⁷ Estos problemas no son transitorios, derivados de que las empresas estén comenzando; obedecen, más bien, a su propia naturaleza, y no es por tanto de esperar que se resuelvan con el simple paso del tiempo. En general, las actuales empresas podrán probablemente sostenerse, pues su carácter contradictorio no acaba por destruirlas aunque si las debilita (la situación es distinta para la mayoría de las empresas serranas), manteniéndose la producción de las áreas comprometidas a un nivel semejante al actual. Pero no es fácil imaginar que es-

37. Este tema será desarrollado en detalle en el estudio de José María Caballero sobre las empresas asociativas, que forma parte del presente proyecto de investigación.

tas empresas sean capaces de tener un ritmo de fuerte crecimiento en el futuro. Como uno de nosotros ha afirmado en otro lugar.³⁸ las nuevas empresas no constituyen "bases sanas" para el crecimiento capitalista de la agricultura peruana.

La orientación general de la producción agropecuaria durante el periodo de la reforma ha continuado las tendencias que venían de antes:³⁹ disminución absoluta de la producción destinada a las áreas rurales y de los productos de "mercado restringido", fuerte crecimiento de la producción para el consumo agroindustrial; crecimiento también de los productos destinados al consumo urbano directo, y caída de la producción para la exportación en favor del aumento de los dos rubros anteriores. Todo esto dentro de un crecimiento global bajo, estimado en 1.8%, para el periodo 1969-76 (Alvarez, *op. cit.*, cuadro 3). La orientación del crédito (por cultivos, regiones y tipos de préstamos) de las inversiones públicas (por regiones y tipo de inversión) y de la extensión agraria, tampoco se ha modificado en sus principales rasgos. Los parámetros generales de la agricultura no se han visto, pues, alterados por la reforma.

38. José María Caballero, *Agricultura, reforma..., op. cit.*, segundo ensayo.

39. Ver sobre esta cuestión: Elena Alvarez *Político agraria, op. cit.* y Héctor Maletta y Jesús Foronda, *La Acumulación... op. cit.*

En resumen, en relación a la producción, la reforma agraria ha pasado sin pena ni gloria. Si, de un lado, no ha sumido a la agricultura en una situación de descalabro, de otro, tampoco ha servido para reactivarla ni —parece— para sentar las bases de un futuro dinamismo. Este balance —es nuestra opinión— constituye en el fondo una carga en el pasivo y no en el activo del experimento reformista: la reforma fue propuesta por el gobierno militar como una alternativa integral no solo de justicia sino también de crecimiento para la agricultura, considerada como la intervención que permitiría extraerla de su crisis secular y dotarla de perspectivas para el futuro. Todo parece indicar que este propósito no se ha logrado.

2. Participación en la producción

Podemos estimar con mayor precisión estadística la participación de las nuevas empresas en la producción. La información relevante se presenta en los cuadros 12 y 13⁴⁰ y ⁴¹.

40. Aun cuando la información en los cuadros no se refiere a la totalidad de los cultivos, cubre al menos el 70% de la agricultura. Si se incluyesen todos los productos agrícolas, los porcentajes de la producción asociativa bajarían un poco, pues aquellos que han quedado fuera son en su mayoría cultivados en forma individual.

41. Agradecemos a Javier Herrera por la elaboración del Cuadro 13, que permite por primera vez distinguir la importancia de los diferentes productores en el control de la producción agropecuaria en el periodo post-reforma agraria.

CUADRO 12

Estructura de la producción asociativa y no asociativa según cultivos en 1977^a

	Asociativa %	No asociativa %
Producción agrícola		
Arroz	26.4	73.6
Papa	9.2	90.8
Camote	24.0	76.0
Yuca	0.7	99.3
Maíz amiláceo	1.3	98.7
Trigo	6.7	93.3
Frejol	9.7	90.3
Soya	9.4	90.6
Maní para aceite	0.2	99.8
Algodón	68.2	31.8
Maíz amarillo duro	23.6	76.4
Sorgo grano	87.4	12.6
Cebolla	1.0	99.0
Pallar grano seco	19.5	80.5
Ajo	-----	100.0
Tomate	2.4	97.6
Naranja	24.3	75.7
Limón	8.8	91.2
Manzano	6.6	93.4
Mango	10.8	89.2
Plátano	2.9	97.1
Vid	77.0	23.0
Garbanzo	18.2	81.8
Café	-----	100.0 b
Caña de azúcar	100.0 b	-----
Cebada	6.7	93.3
	-----	-----
Total agrícola	29.7	70.3

CUADRO 12 (Cont.)

	Asociativa %	No asociativa %
Producción pecuaria		
Carne de vacuno	23.0	77.0
Leche	23.0	77.0
Carne de ovino	18.0	82.0
Carne de alpaca	11.0	89.0
Carne de ave	0.0 *	100.0
Huevos	-----	100.0
	-----	-----
Total pecuario	12.4	87.6
TOTAL	23.6	76.4

Fuente:

Elaborado en base al Ministerio de Agricultura y Alimentación, **Boletines Trimestrales**, Oficina Sectorial de Estadística e Informática, para la información de producción agrícola y del Ministerio de Agricultura, **Análisis de la situación del agro: marco global**. Segundo Informe Directiva N° 001-DS76 para los datos de producción pecuaria.

Notas:

- a. Para calcular los promedios se ha ponderado con el valor de la producción de los distintos cultivos a precios de 1973, según Oficina Nacional de Estadística, **Informe estadístico, enero-diciembre 1978**, Lima, 1979, Cuadros 1 y 2. El valor de la producción del maíz duro se tomó de Catalina Villalobos, **Desarrollo de la producción y consumo del maíz en el Perú**, Lima, EPCHAP, 1978, el de maíz amiláceo por diferencia. Los porcentajes corresponden a 1977. El conjunto de cultivos y productos pecuarios representan algo más del 70% del valor de la producción de 1977 a precios de 1973.
- b. Los porcentajes para el café y la caña de azúcar son aproximados; hay una pequeña producción en las empresas asociativas y no asociativas, respectivamente, que no ha sido considerada.

* Insignificante (0.0007%).

Participación porcentual en el valor bruto de la producción agropecuaria por tipo de productores y categorías de productos, 1977

Productos	Sector asociativo	Medianos propietarios (unid. may. de 5 Ha. no asociativas)	Economía campesina (unid. menores de 5 Ha.)	Total
Consumo urbano directo ^a	10.9 (5.4)	63.0 (31.5)	26.1 (13.0)	100 (49.9)
Productos agroindustriales y de exportación ^b	50.1 (16.0)	31.5 (10.0)	18.4 (6.0)	100 (32.0)
Mercado restringido ^c	2.8 (0.5)	47.3 (8.6)	49.9 (9.0)	100 (18.1)
Total	(21.9)	(50.1)	(28.0)	(100.0)

Fuente:

Elaborado en base al Cuadro 12, al II Censo Nacional Agropecuario del 4 al 24 de setiembre de 1972 procesado por Banco Mundial, *Agricultural Sector Survey, Updating Report*, Vol. II, Washington D. C. Setiembre 1977 (no publicado); *Estadística Agraria 1972*, y *Anuario Agropecuario 1976*, Ministerio de Agricultura y Alimentación, *Resumen de los Anuarios de Estadística Agropecuaria de 1971 a 1976*, Producción agrícola por cultivos, Vademecum N° 3-78-BUES, Lima, OSEI, 1979 (junio); Víctor Merino, *La acción del Estado y la industria de productos lácteos: el caso de la leche evaporada*, Tesis (Economista) Universidad Nacional Agraria, La Molina, Lima, 1976; Ministerio de Agricultura, *Análisis de la situación de agro: marco global*, Se-

gundo Informe Directiva N° 001-DS76, Lima 1977 (enero); Pacheco Breña "El cultivo del maíz en el Perú", Mikhuy, N° 45, pp. 5-9, Lima.

Notas:

- Incluye arroz, frejol, limón, naranja, plátano, tomate, cebolla, ajo, camote, pallar grano seco, garbanzo, papa (trigo), leche (consumo directo), carne de vacuno, porcino, ave y huevos.
- caña de azucar, algodón, café, maíz duro, vid, mani para aceite, sorgo, soya y leche (uso industrial)
- trigo, yuca, cebada, maíz amiláceo, papa (secano) y carne de ovino.

La metodología empleada se presenta en el Apéndice 4.

Cuatro directas e importantes conclusiones se derivan de los cuadros. La primera es que el peso de las nuevas empresas (agricultura asociativa) en la producción agropecuaria nacional no es grande: menos de una cuarta parte. Su importancia es mayor en la agricultura (alrededor de un 30% de la producción agrícola) que en la ganadería (un poco más de la décima parte de la producción pecuaria). La producción asociativa sólo es mayoritaria en cuatro cultivos (todos agroindustriales): algodón, sorgo, vid y caña de azúcar. La segunda conclusión es que el "control asociativo" de los cultivos se orienta sobre todo a los que las empresas asociativas controlan alrededor de la mitad de la producción (50.1%) según nuestro estimado; es pequeño, en cambio, el control de los productos de huerta: frutales y hortalizas; y muy pequeño el de aquellos que sobre todo circulan en mercados locales: papa (de sierra), trigo,⁴² maíz amiláceo, yuca.

La tercera es la importancia de los medianos propietarios en el control de la producción agropecuaria nacional —unidades agrícolas no asociativas superiores a las 5 Ha.—. Estas unidades producen alrededor de la *mitad* de toda la producción agropecua-

42. La mayor parte del trigo industrial, panificable, consumido en el Perú es importado; la producción interna de trigo (localizada en la sierra) se destina sobre todo al mercado local, de tipo rural.

ria, controlando más del 60% de los productos para consumo directo, alrededor de un tercio de los productos agroindustriales y de exportación y casi la mitad de los productos de mercado restringido.

La cuarta conclusión se refiere al papel de la economía campesina en la producción nacional, el cual, como se observa en el cuadro 13, es bastante menor de lo que corrientemente se piensa, pero mayor que el del sector reformado.

Las economías campesinas producen un 28% de la producción nacional y son las primeras productoras (ligeramente por encima de los medianos propietarios) de los productos de mercado restringido.

A MODO DE BALANCE

EN EL CUADRO 14 presentamos un resumen de los principales resultados obtenidos en los capítulos anteriores. Las cifras muestran con bastante claridad los alcances de la reforma. No tenemos comentarios que añadir a los ya hechos, pero merece la pena enfatizar algunas conclusiones. En primer lugar, si bien la reforma agraria peruana no ha sido de ninguna manera marginal —a diferencia de casi todas las de la generación de la Alianza para el Progreso, de la cual, al fin y al cabo, la de los militares peruanos es una tardía heredera—, sino importante, hecha además en un plazo relativamente corto, —8 años— sólo alcanzó a algo menos del 40% de las tierras, proporcionando fuentes de empleo adecuadas a un equivalente al 17% de los trabajadores del agro. En segundo lugar, las empresas asociativas, base de la nueva estructura agraria creada por la reforma,

CUADRO 14

Síntesis de la estructura agraria posterior a la reforma
(porcentajes respecto a los totales nacionales correspondientes)

	Areas reformadas			Total
	Bajo con- ducción em- presarial	Bajo con- ducción in- dividual	Areas no re- formadas	
Tierras	17.6	21.0	61.4	100.0
Trabajadores agropecuarios	6.5	10.1	83.4	100.0
Ganado	7.4		92.6	100.0
Producción agropecuaria	21.9		78.1	100.0
Consumo urbano directo	(5.4)		(44.5)	49.9
Productos agroindus- triales y de exportación	(16.0)		(16.0)	32.0
Mercado restringido	(0.5)		(17.6)	18.1
Índice productividad del trabajo	3.4		0.8	
Tierras por trabajador (en Ha. estandarizadas)	3.3		1.1	

Fuente: Elaborado a partir de los cuadros anteriores

Notas:

1. Los porcentajes de tierras se refieren a Ha. estandarizadas. En las tierras bajo conducción empresarial sólo se han incluido las centralizadas.
2. Para los porcentajes de trabajadores agropecuarios se ha elegido la tercera de las tres alternativas consideradas en el Capítulo II. Hay que tener cuidado con la interpretación del porcentaje correspondiente a las áreas reformadas bajo conducción individual (10.1%); indica la capacidad de dichas áreas para proporcionar empleo

adecuado, pero **no** quiere decir que ese sea el porcentaje de trabajadores que **efectivamente** trabajan en esas áreas, que seguramente es mayor.

3. El porcentaje de ganado bajo conducción empresarial se ha calculado en la forma indicada en la nota a pie de página N° 45.
4. El índice de productividad del trabajo, que refleja el valor bruto de la producción por trabajador en relación al promedio para la agricultura nacional (igual a la unidad), se ha obtenido dividiendo el porcentaje de producción agropecuaria entre el de trabajadores.

controlan solo un 18% de las tierras del país, un 22% de la producción agropecuaria y una proporción pequeña de los trabajadores del campo: el 6.5%. Los trabajadores estables de las empresas, ciertamente por disponer de buenas tierras y en cantidad (por trabajador) superior a la de la agricultura individual, y también porque el volumen de capital (por trabajador) es mayor al del resto de la agricultura, tienen una productividad tres a cuatro veces superior al promedio agropecuario nacional.

Podemos preguntarnos si la reforma agraria podría haber expropiado muchas más tierras, de haber afectado a los medianos propietarios y campesinos ricos, fijando límites inafectables mucho menores. Las cifras del Censo Agropecuario de 1972 permiten dar una respuesta aproximada, que mostramos en el cuadro 15. Con límites de 5 Ha. (simples) podrían haberse expropiado alrededor de un setenta por ciento adicional de tierras de cultivo (calculando en Ha. estandarizadas) en la sierra y la costa, y con límites de 10 Ha. alrededor de un treinta por ciento.

¿Cómo interpretar estas cifras? A nuestro juicio, ellas indican que la reducción de los límites inafectables tendría que haber sido muy fuerte (hasta las cinco hectáreas) para haber tenido efectos verdaderamente importantes. La explicación reside, simplemente, en que la mediana propiedad agropecuaria nunca fue importante en el Perú, donde la tenencia

CUADRO 15

Tierras de cultivo expropiables con distintos límites inafectables

	Tierras expropiadas por la R. A. (miles Ha.)	Tierras expropiables (Censo 1972)			
		Limite 5 Ha. Miles Ha.	Incremento %	Limite 10 Ha. Miles Ha.	Incremento %
Costa					
Riego	397.9	611.1	53.6	519.0	30.4
Sierra					
Riego	112.9	246.0	117.9	159.9	41.6
Secano	539.0	1'037.4	92.5	65,2.2	21.0
Total (en Ha. estandar.)	592.1	999.9	68.9	766.2	29.4

Fuente: Cuadro 1 y Censo Agropecuario de 1972.

de la tierra ha estado siempre muy polarizada. Se necesitaría no solo expropiar a los medianos propietarios, sino incursionar también en los dominios del campesinado rico para poder ampliar en forma significativa el fondo de tierras disponibles para la adjudicación, Esto es políticamente difícil. Por nuestra parte, no nos cabe duda que en un país como el Perú, caracterizado por fuerte escasez de tierras y grandes desigualdades dentro de los propios sectores de medianos y pequeños productores, ello es ne-

cesario. Pero es claro que una reforma como la de los militares peruanos, concebida y ejecutada dentro de parámetros reformistas burgueses, no podía hacerlo.

Quedan algunos temas por tratar, que forman parte de pleno derecho de una evaluación cuantitativa de la reforma agraria: sus efectos sobre la distribución del ingreso, el mercado interno y el empleo. Concluiremos este trabajo haciendo una breve referencia a ellos.⁴³

Distribución del ingreso

Una de las intenciones declaradas del gobierno al emprender la reforma agraria era producir una significativa redistribución del ingreso hacia los trabajadores del campo. ¿Se ha logrado?

Hay tres estimaciones del impacto de la reforma agraria sobre la distribución del ingreso.⁴⁴ Las tres

43. Ver José María Caballero, *Reforma y reestructuración...*, op. cit. para una discusión de estas cuestiones. Algunos de los argumentos que se presentan a continuación proceden de allí.

44. Hylke van de Wetering, *La reforma agraria...*, op. cit.; Adolfo Figueroa, "El impacto de las reformas actuales sobre la distribución del ingreso", *Apuntes* N° 1, Lima, 1971; y Richard Webb, *Government Policy and the Distribution of Income in Peru*, Woodrow Wilson School, Discussion Paper N° 39, Universidad de Princeton, 1973. Estas dos últimas se publicaron en *Distribución del ingreso en el Perú*, IEP, Lima, 19.

coinciden en señalar que este es reducido, entre el uno y el dos por ciento del ingreso nacional. Un sencillo cálculo permite confirmar el orden de magnitud de estas estimaciones. El peso de la agricultura en el Producto Bruto Interno era pequeño en la época de la reforma, alrededor del 14% para el promedio del periodo 1969-77. Si suponemos que un tercio del PBI agropecuario era excedente neto, anteriormente apropiado por los terratenientes y susceptible por tanto de ser redistribuido, y multiplicamos por un promedio ponderado (con el peso de la agricultura y la ganadería en el valor bruto de la producción agropecuaria en 1972) de los porcentajes de tierras (estandarizadas) y stock ganadero expropiados,⁴⁵ promedio que es el 28.8%, la capacidad redistributiva de la reforma resultante es un 1.3% del PBI. Si en lugar de un tercio suponemos que la mitad del PBI agropecuario era excedente neto (lo que seguramente es exagerado), la capacidad redistributiva aumenta al 2.0% del PBI.

45. Hemos obtenido un promedio del porcentaje de ganado expropiado sumando los porcentajes de vacunos, ovinos y camélidos, ponderados con el número de unidades de cada especie reducidas a unidades ovino. El promedio resultante es 7.36%. Esta cifra tiene dos defectos contrarios, que hemos supuesto que se cancelan: desconoce que el ganado expropiado tiene en promedio mejor calidad y es por tanto más productivo que el resto, y no toma en cuenta otras especies ganaderas que entran en la producción agropecuaria y que no han sido expropiadas (o lo han sido en una proporción ínfima), como las aves y los cerdos.

Es importante señalar dos cuestiones adicionales sobre la redistribución. Primero, además de ser reducida, ha sido muy sesgada, beneficiando particularmente a los trabajadores estables de las empresas, sobre todo los de las costeñas. Si nos guiamos por la cantidad de Ha. estandarizadas por beneficiario, como indicador grueso de la medida en que los distintos tipos de adjudicatarios se benefician de la redistribución, el ingreso adicional per cápita recibido por los trabajadores estables es tres veces superior al recibido por los demás beneficiarios. Segundo, aunque no resulte posible medirlo, parece claro que la transferencia de ingreso se ha visto cancelada por la reducción de los ingresos reales debida a la crisis que atraviesa la economía peruana desde 1975. Esto es particularmente cierto en el caso de los trabajadores estables de las nuevas empresas, cuyos salarios reales han decrecido fuertemente en los últimos años, tras un periodo de aumento hasta 1975. La tendencia de los términos internos de intercambio agricultura-industria a deteriorarse (para la agricultura), tras un repunte en 1975, ha debido reducir asimismo los ingresos de los productores independientes.

Mercado interno

Otro de los objetivos de la reforma era ampliar el mercado interno, ensanchando el mercado rural para productos manufacturados. No parece, sin em-

bargo, que haya tenido efectos significativos en este terreno. Aunque carecemos por completo de la información estadística que podría permitir una evaluación cuantitativa de esta cuestión, hay varias razones que abonan en tal sentido.

Primeramente, no es razonable pensar que la reforma ha contribuido a aumentar la proporción del ingreso mercantil (o sea del ingreso que pasa por el mercado) dentro del ingreso total de los trabajadores del campo, reduciendo el trueque y el autoconsumo. De un lado, la reforma no parece haber alterado en uno u otro sentido el proceso secular de proletarianización. De otro, el grado de mercantilización de la población del campo era ya sumamente alto a comienzos de los setenta,⁴⁶ por lo que difícilmente la reforma, aun habiendo presionado en tal sentido, hubiera podido aumentarlo. Por último, la reforma no ha interferido o ha interferido poco con las economías campesinas, no ha modificado el tamaño de las explotaciones de los campesinos ni las relaciones de tenencia *dentro* del campesinado, condiciones que de haber sido alteradas hubieran podido afectar el vínculo de los campesinos con el mer-

46. José María Caballero, en su volumen sobre la economía agraria de la sierra, perteneciente a este mismo proyecto, ha estimado que en esta región —la menos mercantilizada— la proporción del Ingreso mercantil dentro del ingreso total de la familia campesina promedio se situaba en 1970/72 entre el 65% y el 80%.

cado. Cuando la reforma ha hecho que los campesinos ex-feudatarios dejen de pagar renta, es posible que la vinculación al mercado haya decrecido, ya que el hacendado con seguridad vendía el producto, cuando la renta era en especie, o el feudatario tenía que venderlo el mismo, si era en dinero, mientras que ahora es posible que parte de la antigua renta sea autoconsumida.

En segundo lugar, la redistribución del ingreso aparejada por la reforma, además de ser pequeña, no tiene necesariamente por que ampliar el mercado interno. Ello sucedería si se transfieren ingresos de sectores con menor a sectores con mayor proporción a gastar en el mercado interno (o sea a no importar). Aunque es probable que los campesinos beneficiarios tengan, en promedio, efectivamente, menor propensión a importar de la que tenían los propietarios, la diferencia entre las dos debe ser pequeña; multiplicada por una redistribución que es asimismo pequeña, el impacto sobre el mercado interno resultante probablemente no es importante.

Finalmente, el crecimiento de la producción agropecuaria durante este periodo ha sido, como vimos, bajo, y, como ya discutimos, no parece que la reforma ni haya sido ni pueda ser capaz de dinamizarlo. Tampoco, pues, parece que la reforma haya ampliado el mercado interno por este último camino.

Empleo

Podemos, por último, preguntarnos cuál ha sido el impacto de la reforma sobre el empleo agropecuario. Tampoco disponemos aquí de la información que permita dar una respuesta cuantitativa razonablemente exacta, pero sí podemos hacer algunos comentarios.

En relación a la absorción-desplazamiento de trabajadores, la reforma parece haber sido neutral, pues no ha traído consigo ni modificación en la frontera agrícola ni cambios de cultivo importantes ni redimensionamiento de las unidades agropecuarias ni alteración de la tecnología agrícola; o sea, no ha modificado las circunstancias que podrían haber hecho variar la capacidad de empleo de la agricultura.

Sí parece, en cambio, que la estabilidad del trabajo ha aumentado en las áreas reformadas. De un lado, los socios trabajadores estables de las nuevas empresas gozan de mayor estabilidad laboral de la que tenían los obreros de las antiguas haciendas; es difícil (aunque no imposible) despedir trabajadores socios. De otro, los ex-feudatarios tienen más seguridad en su tenencia de la que tenían bajo la hacienda, aunque no hayan sido convertidos en propietarios de las parcelas que conducían dentro de las haciendas, cuya propiedad pertenece ahora a la nueva empresa. La experiencia ha mostrado que las empresas, allí donde lo han intentado, han encontrado muchísimas dificultades para desalojar a los ex-feu-

datarios de las tierras que estén conducen dentro de las empresas, fracasando en el intento; la tendencia es más bien la contraria: a que los ex-feudatarios amplíen sus tierras.

No hay datos que indiquen si la cantidad de trabajadores eventuales contratados actualmente por las cooperativas costeñas es mayor o menor de la que antes contrataban las haciendas; nuestra opinión es que ahora es mayor y, sobre todo, que la lógica interna de funcionamiento de las cooperativas los lleva a sustituir parte del trabajo que pudieran realizar los propios socios por trabajo eventual asalariado.⁴⁷ En esta medida hay un "traslado" del trabajo disponible (y por tanto también del ingreso) en las cooperativas costeñas de los socios a los eventuales, que aun cuando sea de varias maneras discriminatorio contra estos últimos, tiene la ventaja de ampliar el empleo, repartiendo las oportunidades de trabajo existentes entre un mayor número de trabajadores.

En suma, desde el punto de vista de la producción, el empleo, el mercado interno y la distribución del ingreso, el impacto de la reforma agraria ha sido francamente reducido. Sus alcances en términos de tierras son en cambio significativos (cerca del 40%), aunque mucho menores en relación al gana-

47. Ver un análisis detallado de esta cuestión en: José María Caballero, "Los eventuales en las cooperativas costeñas peruanas: un modelo analítico", *Economía*, N^o, 2 pp. 57-80, Lima, 1978 (agosto).

do. La reforma ha tenido capacidad de proporcionar empleo adecuado a un equivalente a una cuarta parte de los trabajadores agropecuarios necesitados de mejorar su situación de empleo. La significación macroeconómica de los flujos financieros envueltos ha sido pequeña, pagándose indemnizaciones muy bajas (especialmente considerando la forma de pago) y cobrándose a los adjudicatarios un precio también bajo, con un costo para el Estado de la condonación de la deuda muy reducido. El sistema de empresas asociativas, eje de la nueva estructura agraria diseñada por el gobierno militar, alcanza a menos de una quinta parte de las tierras, algo más de un 30% de la producción agrícola, una décima parte de la de consumo directo y la mitad de la agroindustrial y de exportación, dando empleo permanente a un 6.5% de los trabajadores del agro, con una productividad tres a cuatro veces superior al promedio de la agricultura nacional. Estas empresas se ven desestabilizadas por un conjunto de contradicciones internas, que no tienen capacidad de superar, y no parecen constituir, bajo su forma actual, bases adecuadas para una rápida expansión de la agricultura capitalista peruana. Desde un punto de vista regional, los alcances de la reforma han sido bastante mayores en la costa que en la sierra o en la ceja de selva.

El anterior balance no resta a la transformación del agro llevada adelante por los militares el mérito de haber sustraído las haciendas de las manos de

una clase terrateniente, que no solo explotó prolongada y dolorosamente a los trabajadores del campo, sino que también fue incapaz de ofrecer una alternativa sostenida, a largo plazo, de desarrollo agrícola y de mejora de las condiciones de vida de la población rural. Pero muestra, sin embargo, con claridad, que ha dejado sin resolver el "problema agrario peruano, cuya solución sigue, hoy como ayer, pendiente.

APENDICES

APENDICE 1

METODOLOGIA PARA EL CALCULO DE LOS COEFICIENTES DE ESTANDARIZACION DE TIERRAS

*José María Caballero,
Arturo Chávez*

1. *Propósito*

Es claro que las tierras objeto de la Reforma Agraria son de muy distinto tipo. Una primera clasificación, muy útil, a veces recogidas por las estadísticas oficiales, agrupa a las tierras, según su aptitud en las categorías: riego, secano, pastos naturales, terrenos forestales y eriazos. Desde cuatro puntos de vista estas tierras son muy distintas entre sí: por su valor, por su rentabilidad económica potencial, por su productividad física y por su capacidad de generación de empleo. Desde estos puntos de vista —que son los relevantes para el economista, para el investigador agrario y para el campesino— resulta incorrecto desconocer implícitamente tales diferencias, como con frecuencia se hace en las estadísticas y evaluaciones oficiales de la reforma agraria, sumando por

ejemplo, sin ponderación alguna, tierras de distinto tipo y arrojando un total general. Así, no tiene sentido decir que en un determinado año se han afectado o adjudicado, digamos, un millón de hectáreas, si no se precisa de qué tipo o que proporción de cada tipo. Es muy distinto, por ejemplo, que se trate principalmente de pastos naturales en la puna o de terrenos de regadío en la costa. Puesto que la mayor parte de las tierras objeto de la reforma agraria son pastos naturales, que, desde los anteriores puntos de vista, son las de menor valor, el resultado de esa suma indiscriminada es una cifra que sobrevaloraría la significación de las tierras objeto de la reforma.

Por otra parte, dentro de las tierras con igual aptitud, deben considerarse dos tipos adicionales de diferencias: (1) aquellas asociadas con factores tales como topografía, pedregosidad, salinidad, elementos nutrientes, o disponibilidad de abrevaderos en el caso de pastas naturales, es decir, los factores generalmente asociados con la clasificación de tierras según *clase económica*; y (2) aquellas diferencias propias de la diversidad de *regiones naturales* en el Perú (costa, sierra y selva).

Para ciertos propósitos –para determinar por ejemplo, el porcentaje de tierras afectadas por la reforma dentro del total de tierras útiles– es conveniente poder sumar hectáreas de tierras de distinto tipo y calidad sin que el agregado pierda significa-

ción. Para ello es necesario determinar los coeficientes que permitan reducir todas las tierras a unas ciertas tierras de tipo y calidad básicos, que sirvan como patrón. Estos coeficientes se usaran como ponderaciones en la agregación de tierras distintas, quedando la suma expresada en términos de esas tierras básicas a cuya unidad llamamos hectárea homogénea o estandarizada en este trabajo.¹

El resultado del proceso de homogeneización es, por supuesto, una, "abstracción estadística". No por ello deja de ser útil. Todo depende de su uso; en particular, de que del manejo de los agregados de tierras expresados en hectáreas homogéneas no se saquen consecuencias que no están garantizadas por el proceso de agregación, y de que se tenga presente la metodología utilizada para obtener los coeficientes de ponderación, con sus limitaciones y posibles desviaciones. Este, como cualquier otro agregado estadístico –el Producto Nacional Bruto, por ejemplo– es útil si se maneja con cautela y para propósitos consistentes con las limitaciones propias del agregado.

1. La Ley de Reforma Agraria chilena (Ley N° 16.640, publicada el 28 de julio de 1967), adopta un criterio de este tipo para la determinación de la expropiabilidad o límite inafectable, que se fija de acuerdo a la extensión medida en términos de "hectáreas de riego básicas" (art. 3°), a las que se reducen las superficies en hectáreas de las diferentes categorías de terrenos (art. 172).

2. Metodología empleada

Consideraciones generales

1. Hemos tratado de combinar los tres tipos de diferencias señalados: según la aptitud, según la clase económica y según la región natural. Puesto que no hay estadísticas sistemáticas sobre clases económicas de suelos para toda la República y, por otra parte, las estadísticas de reforma agraria sobre tierras afectadas y adjudicadas no dan información alguna

2. La Dirección General de Forestal y Fauna del Ministerio de Agricultura tiene, de acuerdo al "Reglamento de Clasificación de Tierras", el encargo de clasificar las tierras en el país por grupos de capacidad de uso mayor. Pero hasta 1975 sólo se habían evaluado cerca de cuatro millones de hectáreas. Además, el sistema de clasificación establecido (tierras aptas para el cultivo en limpio, cultivo permanente, para pastoreo, para producción forestal y de protección) se ha guiado en general por criterios conservacionistas más que de clase económica. La mayor parte de las tierras evaluadas se sitúan en la ceja de selva y selva, siendo dispersa y poco utilizable la información para la costa y sierra. Por otra parte, en el "Inventario de Estudios de Suelos del Perú" (segunda aproximación, 1969), elaborado por la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), se establecen superficies y porcentajes aproximados de las clases de tierras del Perú según capacidad de uso (ver. pág. 28). Pero, por un lado, no se hace una discriminación adecuada por regiones naturales, y, por otro, se recoge la *capacidad potencial*; ambos factores limitan la utilización de esta fuente para nuestros fines. Finalmente, la Dirección General de Aguas e Irrigaciones ha efectuado una clasificación de las tierras de la costa, según su aptitud para el riego, en base al criterio de "capacidad de producción", que nos ha resultado muy útil.

al respecto, hemos utilizado sólo parcialmente este criterio, incorporándolo a los otros dos al considerar una clase económica promedio de tierras para cada aptitud y región natural.

2. Las regiones naturales consideradas son: costa, sierra y ceja de selva. Hemos dejado de lado la selva baja puesto que es objeto de una legislación especial y no entra dentro de la reforma agraria; pensamos, sin embargo, que los coeficientes determinados para la ceja de selva se ajustan razonablemente bien al conjunto de la selva.

3. En la costa, sólo se han considerado terrenos de riego, puesto que tanto los de secano como los de pastos naturales tienen una extensión poco significativa y, además, tienen casi en su totalidad un carácter eventual, mostrando utilidad agropecuaria sólo en años especialmente favorables.

4. En la sierra y ceja de selva hemos asimilado los terrenos forestales a terrenos de secano. Esto obedece a varias razones: (1) nuestro interés es determinar relaciones entre tierras, al margen de las plantaciones arbóreas o de otro tipo que existan sobre ellas; (2) por su parte, la Reforma Agraria valoriza en forma separada las tierras y las plantaciones que sostienen, considerando las primeras casi en su totalidad en terrenos de secano para los casos de la sierra y ceja de selva; (3) en la sierra no existen prácticamente unidades económicas dedicadas a la explotación forestal sistemática en forma especializa-

da, con manejo forestal adecuado; la explotación maderera que se realiza en la sierra, así como en la ceja de selva y costa, es mas de tipo "extractivo" que de orden "reproductivo"; (4) las tierras de la ceja de selva se entregaban, hasta 1967, de acuerdo a la Ley 1220 o "Ley de Tierras de Montana, por un valor cercano a los S/. 50 la hectárea posteriormente, el ex-Consejo Nacional Agrario estableció una escala, y actualmente se entregan en forma gratuita, con excepción de las concesiones, ubicadas en su mayoría en la selva baja; aunque en ocasiones, puede darse una utilización económica a algunas especies arbóreas situadas en los terrenos ocupados, cuando se realiza el desmonte, estas tierras se destinan en definitiva al cultivo, en su gran mayoría en régimen de secano; (5) el Ministerio de Agricultura no tiene establecidas unidades mínimas de manejo forestal para la ceja de selva (menos aún para la sierra y costa); quizá más adelante, por aplicación del Reglamento de Clasificación de Tierras y por la puesta en marcha de proyectos de explotación forestal como el von Humboldt, se podrá tener una apreciación mejor de la explotación forestal como actividad económica "reproductiva".

5. A las tierras eriazas, así como a las que a veces se clasifican como "de uso no agrícola" (o sea, dedicadas a caminos, construcciones, etc.), les hemos asignado un coeficiente cero, puesto que nuestro interés son las tierras de utilidad agropecuaria. Se po-

dría quizá haber dado un valor positivo a las "tierras de uso no agrícola", en la medida en que estas pueden eventualmente ser utilizables para el cultivo o la crianza y porque generalmente están consideradas en función de la actividad agropecuaria, pero la estimación del coeficiente a asignar hubiera sido muy complicada y en alto grado arbitraria. En cualquier caso, el error introducido es muy pequeño para los propósitos del presente trabajo, puesto que la significación de estas tierras es escasa: de los casi ocho millones de tierras adjudicadas por Reforma Agraria a diciembre de 1977, sólo 82,556 hectáreas son clasificadas como de "uso no agrícola", siendo además muy probable que una gran parte de estas tierras no tengan aptitud agropecuaria alguna.

6. No se ha realizado una estimación independiente para los terrenos de pastos naturales en la ceja de selva, debido a que con excepción de las zonas como el Gran Pajonal y algunas otras áreas aisladas de características similares, su significación general es escasa. Algunas tierras que quizá, bajo ciertos criterios, podrían ser consideradas como pastos, son producto de la deforestación y constituyen en realidad áreas de bosque de protección o son utilizadas para el cultivo bajo régimen de secano. Aunque las escasas tierras de pastos naturales en ceja de selva tienen quizá una mayor soportabilidad que las de sierra, están sin embargo sujetas a fuertes limitaciones de accesibilidad por las características de

su ubicación geográfica. En consecuencia, las hemos asimilado a las de pastos naturales de la sierra.

7. Los tipos de tierras resultantes, en función de los criterios anteriores, para las que hemos hallado los correspondientes coeficientes de ponderación, son seis:

1. Terrenos con riego de clase económica promedio de la costa;
2. Idem en la sierra;
3. Idem en la ceja de selva;
4. Terrenos de secano (incluyendo forestales) de clase económica promedio en la sierra;
5. Idem en la ceja de selva;
6. Pastos naturales (incluye sierra y ceja de selva).

8. Hemos tornado como hectárea homogénea o básica, con ponderación 1, la hectárea de riego de clase económica promedio de la costa.

Terrenos de cultivo

1. El "Reglamento de Tierras del D.L. 17716" (D.S. N° 163-69-AP del 19 de agosto de 1969), establece que "para los efectos de aplicación del límite de inafectabilidad en las regiones de la sierra y ceja de selva, una hectárea de cultivo de tierra bajo riego equivale a dos hectáreas de tierras de cultivo de secano" (art. 47). Este es un primer criterio que puede guiar la determinación de los coeficientes de

conversión. Hay sin embargo dos problemas: (1) no se conocen los criterios usados para determinar la equivalencia, parece que esta se fijó en forma relativamente arbitraria sin que mediase un estudio técnico adecuado; la equivalencia legal ofrece no obstante un punta de referencia y, como veremos, está próxima a los resultados obtenidos por nosotros; (2) la ley no indica el coeficiente de conversión entre los terrenos de regadío de la costa y los de la sierra y ceja de selva.

2. En vista de las anteriores limitaciones, hemos realizado nuestra propia estimación basada en la combinación de dos criterios: (1) el valor de mercado estimado de las tierras; y (2) el valor bruto de la producción de los cultivos sembrados en los distintos tipos de tierras.

3. Para determinar el valor de mercado se acudió a los "Aranceles de Areas Rústicas de la República, 1967-68", documento elaborado por el Cuerpo Técnico de Tasaciones del Perú. El "Arancel" ofrece varias ventajas. En primer lugar, se establecen valores para cuatro categorías de tierras, que vienen aproximadamente a corresponder con cuatro clases económicas. La desagregación es grande, pues se discrimina por provincias y, dentro de estas, según los distintos valles y sus partes, en la costa, y por altitudes en la sierra. Se dan además valores separados para las tierras de secano y regadío. Por otra parte, al confeccionar el "Arancel" se combinaron criterios

de orden agrologico y climático con otros tales como la accesibilidad a mercados, la rentabilidad de los cultivos establecidos, la relación entre oferta y demanda en el mercado local de tierras y el precio unitario promedio de las transacciones comerciales efectuadas en el último año. Una ventaja adicional es que los valores del "Arancel" fueron los que oficialmente rigieron en las valorizaciones de tierras anteriores a la aplicación del D.L. 17716, de manera que constituyen los "precios oficiales" de las tierras en el periodo inmediatamente anterior a la actual reforma. Los valores en el arancel parecen estar francamente subvaluados, sin embargo; lo que no es de extrañar aunque sólo sea porque fueron determinados antes de la devaluación monetaria del 1º de setiembre de 1967, sin que posteriormente fuesen reajustados. Pero esto no es relevante desde nuestro punto de vista, ya que lo que nos interesa no son los valores absolutos de las tierras sino la relación entre los valores de distintas tierras: y no hay razón para suponer que la subvaluación afecte sistemáticamente en forma distinta a tierras de diferente clase.

4. Para determinar, a partir del "Arancel", los valores promedio de los distintos terrenos se procedió de la siguiente manera. Primero, se hizo una regionalización, dividiendo en costa norte, centro y sur; sierra norte, centro y sur; y ceja de selva norte, centro y sur. A continuación, se tomó una muestra bastante grande de provincias, valles y zonas de cada va-

lle para cada una de las nueve regiones anteriores, buscando representar equilibradamente los valles, zonas y provincias con distinta calidad de tierras, conforme se detalla en el Anexo 1. En todos los casos se obtuvieron valores para las cuatro clases de tierras que considera el "Arancel", El valor media para las tierras de riego y secano en la costa, sierra y ceja de selva se obtuvo como promedio simple de los valores correspondientes a las zonas norte, centro y sur dentro de las tres regiones naturales; no se pudo proceder de otra manera pues el "Arancel" no detalla las cantidades de hectáreas de tierras de cada clase según los valles, provincias y zonas, que, de conocerse, hubieran podido servir como ponderaciones. Los resultados se muestran en el cuadro 1.

CUADRO 1

Valores promedio de las tierras de riego y secano según el "Arancel del Cuerpo Técnico de Tasaciones para 1967-68", atendiendo a la clase de tierra y a la región natural

Clase de tierra	Terrenos con riego			Secano	
	Costa	Sierra	Ce.Se.	Sierra	Ce.Se.
I	24,700	9,751	12,962	4,445	4,196
II	19,638	7,760	9,687	3,370	3,046
III	14,871	5,260	6,662	2,477	2,091
IV	11,042	3,005	4,200	1,548	1,190

Fuente:

Elaborado por nosotros sobre la base del "Arancel" en la forma explicada en el texto.

El paso siguiente consistió en realizar una suma ponderada de los valores de las distintas clases de tierras del cuadro 1. Para ella resultaba preciso conocer la proporción en que cada una de estas clases participa dentro del total, para cada uno de los terrenos considerados (riego y seco en costa, sierra y ceja de selva). En el caso de la costa, se tomaron directamente las ponderaciones del estudio mencionado anteriormente de la Dirección General de Aguas e Irrigaciones, cuya clasificación de las tierras de la costa se presenta en el cuadro 2.

CUADRO 2

Superficie en hectáreas de las tierras de la costa de acuerdo a su clase, según la Dirección General de Aguas e Irrigaciones

Clase	Características	Hectáreas	%
I	Tierras de mayor aptitud al riego	171,522	18.8
II	Tierras de moderada aptitud al riego	290,460	32.0
III	Tierras de restringida aptitud al riego	269,727	29.7
IV	Tierras de muy restringida aptitud para el riego y limitada a cultivos como frutales y pastos	137,849	15.2
V*	Tierras de aptitud dudosa para el riego debido a fuertes deficiencias de suelo y/o topografía y/o drenaje	39,404	4.3

Fuente: Dirección General de Aguas e Irrigaciones.

* La clase V se refundió en la IV.

Como se indica más arriba, no hay disponible una clasificación detallada, semejante a la del cuadro 2, para las regiones de sierra y ceja de selva. No ha sido posible, por tanto, obtener de allí las ponderaciones. Pero, tomando como base el "Mapa de Capacidad de Uso", que forma parte del "Inventario de Estudios de Suelos del Perú" de ONERN, y consultado con varios especialistas, hemos llegado a determinar ponderaciones para los terrenos de estas dos regiones, que se muestran en el cuadro 3. Hemos hecho un pequeño análisis de sensibilidad con objeto de determinar la magnitud de los efectos de los errores que hayan podido introducir al fijar las ponderaciones del cuadro 3. El análisis mostró que los resultados son escasamente sensibles a una alteración razonable de coeficientes, por lo que la magnitud de los efectos de potenciales errores no puede ser grande.

CUADRO 3

Coefficientes para ponderar la importancia de los terrenos de distinta clase en la sierra y ceja de selva y según sean de riego o seco

Clase	Sierra		Ceja de selva	
	Riego	Secano	Riego	Secano
I	0.1	0.1	0.1	0.1
II	0.3	0.2	0.4	0.3
III	0.4	0.5	0.4	0.6
IV	0.2	0.2	0.1	0.1

Fuente: Elaborado por nosotros en el forma explicada en el texto

Se muestran finalmente en el cuadro 4 los valores medios resultantes y los coeficientes de conversión de tierras determinados por este procedimiento.

5. El segundo criterio utilizado para estimar los coeficientes de conversión fue la comparación entre los valores brutos de la producción de los distintos tipos de tierras. Lo que se hizo para los años 1967 y 1972. Para 1967 se utilizó el trabajo del Ing. Eduardo Grillo "Primera Aproximación de los Alcances del D.L. 17716 de Reforma Agraria en la Afectación de la Superficie Agrícola en la costa y en la sierra" (Ministerio de Agricultura, 1970), donde, a partir de la "Estadística Agraria", se calculan los valores brutos de producción por hectárea de los terrenos de riego y secano en la costa, sierra y selva³ para 1967. Hemos obtenido los coeficientes de conversión dividiendo los valores brutos de la producción por hectárea de las distintas tierras entre el correspondiente a las tierras de riego de la costa. Un procedimiento similar se siguió para 1972. Se tomaron aquí los valores brutos de producción por hectáreas directamente de la "Estadística Agraria", en base a una distribución de las provincias en las regiones naturales (los datos de la "Estadística Agraria" vienen dados por provincias y departamentos pero no por

3. Dentro de la selva se incluye tanto ceja de selva como selva baja, lo que introduce una cierta distorsión desde nuestro punto de vista, ya que sólo nos interesa la ceja de selva. No creemos, sin embargo, que la distorsión sea importante.

CUADRO 4

Región y forma de riego	Clase I	Clase II	Clase III	Clase IV	Prome. Ponde.	Coeficiente
Terrenos riego						1
Costa						
—Valor	24,700	19,638	14,871	11,042	17,501	
—Ponderación	0.2	0.3	0.3	0.2		
Sierra						1/2.90
—Valor	10,034	7,760	5,260	3,005	6,036	
—Ponderación	0.1	0.3	0.4	0.2		
Ceja de selva						1/2.12
—Valor	12,962	9,687	6,662	4,200	8,256	
—Ponderación	0.1	0.4	0.4	0.1		
Terrenos secano						1/6.56
Sierra						
—Valor	4,445	3,370	2,477	1,548	2,666	
—Ponderación	0.1	0.2	0.5	0.2		
Ceja de selva						1/7.00
—Valor	4,196	3,046	2,091	1,190	2,498	
—Ponderación	0.1	0.3	0.5	0.1		

Fuente:

Elaborado por nosotros en la forma explicada en el texto.

regiones) y para los cultivos más importantes de cada región, tal como se indica en el Anexo 2; los resultados se muestran en el cuadro 5.

CUADRO 5

Valor bruto de la producción por hectárea en los años 1967 y 1972 para tierras de riego y secano y según región natural, y coeficientes de conversión correspondientes

Terrenos	1967		1972	
	VBP/Ha.	Coef.	VBP/Ha.	Coef.
Costa				
Riego	12,491	1.00	22,728	1.00
Sierra				
Riego	9,693	1/1.28	15,445	1/1.47
Secano	5,045	1/2.47	7,488	1/3.03
Selva				
Riego	8,685	1/1.44	19,891	1/1.14
Secano	6,660	1/1.87	11,408	1/1.99

Fuente: Elaborado por nosotros en la forma indicada en el texto.

La utilización de valores agregados por hectárea para determinar los coeficientes de conversión hubiera sido seguramente preferible a la utilización de valores brutos de la producción, en la medida en que el valor agregado explica la capacidad de generación de ingresos. No había, sin embargo, datos

disponibles para hacer el cálculo de los valores agregados, por lo que tuvimos que usar los valores brutos de la producción. Ahora bien, por un lado, los coeficientes así determinados seguramente no difieren mucho de los que se hubieran podido hallar usando valores agregados, de disponer de los datos. Por otro lado, estos coeficientes no dejan de tener significación en sí mismos puesto que indican relaciones entre tierras según el valor en productos que son capaces de producir.

6. Finalmente, combinamos los dos criterios hallando una media simple de los coeficientes determinados según el valor de las tierras, según el valor bruto de producción para 1967 y según el valor bruto de producción para 1972. Los resultados se muestran en el cuadro 6.

CUADRO 6

Coefficientes de conversión de tierras

Terrenos	Coefficientes
Costa riego	1.00
Sierra riego	1/1.88
Sierra secano	1/4.02
Ceja de selva riego	1/1.58
Ceja de selva secano	1/3.44

Fuente: Elaborado por nosotros en la forma indicada en el texto.

El procedimiento seguido da mayor representación al criterio de valor bruto de la producción, puesto que se promedian dos conjuntos de coeficientes hallados según este criterio, mientras que sólo entra un conjunto de coeficientes hallados de acuerdo al valor de las tierras. Esto es deliberado: hemos considerado conveniente dar más peso al criterio del valor bruto de la producción, puesto que resulta seguramente más confiable y también algo más relevante desde nuestro punto de vista.

Pastos naturales

Además de los valores obtenidos de los aranceles para los pastos naturales, hemos creído conveniente combinar con las equivalencias que se obtienen de relacionar la unidad mínima de manejo ganadero (5,000 u.o.), que establece el Art. 49 del "Reglamento de Tierras para la Reforma Agraria", y las escalas de soportabilidad por unidades ovino hectárea-año, que se indica en el "Manual de Adjudicaciones de la Reforma Agraria" (3er. Vol.). El indicado artículo del Reglamento de Tierras, para establecer las equivalencias entre pastos naturales y tierras de riego en las regiones de sierra y ceja de selva indica "que se dividirá el área necesaria para soportar 5,000 unidades ovino, de 35 kg. de peso vivo, con un rendimiento de 5 libras de lana", entre los límites de inafectabilidad correspondientes. La determinación de dicha unidad mínima de manejo ga-

nadero tiene su origen en los estudios que se realizaron para determinar los valores de los pastos naturales por el método del "Rendimiento Potencial", para aplicar la Ley 15037. En efecto, se basan "en que representa la explotación mínima desde los puntos de vista técnico y económico",⁴ lo que se ha justificado en razón a que una unidad menor tiene necesidad de gastos similares en personal e infraestructura de cercos, etc. lo que hace que no sea rentable la empresa. En este cálculo se tomó en cuenta el manejo del ganado medianamente mejorado, donde se apliquen técnicas adecuadas, medias.

Ahora bien, para convertir las unidades ovino en superficies de pastos naturales, tomamos en cuenta lo indicado en el mismo método para valorizar pastos por el Rendimiento Potencial, retomado posteriormente por el "Manual de Adjudicaciones", donde se parte del criterio de que los pastos naturales de jalca y puna tienen una capacidad alimenticia o soportabilidad mínima de 0.3 u.o./ha/año y una máxima de 3.0 u.o./ha/año, dependiendo de la calidad de los pastos, disponibilidad de abrevaderos, altitud sobre el nivel del mar y calidad agrológica. Por aplicación de estos factores en el indicado método se obtienen 5 clases económicas de canchas, que indica las condiciones de estas:

4. "Método de Valorización de Tierras de Pastos Naturales por el rendimiento potencial (Zonas de Jalca y Puna)", Ministerio de Agricultura, sin fecha.

Clase económica de cancha	Condición de cancha	Soportabilidad u.o./Ha/año
I	Muy bueno	3.0
II	Bueno	2.0
III	Regular	1.0
IV	Pobre	0.6
V	Muy pobre	0.3

Tanto en el "Método de Valorización por Rendimiento Potencial" como en el "Manual de Adjudicaciones de la R.A." justifican su determinación de clases económicas de cancha por el respaldo de estudios efectuados por la Universidad Agraria, Banco de Fomento Agropecuario, SIPA y ONRA.

Para determinar la superficie que le corresponde por año, a las 5,000 unidades ovino utilizamos los mismos criterios de ponderación aplicados a los valores obtenidos en base al Arancel de 1967-8, de lo que obtenemos una soportabilidad ponderada media de 1 u.o./ha/año, luego de lo cual obtenemos las equivalencias Has. riego-pastos naturales:

Soportabilidad ponderada media de 5,000 u.o./año	Límite inafectables	Equivalencias Areas riego/ P. natural
5,000 Has.	30	166.6
5,000 Has.	35	142.8
5,000 Has.	40	125.0
5,000 Has.	45	111.1
5,000 Has.	50	100.0
5,000 Has.	55	90.0

Promedio simple: 122.7

Finalmente combinando con el coeficiente obtenido mediante los valores de tierras del Arancel para 1968 tenemos:

Coeficiente en base a valor tierras 1967-8	Equivalencias por promedio	Promedio
	(D.L. 17716)	
71.7	122.7	97.2

Resumen final

Se indica todos los coeficientes de homogeneización establecidos:

Coef.	Terrenos con riego			Terreno de secano y forestales		Pastos naturales
	Costa	Sierra	Ceja de selva	Sierra	Ceja de selva	
	1	1.9	1.6	4.0	3.4	97.2

ANEXO 1

ZONA COSTA NORTE

Departamento	Provincia	Áreas c/riego (soles por hectáreas)			
		1ra.	2da.	3ra.	4ta.
Piura	1. Piura				
	Bajo Piura (promedio)	28,750	23,000	16,000	7,000
	Medio Piura	22,000	18,500	13,000	6,000
	2. Morropón				
	Zona Baja (promedio)	19,000	15,000	12,250	—
Lambayeque	3. Lambayeque				
	Valle del río Chancay Distr. Lambayeque	18,500	14,000	7,000	—
La Libertad	4. Trujillo				
	Valle de Chicama	25,000	20,000	14,000	11,500
	Valle de Sta. Catalina	23,000	17,000	13,000	10,500
	Valle de Virú	15,000	11,500	8,000	7,000
5. Pacasmayo	Valle Jequetepeque				
	Riego permanente	23,000	18,500	14,000	11,500

Departamento	Provincia	Áreas c/riego (soles por hectáreas)			
		1ra.	2da.	3ra.	4ta.
Lambayeque	6. Chiclayo				
	Valle del río Chancay				
	Distr. de Chongoyape	18,000	13,750	7,750	—
	Distr. de Chiclayo	18,166	14,166	7,500	—
	Valle del río Zaña				
Ancash	Distr. de Oyotún	16,250	13,250	6,500	—
	7. Casma				
	Valle del río Sechin				
	Primera Zona	14,000	11,500	7,000	—
	Segunda Zona	16,000	13,000	9,500	—
	Valle del río Casma				
	Primera Zona	18,000	13,250	13,000	9,500
Segunda Zona	23,000	18,500	1,000	10,500	
Valle de Huarney					
Primera Zona	18,000	14,500	10,500	—	
Segunda Zona	15,000	10,500	5,750	—	
Sub-total Costa Norte		330,666	259,916	178,750	73,500
Promedios		19,450	15,289	10,514	9,187

ZONA COSTA CENTRO

Departamento	Provincia	Áreas c/riego (soles por hectárea)			
		1ra.	2da.	3ra.	4ta.
Lima	1. Cañete				
	Valle de Cañete e Imperial	46,000	37,000	27,000	23,000
	Valle de Lunahuaná				
	Zona Baja	34,500	27,500	21,000	—
	Zona Alta	23,000	18,500	14,000	—
	Valle de Mala	31,000	25,000	20,000	15,000
	Valle de Asia				
	Zona Baja	18,500	14,000	—	—
	Zona Alta	23,000	18,500	14,000	9,500
	2. Pisco				
	Zona Alta	32,000	25,000	20,000	14,000
	Zona Media	41,500	32,000	25,000	18,500
	Zona Baja	32,000	25,000	20,000	14,000
Lima	3. Chancay				
	Valle de Pativilca				
	Zona Baja	34,500	27,500	23,000	17,000
	Zona Alta	27,500	23,000	20,000	11,500
	Valle Huaura Z. Alta	34,500	27,500	22,000	15,000
Valle Huaura Z. Media	46,000	37,000	27,500	23,000	
	Sub-total Costa Centro	424,000	337,500	254,000	160,500
	Promedios	32,615	25,961	21,166	16,050

ZONA SIERRA NORTE

Departamento	Provincia	Terrenos con riego (soles por hectárea)			
		1ra.	2da.	3ra.	4ta.
Cajamarca	1. Cajamarca				
	1ra. zona 2,000 a 3,000 m.	4,600	3,000	2,300	1,250
	2da. zona baja	9,000	7,600	4,500	2,300
	3ra. zona (distr. Cospán más de 3,000 metros)	6,000	3,800	2,300	1,400
	2. Cajabamba				
Valle de Condebamba	11,600	8,850	5,050	4,400	
Zona baja	7,600	6,300	3,150	1,900	
Zona media					
Ancash	Huarez-Carhuaz-Recuay				
	Hasta 2,000 m.s.n.m.	13,800	10,400	7,450	3,500
	2,000 a 3,000 metros	10,350	7,450	6,300	2,900
	Más de 3,300 metros	6,350	4,600	4,000	1,720
	Sub-total Sierra Norte	69,300	52,000	35,050	19,370
	Promedios	8,662	6,500	4,381	2,421

ZONA SIERRA NORTE

Departamento	Provincia	Terrenos de seco (soles por hectárea)			
		1ra.	2da.	3ra.	4ta.
Cajamarca	1. Cajamarca 1ra. zona 2,000 a 3,000 m. 2da. zona baja 3ra. zona (distr. Cospán más de 3,000 metros)	2,900	2,200	1,250	800
		2,530	2,300	1,400	800
		2,300	1,600	1,150	800
	2. Cajabamba Valle de Condebamba Zona baja Zona media	3,500	2,000	1,250	920
		2,530	1,900	1,250	800
	Ancash Huaraz-Carhuaz-Recuay Hasta 2,000 m.s.n.m. 2,000 a 3,000 metros Más de 3,300 metros	6,900	5,200	2,900	1,150
		4,600	2,900	1,720	700
		2,900	1,720	860	350
	Sub-total Sierra Norte		28,160	19,820	11,780
Promedios		3,520	2,477	1,472	790

ZONA SIERRA NORTE

Departamento	Provincia	Pastos naturales (soles por hectárea)			
		1ra.	2da.	3ra.	4ta.
Cajamarca	1. Cajamarca 1ra. zona 2,000 a 3,000 m. 2da. zona baja 3ra. zona (distr. Cospán más de 3,000 metros)	700	516	333	150
	2. Cajabamba Valle de Condebamba Zona baja Zona media	460	336	213	90
	Ancash Huaraz-Carhuaz-Recuay Hasta 2,000 m.s.n.m. 2,000 a 3,000 metros Más de 3,300 metros	700	600	350	120
		600	350	170	100
		350	250	120	60
Sub-total Sierra Norte		2,810	2,052	1,186	520
Promedios		562	410	237	104

ZONA SIERRA CENTRO

Departamento	Provincia	Terrenos con riego (soles por hectárea)			
		1ra.	2da.	3ra.	4ta.
Pasco	3. Pasco y Daniel Carrión	10,100	7,600	5,100	3,100
	Hasta 3,000 m.s.n.m.	5,600	4,400	3,100	2,500
	Más de 3,000 m.s.n.m.				
	4. Huánuco				
	De 1,900 a 2,200 m.s.n.m.	20,350	15,200	10,100	6,300
	De 2,200 a 3,600	8,950	7,000	5,200	2,530
	5. Junín y Yauli	9,500	6,300	4,400	3,150
	6. Huancavelica y				
	Castrovirreyña	8,850	7,600	6,300	5,100
	Sub-total Sierra Centro	63,350	48,100	34,200	22,600
	Promedios	10,558	8,016	5,700	3,700
Cusco	ZONA SIERRA SUR				
	7. Quispicanchis	9,850	8,350	5,700	4,050
	8. Anta	15,200	12,650	7,600	2,100
	9. Chumbivilcas-Canas-Espinar	7,600	5,300	3,800	2,300
	10. Azángaro-Lampa-Melgar				
	11. Chucuito-Huancané-Puno (cercado)				
	Sub-total Sierra Sur	32,650	26,300	17,100	8,450
	Promedios	10,883	8,766	5,700	2,816
	Promedio general sierra	10,034	7,760	5,260	3,005

ZONA SIERRA CENTRO

Departamento	Provincia	Terrenos de secano (soles por hectárea)			
		1ra.	2da.	3ra.	4ta.
Pasco	3. Pasco y Daniel Carrión	5,100	3,800	3,100	1,900
	Hasta 3,000 m.s.n.m.	3,100	2,500	1,900	1,400
	Más de 3,000 m.s.n.m.				
	4. Huánuco				
	De 1,900 a 2,200 m.s.n.m.	7,500	5,200	3,900	2,900
	De 2,200 a 3,600	3,800	2,530	1,950	1,400
	5. Junín y Yauli	5,050	3,800	3,150	2,530
	6. Huancavelica y				
	Castrovirreyña	3,150	2,530	1,900	1,250
	Sub-total Sierra Centro	25,700	20,360	15,900	11,300
	Promedios	4,616	3,393	2,650	1,896
Cusco	ZONA SIERRA SUR				
	7. Quispicanchis	5,300	4,050	3,300	2,000
	8. Anta	5,300	4,050	2,900	2,000
	9. Chumbivilcas-Canas-Espinar	3,400	2,800	2,150	1,400
	10. Azángaro-Lampa-Melgar	4,400	3,800	3,100	1,900
	11. Chucuito-Huancané-Puno (cercado)	7,600	6,500	5,100	2,500
	Sub-total Sierra Sur	26,000	21,200	16,550	9,800
	Promedios	5,200	4,240	3,310	1,960
	Promedio general sierra	4,445	3,370	2,477	1,548

ZONA SIERRA CENTRO

Departamento	Provincia	Pastos naturales (soles por hectárea)				
		1ra.	2da.	3ra.	4ta.	
Pasco	3. Pasco y Daniel Carrión	Hasta 3,000 m.s.n.m.	1,300	910	520	130
		Más de 3,000 m.s.n.m.				
	4. Huánuco	De 1,900 a 2,200 m.s.n.m.	700	510	333	150
		De 2,200 a 3,600	1,250	882	516	150
	5. Junín y Yauli					
	6. Huancavelica y Castrovirreyna		700	506	313	120
		Sub-total Sierra Centro	3,950	2,814	1,682	550
		Promedios	987	703	420	137
	ZONA SIERRA SUR					
	Cusco	7. Quispicanchis				
		8. Anta	600	482	366	250
9. Chumbivilcas-Canas-Espinar						
10. Azángaro-Lampa-Melgar		1,900	1,300	650	130	
11. Chucuito-Huancané-Puno (cercado)						
Sub-total Sierra Sur		2,500	1,782	1,016	380	
	Promedios	1,250	891	508	190	
	Promedio general sierra	933	669	388	143	

ZONA COSTA SUR

Departamento	Provincia	Áreas c/riego (soles por hectárea)				
		1ra.	2da.	3ra.	4ta.	
Arequipa	1. Camaná	Distr. de Camaná	25,000	21,000	16,000	10,500
		Distr. de Ocoña	14,000	11,500	7,000	4,500
		Distr. de Valcárcel	9,500	6,000	4,500	3,500
		Distr. de Quilca	6,000	4,500	2,800	1,800
	2. Islay	Zona Alta	26,500	21,000	14,000	—
		Zona Media	32,000	25,000	15,000	—
		Zona Baja	27,500	22,000	15,000	9,500
		Moquegua				
	3. Moquegua	Valle de Ilo Zona Baja	31,600	25,000	10,000	13,000
		Valle de Ilo Zona Alta	19,000	15,000	11,300	6,500
		Valle de Moquegua				
Arequipa	Zona Baja	27,600	22,800	20,200	10,100	
	Zona Media	30,300	25,000	20,200	13,000	
	Zona Alta	20,200	16,500	13,000	7,600	
	Valle de Torata	22,800	19,000	13,000	8,800	
	Valle de Orora	16,500	13,000	10,100	6,500	
	Sub-total Costa Sur	308,500	247,300	181,100	94,700	
	Promedios	22,935	17,664	12,935	7,891	
	Promedio general	24,700	19,638	14,871	11,042	

CEJA DE SELVA NORTE

Departamento	Provincia	Terrenos con riego (soles por hectárea)			
		1ra.	2da.	3ra.	4ta.
Cajamarca	1. Jaén				
	Distr. Jaén-Bellavista Pucará-Pomabamba	15,200	11,500	8,050	—
	Distr. Sallique-San Felipe y Colasay	8,850	5,050	1,900	—
2. Chachapoyas-Luya- Pongará-Bagua					
	Sub-totales	24,050	16,550	9,950	—
	Promedios	12,025	8,275	4,075	—
ZONA DE SELVA CENTRAL					
3. Pachitea					
	1,000 a 2,000 m.s.n.m.	—	—	—	—
	1,500 a 2,500 m.s.n.m.	—	—	—	—
4. Oxapampa					
	(más 1,5000 m.)	—	—	—	—
5. Satipo					
6. Huancayo (Dist. Sto.)					
Junín					
	Sub-totales				
	Promedios				

CEJA DE SELVA SUR

Departamento	Provincia	Terrenos de secano (Soles por hectárea)			
		1ra.	2da.	3ra.	4ta.
Cusco Puno	7. La Convención	13,900	11,100	8,350	4,200
	8. Sandía	—	—	—	—
	9. Carabaya	—	—	—	—
	Totales	13,900	11,100	8,350	4,200
	Promedios				
	Promedios generales	12,962	9,687	6,662	4,200
CEJA DE SELVA NORTE					
Cajamarca	1. Jaén				
	Distr. Jaén-Bellavista Pucará-Pomabamba	—	—	—	—
	Distr. Sallique-San Felipe y Colasay	2,530	1,900	1,250	500
2. Chachapoyas-Luya- Pongará-Bagua					
	Sub-totales	2,675	1,040	525	175
	Promedios	5,205	2,940	1,775	675
	Promedios	2,602	1,470	887	337

ZONA DE SELVA CENTRAL

3. Fachitea	3,800	3,200	2,530	1,250
1,000 a 2,000 m.s.n.m.	3,800	3,200	2,530	1,250
1,500 a 2,500 m.s.n.m.	5,050	4,400	2,500	1,900
4. Oxapampa (más 1,5000 m.)	5,100	4,400	2,500	1,900
5. Satipo	4,400	3,150	1,900	950
6. Huancayo (Dist. Sto.)	2,530	1,900	1,400	950

Junín

Sub-totales	20,830	15,850	10,860	6,500
Promedios	4,176	3,170	2,172	1,300

CEJA DE SELVA SUR

7. La Convención	6,550	5,300	4,050	2,000
8. Sandia	4,400	3,100	2,500	1,900
9. Carabaya	6,500	5,100	3,100	1,900

Cusco

Puno

Totales	17,450	13,500	9,650	5,800
Promedios	5,816	4,500	3,216	1,900
Promedios generales	4,198	3,046	2,091	1,190

ANEXO 2
Estadística agraria 1972
COSTA

Cultivos	Has.	V.B.P. (millones)
1. Cereales		
Arroz	69,310	1,793
Maíz	106,795	1,275
Sorgo	7,375	72
2. Frutales		
Mango	4,139	165
Naranja	7,236	326
Plátano	90,460	200
3. Hortalizas		
Cebolla	3,155	136
Tomate	5,255	198
Maíz (choclo)	9,580	134
Ají	2,000	68
4. Industriales		
Algodón	124,830	2,727
Caña	83,600	2,347
Vid	10,273	460
5. Menestras		
Frejol	21,720	269
Pallar (G.S.)	5,325	59
6. Forrajes		
Maíz chala	9,515	118
Alfalfa	41,280	1,258
Otros	13,670	231
7. Tubérculo		
Papa	6,710	402
Camote	9,955	285
	550,883	12,523

V.B.P./Ha. = 22,728

SIERRA

Cultivos	HAS.		V.B.P.	
	Riego	Secano	Riego	Secano
1. Cereales				
Trigo	17,770	114,420	101	468
Cebada	19,985	159,330	86	409
Maíz	68,480	160,895	450	546
Quinua		12,435		23
2. Frutales				
Naranja	1,456		29	
Melocotón	1,798		102	
3. Hortalizas				
Cebolla	3,585	1,150	158	30
Maíz (choclo)	3,905	12,335	62	120
4. Menestras				
Arveja (G. seco y verde)	2,175		26	
Frejol	3,255	24,679	26	100
Haba (G. seco y verde)	7,570	21,762	63	115
5. Tubérculos				
Papa	36,410	226,375	852	3,557
Oca		15,530		118
Olluco		14,205		145
6. Forrajes				
Alfalfa	91,780		2,123	
Otros	37,590	34,120	490	398
Cebada		11,165		42
Avena		7,635		40
Totales	295,759	816,027	4,568	6,111

V.B.P. / Ha.: Riego = 15,445 – Secano = 7,488.

CEJA DE SELVA

Cultivos	HAS.		V.B.P.	
	Riego	Secano	Riego	Secano
1. Cereales				
Arroz	19,855	28,590	466	217
Maíz		42,920		181
2. Frutales				
Papayo		2,850		60
Plátano		45,345		764
Palto		5,507		136
Naranjo		7,241		148
3. Menestras				
Frejol		8,270		50
4. Industriales				
Café	1,030	121,255	11	1,200
Coca		17,439		324
Caña		4,550		65
Cacao		3,542		34
Té		3,160		40
5. Tubérculos				
Yuca		24,560		451
6. Forrajes				
Otros	4,000	124,700	18	1,349
Totales	24,885	439,929	495	5,019

V.B.P. / Ha.: Riego 19.891 – Secano = 11.408.

pastos naturales (86.3% del total). Las áreas "fuera de PIAR" de la zona agraria 5 se adscribieron parcialmente a la costa y parcialmente a la sierra en función del tipo de tierra dominante.

3. Los resultados son los siguientes:

Zona Agraria 1

COSTA

- Chira
- Bajo Piura
- Medio Piura
- Alto Piura
- San Lorenzo
- Tumbes

SIERRA

- Ayabaca
- Frías-Pacaipampa
- Huancabamba
- Fuera de PIAR
- Parte de Chira, S. Lorenzo y Tumbes

Zona Agraria 2

COSTA

- Chancay-La Leche
- Jequetepeque
- Zaña
- Motupe-Olmos

SIERRA

- Chotano- Llaucano
- Cajamarca
- San Marcos
- Cajabamba
- S. Pablo-Contumazá
- Fuera de PIAR
- Celendín-Bolívar
- Cutervo
- Utcubamba
- San Miguel

Zona Agraria 3

COSTA

- Chicama Bajo
- Virú-Chao
- Santa-Lacramarca
- Casma-Sechín
- Nepena
- Santa Clara
- Moche-Sta. Catalina

SIERRA

- Aija-Culebras
- Otuzco
- Santiago de Chuco
- Huamachuco
- Urcón-Conchucos
- Chicama Alto
- Chupata-Conchucos
- Callejón de Huaylas
- Pallasca
- Fuera de PIAR.

Zona Agraria 4

COSTA

- Huaura
- Cañete-Mala
- Chancay-Huaral
- Chillón-Rímac-Lurín
- Supe-Barranca
- Fuera de PIAR

SIERRA

- Ambar-Cajatambo

Zona Agraria 5

Esta zona presentó un problema particular. Está dividida en 4 áreas, cada una de las cuales comprende 2 provincias, una en la sierra y otra en la costa; (1) Pisco (costa) – Castrovirreyna (sierra); (2) Chincha (costa) – Huachos (sierra); (3) Ica (costa) – Córdova (sierra); y (4) Nazca-Palpa (costa) – Lucre (sierra). Al estar la información sobre cada

tipo de tierra agregada para cada una de estas áreas, no se podía saber qué tipos de tierras correspondían a cada región. Para desagregarlas se utilizó una clasificación de todas las CAPs, SAIS y EPS adjudicadas en el país, que incluye el criterio de región natural, elaborada por Arturo Chávez y José María Caballero, para las áreas adjudicadas a empresas; para las tierras adjudicadas a comunidades campesinas y grupos campesinos se utilizó una regionalización a nivel distrital, preparada también por Arturo Chávez y José María Caballero, después de haber ubicado el grupo o comunidad en su distrito correspondiente en el Censo de Población y Vivienda de 1972.

Zona Agraria 6

SIERRA

- Caylloma
- Majes
- Fuera de PIAR

Zona Agraria 7

COSTA

- Tacna-La Yarada
- Fuera de PIAR

Zona Agraria 8

SELVA

- Pevas
- Nauta
- Fuera de PIAR

Zona Agraria 9

SELVA

- Robles Valdizán
- Huallaga Central
- Tingo María
- Fuera de PIAR

Zona Agraria 10

SIERRA

- Tarma
- Meseta de Bombón
- Pasco
- Colcabamba
- Huallaga
- Mantaro-Junín
- Huánuco Viejo
- Fuera de PIAR

SELVA

- Chanchamayo
- Perené

Zona Agraria 11

SIERRA

- Anta
- Lares
- Limatambo-Mollepata
- Maranganí
- Paucartambo
- Cusco- Urcos
- Abancay
- Maras-Pucyura
- Fuera de PIAR
- Calca-Urubamba

SELVA

- La Convención
- Alto Madre de Dios

- Maras-Chincheros
- Quispicanchis
- Chunchaypucyo
- Paruro
- Acomayo
- Espinar-Chumbivilcas

Zona Agraria 12

SIERRA

- Puno
- Lampa-Capachica
- S. Antonio de Esquilache
- Huancané-Putina
- Azángaro -San Antón
- Umachire
- Chucuito
- Fuera de PIAR

Zona Agraria 13

SIERRA

- Huamanga
- Huando
- Huanta
- Ichu
- Andahuaylas
- Chincheros
- Cachi-Urubamba
- Colcabamba
- Víctor Fajardo

SELVA

- La Mar
- Fuera de PIAR

4. En el caso de las adjudicaciones individuales, la información desagregada disponible por tipo de tierras era al 30 de setiembre de 1978 (es decir un año anterior a la restante) y además no estaba desagregada según región natural. El método adoptado consistió en: *a.* Se tomó el total de tierras adjudicadas en forma individual al 30/9/79 (578,005 Ha.) y se aplicó las proporciones correspondientes a los distintos tipos de tierras del año anterior. El error es muy pequeño pues entre el 30/9/78 y el 30/9/79 sólo se adjudicaron en forma individual 9,220 Ha., o sea un aumento del 1.6% en las adjudicaciones individuales acumuladas al 30/9/78. *b.* Para asignar las áreas adjudicadas en forma individual a regiones naturales, se supuso, para aquellas zonas agrarias que abarcan más de una región, que los porcentajes eran iguales a los de las áreas restantes adjudicadas en la zona.

APENDICE 3
METODOLOGIA PARA EL CALCULO
DE LOS DISTINTOS TIPOS DE
BENEFICIARIOS

Indicamos aquí la metodología usada para calcular el número de beneficiarios, según tipos y regiones naturales, y el promedio de tierras por beneficiarios presentados en el cuadro 6.

Número de beneficiarios

1. *Trabajadores estables*

Costa: Hemos incluido el total de adjudicatarios de aquellas organizaciones asociativas de la costa que tienen carácter empresarial (de acuerdo con la tipología de las empresas creadas por la reforma agraria elaborada por José María Caballero y Arturo Chávez), que suman 80.3 miles. Se han incluido aquí las cooperativas comunales y empresas comunales creadas en los valles del Chira y el bajo Piura, cuyo número de trabajadores puede estimarse en 3.8 miles (ver Emma Rubín de Celis y colaboradores, *¿Qué piensa el campesino de la Reforma Agraria? Caso Piura*, CIPCA, Piura 1978, cuadro 2).

Sierra y selva: Hemos estimado el número de trabajadores estables dividiendo las áreas centraliza-

das de las empresas de la sierra y la selva (las de esta última se estimaron en 6.5 miles de Ha.) entre la relación Ha. centralizadas de las empresas de la costa (263.0 miles) / trabajadores estables de esas empresas (80.3 miles), relación que es 3.3; o sea, hemos supuesto que el número de Ha. (estandarizadas) centralizadas por trabajador estable es igual en las tres regiones. Resultan 16.8 miles de trabajadores estables.

2. *Ex-feudatarios*

Costa: Ante la total carencia de información hemos supuesto una cifra de 6.0 miles, para cubrir a aquellos campesinos que tienen una parcela dentro de las CAPs costeños pero sin ser trabajadores estables de ellas y algunas –muy escasas– adjudicaciones a grupos campesinos que se han realizado en la costa.

Sierra y selva: Se han obtenido sumando todos los beneficiarios de CAPs (106.1 miles), la mitad de los adjudicatarios de SAIS (29.4 miles), suponiendo que la otra mitad son comuneros miembros de las comunidades asociadas, los adjudicatarios de grupos campesinos (45.9, incluye las cooperativas en formación), los adjudicatarios de las Cooperativas Agrarias de Servicios (1.4 miles) y los de las EPS (1.5 miles), de lo cual se ha deducido los trabajadores estables de costa y sierra antes calculados, excluyendo los de las Cooperativas Comunales y

Empresas Comunales de Piura y Chira (93.2) y el estimado de 6.0 miles de ex-feudatarios de la costa; lo que arroja un total de 84.9 miles de ex-feudatarios.

3. *Comunidades campesinas*

Costa: Se han estimado como diferencia entre el total oficial de familias comuneras beneficiarias de la Zona Agraria I donde se encuentran los valles del Chira y el Piura, única zona donde las comunidades tienen significación en la costa) y los 3.8 miles de trabajadores estables de las empresas comunales y cooperativas comunales; lo que da 14.4 miles de beneficiarios.

Sierra y ceja de selva: Es el resultado de sumar todos los beneficiarios de comunidades (112.3) más la mitad de los beneficiarios de SAIS (29.4) y restar el estimado de comuneros beneficiarios correspondiente a la costa (14.4) y los considerados como trabajadores estables (3.8); lo que da un total de 123.5 miles de comuneros para la sierra y selva.

4. *Adjudicatarios individuales*

Al no conocer su distribución entre costa y sierra y selva, hemos supuesto que está en proporción a las Ha. estandarizadas adjudicadas individualmente en las dos regiones (48.7% y 51.3%, respectivamente), los 33.7 miles de adjudicatarios individuales se

reparten, por tanto, 16.4 en la costa y 17.3 en la sierra y la ceja de selva.

Promedio de tierras por beneficiario

Se han dividido las tierras (en Ha. estandarizadas) correspondientes a cada grupo entre el número de beneficiarios. Las tierras de cada grupo se han calculado así:

Estables: Todas las tierras centralizadas de las empresas (318.6 miles de Ha. estandarizadas), más un tercio de las descentralizadas (46.8 miles), considerando que los trabajadores estables de las empresas tienen también en muchos casos acceso a parcelas de conducción individual dentro del área adjudicada a estas, lo que da un total de 365.4 mil Ha., que dividido entre los 97.1 mil trabajadores estables arroja un promedio de 3.8 Ha. (estandarizadas) por trabajador.

Comuneros: Se han tomado todas las tierras adjudicadas a comunidades, excluyendo 12.0 miles de Ha. correspondientes a las empresas comunales y cooperativas comunales de los valles del Chira y el Piura, que son 54.1 miles de Ha., lo que dividido entre los 137.9 miles de comuneros da un promedio de 0.4 Ha. (estandarizadas) por comunero.

Adjudicatarios individuales: Se han incluido todas las tierras adjudicadas a personas naturales (88.7 mil

Ha. estandarizadas), con un promedio de 2.6 Ha. por beneficiario.

Ex-feudatarios: Las tierras que les corresponden se han hallado como diferencia entre el total de Ha. estandarizadas adjudicadas (702.3 miles) y las correspondientes a los otros tres grupos, lo que da una cifra de 194.1 mil Ha., que dividida entre los 90.9 mil beneficiarios ex-feudatarios arroja un promedio de 2.1 Ha. estandarizadas.

APENDICE 4

METODOLOGIA PARA EL CALCULO DE LA PARTICIPACION EN EL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA POR TIPO DE PRODUCTORES Y CATEGORIA DE PRODUCTOS (CUADRO 13)

1. La separación por tipo de productores se hizo distinguiendo, primero, entre unidades asociativas y no asociativas a partir del cuadro 12. La distinción entre medianos y pequeños productores, en el sector no asociativo, se hizo utilizando el Censo Agropecuario de 1972 (procesado por el Banco Mundial, *op. cit.*) Para cada producto, el porcentaje del VBP correspondiente a la mediana y pequeña propiedad, respectivamente, se calculó en proporción a la cantidad producida según el Censo. El supuesto implícito, al igualar la distribución de la producción en toneladas métricas a la distribución del valor de la producción, es que la calidad de los productos y los precios que reciben los dos tipos de productores son los mismos. Este supuesto fue inevitable ya que no se dispone de datos sobre la distribución del valor de la producción por tamaño de unidades.

2. Los cultivos considerados representan el 66.5% del VBP agrícola en 1977. La desagregación por tipo de producto, señalada al pie del cuadro 13, se desarrolla y justifica en Elena Alvarez, *Política Agraria... op. cit.* Sólo ofreció dificultad en los casos de

maíz y papa. El Censo de 1972 no distingue entre maíz duro y amiláceo, por lo que, en el caso del maíz duro, se utilizó la distribución regional que presenta Pacheco (*op. cit.*) y se le aplicó la estructura de control de producción de la costa y la selva de acuerdo al Censo (la producción de la sierra es pequeña). Para el maíz amiláceo de sierra se utilizó la estructura que presenta el Censo para esa región, y para la costa y la selva se aplicó –a falta de mejor información– un promedio simple de la producción de los productos agrícolas de mercado restringido. Se consideró como papa "de consumo urbano" la producida en tierras bajo riego y "de mercado restringido" la producida en secano. Esta es, sin duda, una aproximación muy gruesa pero la alternativa era no hacer ninguna diferenciación. Como no se dispuso de la información de cebada para 1977, se tomó la cifra de producción de 1976.

3. Los productos pecuarios considerados representan el 84.1% del VBP pecuario nacional. Debido a que los *Boletines trimestrales* del Ministerio de Agricultura y Alimentación no proveen información de productos pecuarios, se optó por utilizar la desagregación entre producción asociativa y no asociativa que para 1975 se presenta en Ministerio de Agricultura, *Análisis de la situación... op. cit.* Para la producción de carnes se supuso que el control de la producción es proporcional al del control del stock. Puesto que las medianas propiedades y las unidades aso-

ciativas tienen seguramente en promedio un rendimiento en carne más alto por animal, el procedimiento usado tiende a sobrerepresentar su importancia, sobrestimando la de las economías campesinas. El dato sobre leche destinada a la producción agroindustrial corresponde a la proporción recibida en planta en 1976 (65% del total), y ha sido tornado de Merino, *La acción... (Op. cit.)*. La producción de porcino se atribuyó totalmente a la pequeña y mediana propiedad. La producción de carne de ave y huevos destinados al mercado urbano se atribuyó a la mediana propiedad, luego de deducir una reducidísima proporción correspondiente al sector reformado.

4. En total los productos (agrícolas y pecuarios) considerados representan el 72.4% del VBP agropecuario de 1977. Los porcentajes de control de la producción del sector asociativo de los cuadros 12 y 13 no coinciden exactamente, debido a que la cobertura de productos, aunque muy similar, no es idéntica en ambos cuadros.

El texto de este libro se presenta en caracteres Caledonia de 10 p. con 2 p. de interlinea. Las citas al pie de página en 8 p. con 1 p. de interlinea. Los títulos de capítulos en Garamond de 12 p. La caja mide 20 x 32 picas. El papel empleado es Bond de 60 gr. Su impresión concluyó el 6 de enero de 1981 en los talleres de INDUSTRIALgráfica S. A., Chavín 45, Lima 5.

Serie: COLECCION MINIMA

1. Richard M. Morse/Joaquín Capelo
Lima en 1900. Estudio crítico y Antología
Lima, IEP ediciones 1973, 200 págs.
2. Giorgio Alberti, Heraclio Bonilla,
Julio Cotler, Alberto Escobar, José Matos Mar
Educación y desarrollo rural
Lima, IEP ediciones 1974, 56 págs.
3. Juan Martínez Alier
Los huacchilleros del Perú
Lima, París, IEP-Ruedo Ibérico 1973, 100 págs.
4. Heraclio Bonilla
El minero de los Andes
Lima, IEP ediciones 1974, 89 págs.
5. José Matos Mar, José M. Mejía
Reforma agraria: logros y contradicciones 1969-1979
Lima, IEP ediciones 1980, 138 págs.
6. José María Caballero
Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina
Lima, IEP ediciones 1980, 158 págs.
7. Elena Alvarez
*Política agraria y estancamiento
de la agricultura, 1969-1977*
Lima, IEP ediciones 1980, 92 págs.
8. Julio Cotler
Democracia e integración nacional
Lima, IEP ediciones 1980, 103 págs.
9. Jürgen Golte
La racionalidad de la organización andina
Lima, IEP ediciones 1980, 128 págs.
10. C. Sempat Assadourian, Heraclio Bonilla,
Antonio Mitre, Tristan Platt
Minería y espacio económico en los Andes
Lima, IEP ediciones 1980, 104 págs.
11. Oscar Ugarteche
Teoría y práctica de la deuda externa en el Perú
Lima, IEP ediciones 1980, 168 págs.

Colección mínima / 12
Instituto de Estudios Peruanos
editores

IEP
Biblioteca



01939