

DE LA REFORMA AGRARIA AL NEOLATIFUNDIO: EL CRECIMIENTO CAPITALISTA DEL CAMPO PERUANO

FERNANDO EGUREN

Artículo publicado en la obra colectiva Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012). Volumen II. Universidad Autónoma Metropolitana, México. 2014.

En las últimas décadas, la modernización capitalista del campo peruano ha estado fuertemente marcada por la reforma agraria que un gobierno militar, presidido por el general Juan Velasco Alvarado, ejecutó entre 1969 y 1975. Por su carácter gravitante, puede periodizarse el proceso de modernización en tres momentos: *a)* antes de la reforma agraria, *b)* la reforma agraria y los años inmediatos posteriores, y *c)* la reconcentración de la propiedad de la tierra.

En 1969 se inició en Perú una de las reformas agrarias más radicales del subcontinente. Con ella, culminó un periodo en el que la estructura bipolar de tenencia de la tierra, la economía cerrada de las haciendas, la organización territorial del poder y las relaciones laborales precapitalistas, predominantes en la mayor parte del espacio rural, colisionaban con las tendencias de modernización de la economía y de la sociedad. En apenas seis años, fueron expropiados todos los latifundios del país y debilitadas de muerte las relaciones semiserviles que habían caracterizado una buena parte de las haciendas. Los efectos fueron muy importantes en varios sentidos. Por un lado, la sociedad rural se democratizó pero, por otro, el desempeño de la producción agrícola sufrió en aquellos espacios en los que la actividad agraria había alcanzado importantes niveles de modernización técnica y de gestión. Durante dos décadas —mitad de la década de 1970, ya terminada la reforma agraria, hasta mediados de la década de 1990— la economía rural estuvo dominada por la pequeña y mediana agricultura, en un contexto económico nacional e internacional muy problemático.¹ Hacia mediados de los años noventa se inició una nueva etapa de modernización de la agricultura, que se prolonga hasta la actualidad, con cuatro características notables: el inicio de un nuevo proceso de concentración de la propiedad de la tierra, la modernización de la producción agraria, la expansión de una agricultura de exportación “no tradicional” y la marginación de la pequeña agricultura.²

El peso de lo rural

A pesar de lo que dicen las cifras oficiales, Perú es un país aun fuertemente rural. El censo demográfico de 2007 consignó que la población rural era 24% de la total, basándose en una definición muy restrictiva de “población rural”;³ es claro que la tendencia es que se vaya reduciendo. Sin embargo, con definiciones menos restrictivas, llegaría a ser, actualmente, más de 40% de los pobladores del país.⁴

¹ No hay una definición en Perú de pequeña y mediana agricultura. Por razones prácticas, con fines ilustrativos y reconociendo una dosis de arbitrariedad, puede considerarse pequeña agricultura a aquella que se desenvuelve sobre 20 o menos hectáreas, y mediana la que va de 50 a 150 hectáreas de tierras de cultivo.

² “No tradicional” en relación con los “tradicionales” productos agrarios que Perú ha exportado por décadas: fibra de algodón, azúcar y productos tropicales, café y cacao.

³ El III Censo Nacional Agropecuario define la población rural como aquella que habita en centros poblados de no más de cien viviendas contiguas, o más de cien dispersas. Esta definición subvalora la población rural. Hay otras definiciones mucho más amplias. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos considera como rurales los territorios con densidades demográficas inferiores a 150 habitantes por kilómetro cuadrado y a una distancia importante de las zonas urbanas superior a una hora de viaje. El Banco Mundial asume tal definición en un estudio dedicado a América Latina (véase World Bank, 2005).

⁴ En Perú pueden considerarse rurales las poblaciones de los distritos con menos de 20 000 habitantes (véase la *Revista Agraria*, 2008).

Una definición restrictiva de lo que es actividad agraria también subvalora su importancia económica. Según la contabilidad convencional, que sólo incluye la actividad agraria primaria, el aporte de la economía agraria al PIB del país varía entre 7% y 8%, pero si se incluyen las industrias vinculadas a la agricultura, su participación se elevaría a 31.76% del PIB nacional, más alto que cualquier otro sector productivo (World Bank, 2005:35).

Perú es un país con escasa tierra agrícola. Con un área total de 128.5 millones de hectáreas, se estima que las áreas cultivables no llegan a 7% del territorio nacional. Estas tierras se distribuyen en las tres regiones naturales del país, que lo dividen en tres franjas orientadas del noroeste al sureste: costa, sierra y selva (véase mapa 4.1).

Según el III Censo Nacional Agropecuario (Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, 1994),⁵ la sierra andina posee más de la mitad de las tierras cultivadas, seguida por la selva amazónica; pero las mejores tierras de cultivo se encuentran en la costa, y es allí donde se da el mayor valor agregado a la producción. Esta última región, a la que este artículo prestará más atención, es la más dinámica económicamente y en ella se está dando un importante proceso de modernización de la actividad agrícola.

⁵ El último censo nacional agropecuario data de 1994. Se realizará un nuevo censo en el último semestre de 2012.

Mapa 4.1. Las tres regiones de Perú



Etapas en el desarrollo reciente del capitalismo agrario en Perú

El agro peruano antes de la reforma agraria

En 1962, el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) realizó un estudio sobre la estructura agraria en siete países de América Latina, incluido Perú (Barraclough y Collarte, 1972). La información que dio fue valiosa, pues apenas un año antes se había realizado un censo agropecuario y la información retrataba la situación presente. El censo registró 878 667 unidades agropecuarias, con una superficie de 18.6 millones de hectáreas. Los resultados le pusieron números a lo que ya se sabía: que había una estructura de propiedad de las tierras agropecuarias caracterizada por una gran concentración, por un lado, y por una gran dispersión, por el otro, y que 0.26% de las unidades agropecuarias poseían 70% de las tierras (cuadro 4.2). Los resultados del censo despejaron las dudas de quienes aún no estaban convencidos del grado de concentra-

ción, y la posición de quienes sostenían la necesidad de hacer una reforma agraria se fortaleció políticamente.

Ya desde la década de 1950 la reforma agraria estaba dejando de ser un discurso político exclusivo de los partidos radicales de izquierda, para ser incorporado en las agendas políticas de los partidos conservadores. Así, apenas elegido presidente el conservador Manuel Prado, en 1956, nombró una Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, cuya conformación incluía, de manera destacada, a representantes de hacendados considerados progresistas para la época. Entre las principales recomendaciones de la Comisión estaban poner límites al tamaño de la propiedad y un impuesto progresivo a la tierra.

Cuadro 4.2. Perú, número y superficie de las unidades agropecuarias con tierras declaradas, por tamaño y por tipo de tenencia

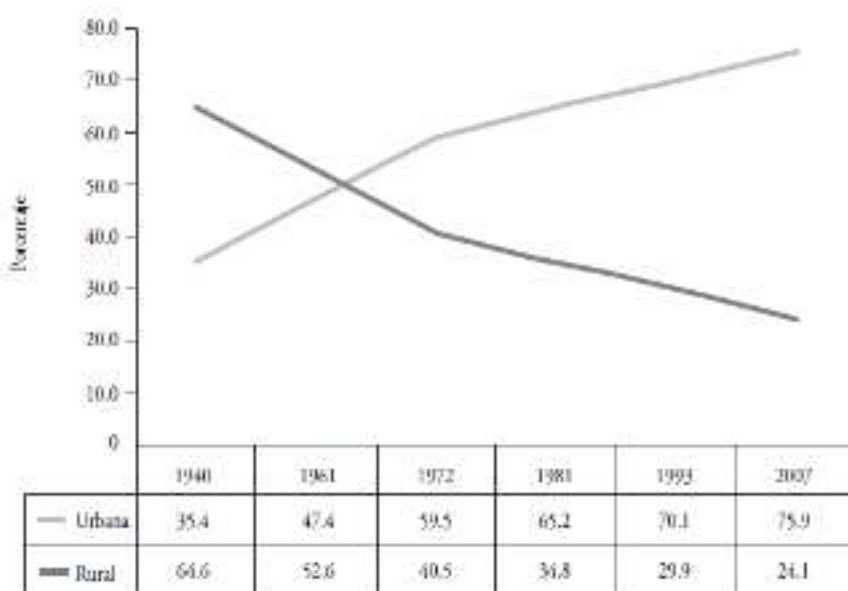
Unidades agropecuarias por tamaño	Total de unidades				Promedio de tamaño
	Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje	
Menos de 5	708 257	83.1	1054 720	5.7	1.5
De 5 a 20	107 199	12.6	879 385	4.7	8.2
20 a 100	24 628	2.9	980 058	3.3	39.8
De 100 a 500	8 081	0.9	1 624 643	8.7	201.0
De 500 a 1 000	1 585	0.2	1 065 157	5.7	672.0
De 1 000 a 2 500	1 116	0.1	1 658 636	8.9	1 486.2
Más de 2 500	1 091	0.1	11 341 901	61	10 395.9
Total	851 957	100	18 604 500	100	21.8

Fuente: Primer Censo Nacional Agropecuario, 1961, Dirección Nacional de Estadística y Censos. Elaborado por el CIDA (Bomadiough y Collaris, 1972:396).

Las razones que explican esta preocupación por la necesidad de modificar la estructura vigente de propiedad eran varias. Desde, aproximadamente, la década de 1940, las relaciones de mercado en los espacios rurales fueron extendiéndose más allá de la relativamente modernizada región costera, y forzaron la flexibilización de las economías cerradas de las haciendas de la montañosa región andina (la sierra) y de la selva alta. Un sector de los campesinos de la sierra –la región más densamente campesina del país– comenzó a asediar las tierras de las haciendas, que antaño les pertenecían. Por otro lado, las ciudades crecían a ritmo acelerado, por la emigración desde el campo estimulada por las oportunidades de una economía urbana en expansión, mientras que en las áreas rurales persistía el atraso económico y la falta de servicios públicos. Aunque a un ritmo menor, estas tendencias demográficas continúan (véase gráfica 4.1).

Con el crecimiento de las ciudades y de las actividades económicas de base urbana, las élites rurales fueron perdiendo poder local e influencia en el Estado, mientras que las élites urbanas adquirían un mayor liderazgo. La Comisión, formada por el gobierno de Prado, fue una clara expresión política de estos cambios socioeconómicos: los otrora todopoderosos terratenientes no pudieron contener más las corrientes transformadoras.

Gráfica 4.1



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Censos nacionales.

La clase política no tenía la suficiente fuerza para ejecutar una reforma agraria. La propuesta de la Comisión nunca se llevó a cabo. El factor más importante que dobló las resistencias opuestas a una reforma agraria fue el intenso movimiento campesino que se desarrolló entre fines de los años cincuenta y la primera mitad de la década siguiente.

En efecto, durante más de cinco años el campo peruano fue agitado por intensos y extensos movimientos campesinos, sobre todo en la sierra andina. El primero de ellos, y quizá el más conocido, fue el de los campesinos del valle de La Convención, en el departamento del Cusco, en una zona de transición hacia la selva amazónica (*cf.* Fioravanti, 1976). Inmensas haciendas, cuya principal producción comercial era el café, dependían del trabajo de los arrendires (campesinos que pagaban en trabajo una parcela de tierra entregada por el hacendado) y de los allegados (que trabajaban en las tierras de los arrendires). Tanto arrendires como allegados debían comercializar obligadamente su propio café a través de los hacendados a precios por debajo de los del mercado. Fue el reclamo de poder comercializar directamente ese producto con los intermediarios, y el rechazo de los hacendados de permitirlo, lo que prendió la llama de la rebelión. Otros reclamos fueron sumándose, siendo el más importante el rechazo a seguir pagando rentas en trabajo o productos, y su reemplazo por el pago en salarios. Los campesinos del valle fueron asesorados por estudiantes universitarios politizados de la ciudad del Cusco y por partidos políticos también de izquierda.

Ante la negativa de los hacendados de ceder a los reclamos campesinos, éstos –tanto arrendires como allegados– tomaron las tierras y expulsaron a los propietarios. Los intentos del gobierno por debelar el movimiento fueron infructuosos, al punto que en 1962 un gobierno militar (1962-1963) –que accedió al poder ese año gracias a un golpe de Estado, deponiendo al presidente Prado– se vio forzado a dar una ley de reforma agraria de alcance local, y reconocer y legalizar el derecho de los campesinos sobre las tierras recuperadas.

Este movimiento campesino fue, hasta cierto punto, paradigmático, pues anticipó el contenido de las masivas movilizaciones campesinas que en los años siguientes contribuyó a desencadenar, en distintos lugares de la sierra, casi siempre en reclamo de la recuperación de las tierras de las haciendas y mejoras en las condiciones de trabajo, sobre todo la sustitución de las rentas en trabajo y productos por salarios. Todo este proceso fue, pues, socialmente democratizador y

económicamente modernizador, al debilitar tanto el poder territorial de los terratenientes como desplazar las relaciones de trabajo forzado extrasalariales.

La reforma agraria

La reforma agraria fue incorporada en las plataformas de todos los partidos políticos que compitieron en las elecciones de 1963 y constituyó un tema central de la campaña electoral de ese año. Estimuló la multiplicación de movilizaciones campesinas en otras partes del país, y el día que el presidente reformista Fernando Belaunde (1963-1968) asumió la conducción del gobierno, gracias a una alianza entre su partido, Acción Popular, y el pequeño pero muy activo partido Democracia Cristiana, decenas de miles de campesinos invadieron centenares de haciendas. Tanto para cumplir con su oferta electoral como para detener las movilizaciones campesinas y una incipiente guerrilla rural, en 1964, el gobierno promulgó la primera ley de reforma agraria de alcance nacional. Sin embargo, dada la adversa correlación de fuerzas políticas en el Congreso, el gobierno avanzó muy poco en su aplicación. No obstante, un importante número de *yanacunas* en la región costera del país —campesinos que debían pagar al hacendado renta en trabajo o productos por el derecho de acceder a tierras de la hacienda— lograron, finalmente, convertirse en propietarios.

En octubre de 1968, las fuerzas armadas, bajo el mando del general Juan Velasco, dieron un golpe de Estado al presidente Belaunde, que fue deportado; el Congreso fue disuelto y los militares asumieron el poder y gobernaron el país durante doce años (1968-1980). A diferencia de las dictaduras militares de la época de los países del Cono Sur y de Brasil, los militares peruanos harían importantes reformas progresistas, entre ellas la reforma agraria. En un lustro de intensa ejecución, fueron expropiadas todas las haciendas del país y la clase terrateniente desapareció.

Los militares estimaron importante mantener grandes unidades productivas, para no perder las economías de escala logradas por las haciendas más modernas, de modo que no dividieron las propiedades, y fueron adjudicadas a los trabajadores en forma colectiva, como cooperativas agrarias de producción (CAP) o, en la sierra, región más ganadera, como sociedades agrícolas de interés social (SAIS), una modalidad de organización empresarial *sui generis* que involucraba también a comunidades campesinas. De este modo, fueron creadas cerca de seiscientas cooperativas, a las que se adjudicaron más de dos millones de hectáreas y 60 SAIS, con 2.8 millones de hectáreas (cuadro 4.3). Otras modalidades de adjudicación fueron los grupos campesinos y las empresas de propiedad social, todas ellas variantes de empresas asociativas.

Un grupo de comunidades campesinas andinas, que en Perú son más de 5 000, recibieron directamente alrededor de 900 000 hectáreas; pero, como acabo de anotar, también se beneficiaron al ser incorporadas a las SAIS.

La reforma agraria fue más allá de la expropiación y redistribución de las tierras. También significó una fuerte intervención del Estado en el financiamiento de la actividad agropecuaria y en la comercialización. El Banco Agrario, entidad estatal de fomento creada a inicios de la década de 1940, se convirtió en la única fuente de financiamiento formal para la agricultura. Se crearon empresas públicas para la comercialización interna de la producción y de insumos; otras empresas fueron creadas para la comercialización externa de los productos agrícolas y para la importación de insumos.

La preocupación del gobierno por la alimentación se expresó en la regulación estatal de los precios de los alimentos y en subsidios a su importación, de lo que se beneficiaron los consumidores urbanos, pero con frecuencia a costa de los productores agrarios. Se creó el Ministerio de Alimentación, que tuvo una vida corta. La intervención del sector privado durante todos estos años en la prestación de servicios financieros y extrafinancieros al sector fue muy marginal. En las décadas siguientes esta situación se revertiría radicalmente.

Cuadro 4.3. Adjudicaciones de reforma agraria por tipo de empresas, junio de 1969-junio de 1979

Empresas	Unidades adjudicadas	Ejecuciones adjudicadas		Beneficiarios	
		Hectáreas	Porcentaje	Número	Porcentaje
Cooperativas de producción	581	2196147	25.5	79568	21.2
Complejos acucateros agroindustriales	12	128566	1.5	27783	7.4
SAIS	60	2805048	32.6	60954	16.2
Empresas de propiedad social	11	232653	2.7	1375	0.4
Grupos campesinos	834	1685382	19.6	45561	12.1
Comunidades campesinas	448	889364	10.3	117710	31.4
Campesinos independientes		662093	7.7	42295	11.3
Total	1946	8599253	100.0	375246	100.0

Fuente: Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural (1979). *Reforma agraria en cifras*, documento de trabajo núm. 6-79, Lima, citado en Masco y Mejía (1980:82).

La reforma agraria y los movimientos campesinos

El inicio de la reforma agraria del gobierno del general Velasco, en 1969, relanzó el movimiento campesino que había caído en letargo desde 1964. El nuevo movimiento tuvo como objetivo radicalizar la reforma agraria: acelerarla, ampliarla, impedir la descapitalización de las empresas durante el periodo de la expropiación, y tomar las tierras en los lugares donde el proceso no avanzaba a velocidad suficiente (García Sayán, 1982; Neira, 1968; Handelman, 1975). Las federaciones de trabajadores agrícolas asalariados de los valles de la costa y las federaciones de comunidades campesinas en la sierra se reactivaron y lograron articularse, en 1973, en la Confederación Campesina del Perú (CCP), una organización nacional fundada en la década de 1940 que estaba muy venida a menos. A partir de su refundación, la CCP, que siempre se mantuvo distante del gobierno militar, cumpliría un papel muy importante durante los años de la reforma agraria y hasta la década de 1980, al unificar el movimiento campesino y contribuir a la democratización de la sociedad rural. Algo después, en 1974, el gobierno militar creó una organización paralela a la CCP, la Confederación Nacional Agraria (CNA), con el propósito de neutralizar su importancia y de aglutinar en su apoyo a los campesinos que habían sido directamente beneficiarios de la reforma agraria. Ambas organizaciones aún son las dos organizaciones campesinas más importantes del país, pero han perdido mucho de sus bríos y del reconocimiento de antaño.

¿Por qué esta pérdida de reconocimiento? Tiene que ver con las profundas transformaciones de la sociedad rural, producto de la reforma agraria, pero también con los importantes cambios en el capitalismo peruano.

Como en tantos otros países de la región latinoamericana que tuvieron una importante población nativa, el principal motor del movimiento campesino en Perú fue la recuperación de las tierras de las que fueron despojados en tiempos de la Colonia y luego de la República; sin embargo, en la región andina la lucha por la recuperación de las tierras por los movimientos a los que hemos hecho alusión no sólo obedecía a la reivindicación de un derecho violentado en el pasado, sino también –y, acaso, principalmente– a resquebrajar los límites que el régimen de hacienda imponía a una economía rural ya muy penetrada por relaciones de mercado. En efecto, la ampliación del mercado significaba, para los estratos más “ricos” de campesinos, una oportunidad que el régimen de hacienda y su poder territorial les negaba. Ya he mencionado el caso de las allegados y arrendires del valle de La Convención, que exigían la libre comercialización del café. La reforma agraria, al expropiar las haciendas y socavar así la base del poder del hacendado, elimi-

nó lo que había sido la causa principal de las movilizaciones. En el nuevo contexto, la preocupación de los campesinos derivó hacia la economía, a mejorar las condiciones de la producción, pero los gremios campesinos no supieron adecuarse a estas nuevas demandas e incorporarlas a sus plataformas reivindicativas.

La situación en la costa fue diferente, pues el componente social del movimiento no fueron campesinos sino los sindicatos de asalariados agrícolas. Una vez convertidos en trabajadores-propietarios, los sindicatos fueron disolviéndose por no tener un patrón, un terrateniente, frente al cual plantear mejoras en las condiciones de trabajo: ellos eran sus propios patrones. Con la liquidación de las cooperativas, como se verá de inmediato, los que fueron asalariados agrícolas con las haciendas y luego asalariados-propietarios con la cooperativa se transformaron en agricultores familiares independientes, de modo que los sindicatos desaparecieron, dejando de ser una base social importante de ambas confederaciones.

Posreforma agraria

Las CAP y la mayor parte de las SAIS tuvieron una vida corta. Las dificultades de los nuevos propietarios-socios de las cooperativas —en su mayoría, los trabajadores asalariados del campo— para gestionar empresas complejas, la indisciplina laboral, la escasez de profesionales y técnicos, el difícil entorno económico de la segunda mitad de los años setenta en adelante, conspiraron contra la viabilidad de esas empresas. No menos importante fue la tensión interna propia de las cooperativas de producción: los trabajadores, *en tanto asalariados* pugnaban por un incremento de salarios y de inversiones sociales, pero *en tanto dueños* debían limitar los aumentos salariales y velar por la capitalización de la empresa (Eguren, 1975). Esta tensión llevó a una rápida descapitalización de las empresas. Cuando se llegó al extremo en que las CAP no podían pagar los salarios, los socios decidieron dividir las tierras de las cooperativas y distribuirlas en parcelas familiares. La liquidación de las casi seiscientas cooperativas dio lugar a decenas de miles de unidades productivas de tamaño variable, la mayoría entre tres y cinco hectáreas de tierras de cultivo bajo riego (Eguren, 1988).

En cuanto a las SAIS, todas las cuales se encontraban en la sierra y cuya actividad principal era la ganadería, la mayoría fueron perdiendo sus tierras por el asedio de las comunidades campesinas vecinas y en la actualidad sólo se mantiene un puñado de ellas.

Una importante excepción fueron las cooperativas agroindustriales azucareras de la costa. Se formaron doce de ellas a partir de las haciendas azucareras expropiadas, las más grandes y modernas de la región. Por su dimensión y complejidad, por el hecho de que la fase industrial no podía separarse de la plantación, y por el peso sociopolítico de sus decenas de miles de trabajadores, se mantuvieron como cooperativas hasta finales de la década de 1990. Más adelante regresaré sobre ellas, pues su posterior privatización formaría parte del proceso de concentración de la propiedad de las tierras de cultivo que se inició a mediados de esa década.

Hacia 1994, después de la parcelación de las empresas asociativas que acabamos de reseñar, la estructura de la tenencia de la tierra en el país era la siguiente: como se puede apreciar en la cuadro 4.4, las unidades agropecuarias (UA) menores de 20 hectáreas —97% del total de UA— poseían las tres cuartas partes de las tierras de cultivo bajo riego y 62% de las tierras de cultivo de secano. En cuanto a las tierras con pastos naturales —la mayoría con pastos de bajo nivel nutritivo para una ganadería muy extensiva— en un alto porcentaje pertenecían, y continúan siéndolo, a comunidades campesinas.

Cuadro 4.4. Perú, distribución de la tierra, por rangos de superficie y tipos de tierra, 1994 (porcentaje)

Rango de superficie (ha)	Tierras de cultivos bajo riego		Tierras de cultivos anejo		Tierras naturales		Montes y bosques	
	CA	HA	CA	HA	CA	HA	CA	HA
Menores de 3	63.6	22.3	51.0	14.3	36.6	0.5	21.3	0.3
De 3 a 5	15.6	16.6	15.4	11.4	17.1	0.7	35.5	0.6
De 5 a 10	12.9	22.6	15.3	18.1	19.4	1.6	22.9	2.0
De 10 a 20	5.0	13.9	9.4	17.9	12.1	2.2	19.0	4.0
De 20 a 100	2.4	12.5	7.8	27.4	11.0	7.2	18.5	14.5
Más de 100	0.4	12.1	1.1	11.0	3.8	87.8	2.9	78.7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Total (en miles)	792394	1729065	1173065	3747912	551235	16906470	361252	9053705

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, III Censo Nacional Agropecuario, 1994. Elaboración propia.

Los cambios en la política agraria

Uno de los efectos más importantes de la reforma agraria fue detener temporalmente las dos corrientes de modernización capitalista del agro que, con diferentes ritmos e intensidad y durante varias décadas, estaban en proceso en las dos regiones agrícolas más importantes –la costa y la sierra–, y que de alguna manera pueden ser caracterizados como las vías *junker* y campesina (véase Lenin, 1972). La primera –la conversión de las haciendas tradicionales en empresas capitalistas– fue más propia de las haciendas agrícolas de la costa y de algunas haciendas ganaderas en la sierra; la segunda –la eliminación por los propios campesinos de las barreras económicas y sociales precapitalistas a la modernización capitalista– fue un proceso más andino. La reforma agraria expropió no sólo a los hacendados “tradicionales” sino también a los “modernos”, interrumpiendo así el camino *junker*; por otro lado, muchos dirigentes de los movimientos campesinos –los líderes de la vía campesina– fueron cooptados por el propio gobierno militar, por organizaciones políticas de izquierda o, más adelante, con el retorno a la democracia, fueron elegidos a los gobiernos municipales, insertándose así en los ámbitos locales del Estado. De este modo, la modernización capitalista se quedó sin liderazgo, pues ninguno emergió de las empresas asociativas creadas por la reforma agraria, ni de los medianos agricultores que no fueron afectados por ella. Éstos hicieron esfuerzos por llenar el vacío creado, multiplicando los comités de productores por línea de producto, o formando organizaciones con pretensiones de representación más política, como el Frente de Acción Rural (FAR), el Comité de Defensa de la Pequeña y Mediana Agricultura (Codeagro) y, el más importante, la Organización Nacional Agraria (ONA) (Eguren, 1989). Todas estas organizaciones, sin embargo, tuvieron una corta vida.

En buena medida, las políticas agrarias realizadas durante las décadas de 1980 y 1990 tuvieron como propósito reconstruir un liderazgo de la modernización agraria capitalista (Eguren, 2004). Uno de los principales instrumentos para ello fue la eliminación de las restricciones que la ley de reforma agraria de 1969 había impuesto al funcionamiento libre de los mercados; sin embargo, estos cambios fueron paulatinos y se desplegaron a lo largo de esas décadas.

El gobierno civil elegido de Belaunde que, como ya mencioné, luego de doce años de gobierno militar asumió el poder en julio de 1980, inició el desmantelamiento progresivo de las políticas agrarias que caracterizaron al régimen castrense.⁶ A los seis meses de asumir el poder, la nueva administración emitió una ley por la que se reconocía, formalmente, la parcelación de las coope-

⁶ Se trata de la segunda gestión presidencial de Fernando Belaunde. Su primera gestión se inició en 1963 y fue interrumpida en octubre de 1968 por el golpe militar dirigido por el general Velasco Alvarado.

rativas (aunque el proceso de parcelaciones ya estaba muy avanzado, no había sido reconocido formalmente por el gobierno militar), consolidando el final de la experiencia asociativa iniciado por la reforma agraria.

Pero las posibilidades de hacer cambios más profundos y acelerados para atraer a nuevos actores inversionistas tropezaron con tres barreras. La primera fue la legitimidad de la que gozaban todavía entre la población muchas de las reformas ejecutadas por el gobierno militar, y no podían ser bruscamente desechadas. Así, la nueva Constitución de 1979 –aprobada por un Congreso Constituyente en vísperas del fin del gobierno militar– reconocía que la reforma agraria era un “instrumento de transformación de la estructura agraria y de promoción integral del hombre del campo”.⁷ Esta Constitución sólo duraría pocos años. La segunda barrera era que, ya en la segunda mitad de la década de 1970 se había venido incubando una crisis económica –en parte provocada por la *estanflación* que caracterizó la crisis económica mundial– que se agudizaría y prolongaría durante toda la década siguiente, particularmente en el tramo final, bajo el desacertado y por momentos caótico gobierno de Alan García (1985-1990). La tercera fue el surgimiento y crecimiento de movimientos subversivos, principalmente de Sendero Luminoso,⁸ sobre todo en el campo, que desató durante la década de 1980 y comienzos de la siguiente una gran violencia –la mayor de la era republicana– que cobró alrededor de 70 000 muertes, sobre todo de campesinos pero también de pobladores urbanos, soldados y policías. No existían, pues, las condiciones para atraer inversiones, y menos para la actividad agraria.

Esta situación variaría radicalmente en la década de 1990, con la elección –y luego reelección inmediata– de Fujimori como presidente (1990-2000). Por un lado, el nuevo gobierno desarrolló una política económica neoliberal radical, de ajuste estructural, que tuvo éxito en remontar una crisis económica sin precedentes, aunque provocó un brusco aumento de la pobreza y el desempleo. Por otro lado, logró derrotar a Sendero Luminoso y poner fin a la traumática década de la violencia. Estas nuevas circunstancias se dieron, además, en un contexto económico expansivo global, con una rápida ampliación de los mercados “de nicho” que sería muy bien aprovechada, algunos años después, por los nuevos actores de la modernización capitalista: los grupos económicos nacionales importantes.

La pacificación del país y la expectativa de la recuperación de la economía dieron una muy fuerte legitimidad al gobierno de Fujimori, aun cuando prontamente éste comenzó a manifestar tendencias autoritarias. En 1993 se aprobó una nueva Constitución, de corte neoliberal, que eliminó toda referencia a la reforma agraria y a los límites a la propiedad de la tierra. Eliminó el requisito de la conducción directa como condición para ser propietario. Además, redujo el carácter proteccionista que, desde 1920, las sucesivas Constituciones habían tenido con las comunidades campesinas (particularmente con relación a sus tierras, declarándolas imprescriptibles, inalienables e inembargables), y abrió la posibilidad de que fuesen vendidas a terceros. En 1995 se dio la llamada Ley de Tierras, que profundizó, precisó y consolidó aún más la liberalización del mercado de tierras.

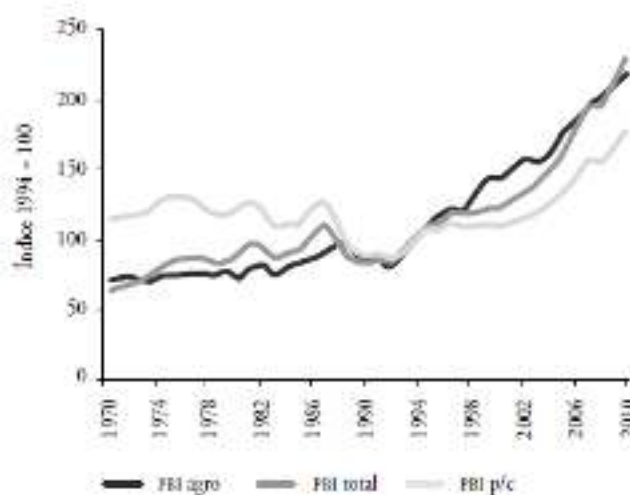
Las condiciones en la década de 1990 eran prácticamente inversas a las de la década anterior: el terrorismo fue derrotado; la economía fue encausada por la ruta neoliberal, contando con el entusiasta apoyo del FMI; la oposición fue suprimida para todos los efectos prácticos (facilitado

⁷ Artículo 159 de la Constitución Nacional (1979). El mismo artículo prohibía el latifundio. El artículo 157 limitaba a las sociedades de acciones ser propietarias de tierras al establecer: “El Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra [...] directamente conducida por sus propietarios”, pues precisaba que había conducción directa “cuando el poseedor legítimo o inmediato tiene la dirección personal y la responsabilidad de la empresa”.

⁸ Organización política subversiva y terrorista que desencadenó una guerra contra el Estado y la sociedad que se prolongó de la década de 1980 a comienzos de la década de 1990. Según el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004), fue responsable de 31 000 muertes, 46% del total de víctimas fatales del conflicto armado interno.

por las restricciones a la libertad de expresión y el desprestigio de los partidos políticos); el movimiento social permaneció debilitado por años de crisis económica y de convulsiones políticas; el contexto económico internacional, muy dinámico, comenzó a influir positivamente en la economía nacional. Es en este nuevo marco que la nueva legislación y el clima político propicio tuvieron éxito en atraer las inversiones a la agricultura y en desencadenar un proceso de formación de nuevos latifundios. Más aún, cuando hacia finales del gobierno de Fujimori se dio una ley que redujo el impuesto a la renta de la actividad agraria a la mitad –15% en lugar de 30%, aplicable a las demás actividades económicas– y creó un régimen laboral específico para el agro, que significó menores costos, menos derechos para los trabajadores y mayor flexibilidad para contratar y despedir.

Gráfica 4.2. Producto Interno Bruto total, agrario y per cápita, 1970-2011



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú e Instituto Nacional de Estadística e Informática. Elaboración propia.

Caída, recuperación y desigualdad

La economía peruana entró en una fase crítica que se manifestó con especial dureza en la década de 1980 y comienzos de los años noventa, cuando la economía inicia su recuperación.

En el nuevo siglo, el crecimiento económico ha sido notable, con tasas de crecimiento que, durante varios años, superaron 7%. El agro también tuvo un desempeño destacado, impulsado por el incremento en las exportaciones (véase gráfica 4.2).

El crecimiento económico ha tenido efectos positivos en la reducción de la pobreza. Ésta pasó de 48.6% en 2004 a 27.8% en 2011. Sin embargo, la pobreza rural aún se mantiene en 56.1% (INEI, 2011).

El crecimiento no se ha acompañado de una mejor distribución del ingreso. El Gini es de 0.5. Mientras que el PIB per cápita se elevó, en términos reales en 50% en el periodo 2002-2010, el salario real del sector privado lo hizo en sólo 9% y los sueldos del sector público se redujeron en 3% (Mendoza, 2011).

En el cuadro 4.5 se resumen algunos cambios importantes que se dieron en la política agraria en las décadas de 1980, 1990 y 2000.

Cuadro 4.5. Políticas agrarias antes y después del ajuste estructural

<i>Rámbos de cambios</i>	<i>Antes de las medidas de ajuste estructural (década de 1980)</i>	<i>Después de las medidas de ajuste estructural (década de 1990)</i>	<i>A partir de 2000</i>
<i>Acceso y derechos sobre la tierra</i>	<p>Mercado de tierras continúa restringido por ley de reforma agraria y ambiente sociopolítico reformista.</p> <p>Se mantienen los límites al tamaño de la propiedad.</p> <p>Tierras de comunidades campesinas protegidas por la Constitución.</p> <p>Se promueve la parcelación de las empresas agrarias asociativas.</p>	<p>Nueva legislación liberaliza el mercado de tierras.</p> <p>Eliminación de límites al tamaño de la propiedad.</p> <p>Posibilidad de transferir las tierras comunales a terceros.</p> <p>Se implementa programa de titulación (PURT).</p> <p>Se inicia la transferencia por subasta de nuevas tierras ganadas por obras de irrigación.</p>	<p>Se incrementan estímulos para la constitución de neolatifundios.</p> <p>Nuevas obras de irrigación fortalecen formación de neolatifundios.</p> <p>Se amplían concesiones de tierras para industrias extractivas.</p>
<i>Administración y derecho al uso de aguas</i>	<p>Regulados por el Estado, con tendencia a transferirlos a las juntas de regantes.</p>	<p>Tendencia más acusada a transferir la administración del agua a las juntas de regantes.</p> <p>Voluntad de promulgar una ley tendiente a la creación de un mercado de aguas.</p> <p>Ejecución del Proyecto Subsectorial de Irrigación (PSI) en los valles de la costa para mejorar el riego.</p>	<p>Después de muchos años se aprueba una nueva ley de aguas, pero se desecha la creación de un mercado de este recurso.</p> <p>Se crea la Autoridad Nacional de Aguas.</p> <p>Continuación del PSI.</p>
<i>Financiamiento agrario</i>	<p>Banco Agrario, estatal, de fomento, con bajos intereses; principal fuente de financiamiento formal de la pequeña agricultura y también principal canal de subsidio.</p>	<p>Se liquida el Banco Agrario.</p> <p>La banca comercial, mucho más selectiva y rígida, margina a la pequeña agricultura.</p> <p>Surgen pequeñas instituciones financieras rurales por iniciativa de ONG u otras (cajas rurales).</p> <p>El financiamiento informal se generaliza.</p> <p>Suben las tasas de interés.</p>	<p>Se crea, a fines de 2001, Agrobanco, entidad financiera estatal, pero con escasos recursos.</p> <p>La banca comercial financia sólo a mediana y gran agricultura.</p> <p>Cajas rurales y ONG financian agricultura familiar pero con escasa cobertura.</p>
<i>Inversiones</i>	<p>Inversiones en programas especiales de irrigación.</p> <p>En general, escasas inversiones públicas y privadas por la escasez de recursos fiscales.</p>	<p>Importantes inversiones en infraestructura vial.</p> <p>Ampliación de la red energética. Ampliación de la red telefónica (privada).</p> <p>Incremento de la inversión privada en cultivos para exportación y agroindustria.</p>	<p>Inversiones importantes en vialidad rural.</p> <p>Inversiones estatales importantes en grandes obras de irrigación en la costa.</p> <p>Fomento a la gran inversión privada agroexportadora.</p>

<i>Determinación de los precios</i>	Intervención del Estado en la fijación de algunos precios de productos alimenticios de consumo masivo.	Liberalización de los precios. Intervención ocasional y errática a través de compras por programas de asistencia alimentaria.	Los precios son libres.
<i>Comercialización</i>	Intervención del Estado a través de empresas públicas en la comercialización interna de algunos productos de producción o consumo masivos. Regulación de la importación de alimentos mediante el establecimiento de cuotas anuales. Subsidio a alimentos importados para favorecer a consumidores, en perjuicio de los productores domésticos.	El Estado deja de participar en la comercialización. Se liberaliza la comercialización interna y externa. Supresión de subsidios. Imposición de sobretasas a la importación de algunos productos subsidiados por sus países de origen.	Comercialización libre. Se mantiene sobretasas a importación, pero luego son suprimidas por firma de varios Tratados de Libre Comercio.
<i>Investigación agraria y difusión de tecnologías</i>	Realizada en muy pequeña escala, tanto por el Estado como por el sector privado, a través del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA).	Se privatiza el INIA, pero prácticamente no hay investigación. Las universidades y facultades especializadas mantienen perfil bajo. No hay servicios de extensión técnica.	Se crea Incagro, programa de fomento de la innovación agraria, pero de escala limitada. El INIA regresa al Estado, pero no logra asumir liderazgo y no cuenta con recursos suficientes. No hay extensión técnica. Empresas agroindustriales importan tecnologías muy modernas.
<i>Relación con productores</i>	Escasa relación del Estado con productores.	Relación vertical con las organizaciones de productores.	Creación del Consejo Nacional de Concertación Agraria para diálogo del Estado con gremios agrarios. Comienza bien, pero luego deja de funcionar.
<i>Programas especiales</i>	Programas de generación de empleo temporal.	Se crean algunos programas redistributivos de "compensación", de distribución de alimentos, de expansión de la infraestructura educativa y de salud. También un importante programa de manejo de recursos naturales en la sierra. En general, estos programas se politizan.	Se mantienen los programas de asistencia alimentaria. Se reduce el carácter clientelar de los programas sociales. Se ejecutan algunos programas de desarrollo rural, con alcances muy limitados.

Fuente: Versión actualizada de Eguren (2004).

La gran inversión agraria y la concentración de la propiedad de la tierra

Desde mediados de la década de 1990 y gracias a las condiciones favorables expuestas líneas atrás, se inicia un proceso de grandes inversiones privadas en la agricultura de exportación y, algunos años después, también en la producción de agrocombustibles.

Estas inversiones tienen varias características comunes. Por un lado, la gran mayoría están orientadas a la costa, región caracterizada con un mejor clima, mejores tierras, disponibilidad regular de agua, mejor y más densa infraestructura, mejores servicios y cercanía a carreteras y puertos. Por otro lado, los inversionistas priorizaron la compra de tierras, en lugar de recurrir a otros modos de controlar este recurso, como los arriendos; de modo tal que las nuevas inversiones se acompañan de concentración de la propiedad de la tierra. Una tercera característica es que la mayor parte de las inversiones son de capitalistas nacionales. Aunque esto es así, también hay participación de capital extranjero, aunque la poca transparencia de la información de las operaciones del mercado de tierras hace difícil conocer con precisión cuál es su real importancia.

En cuarto lugar, las inversiones más grandes son realizadas por importantes grupos económicos con intereses diversificados en otros sectores de la economía: la banca, pesca, minería, servicios, algunos de ellos presentes en varios países de la región. Finalmente, la producción de las nuevas empresas es exportada casi en su totalidad: principalmente hortalizas y frutales, llamados cultivos no tradicionales o de alto valor, o son cultivos orientados a la producción de biocombustible, sobre todo, caña de azúcar y palma aceitera.

Son varias las vías de concentración de propiedad de las tierras en la costa. La primera es el mercado de tierras, los procesos de compraventa en que los ofertantes son por lo general pequeños agricultores con muchas dificultades para desenvolverse en un mercado que no ofrece financiamiento ni los servicios o los mecanismos de comercialización necesarios para mantenerse como productores agrarios. La elevación del precio de la tierra en los últimos lustros es a menudo un incentivo difícil de resistir por los pequeños agricultores, cuya edad promedio es bastante elevada, más aún cuando los hijos tienden a buscar mayores oportunidades en las ciudades. No hay información precisa sobre las transferencias ocurridas en los últimos años, pero el Ministerio de Agricultura estima que entre 2006 y 2011 se transaron alrededor de 55 000 hectáreas en la costa (entre 6% y 7% de las tierras de esta región).

Más importante que el mercado de tierras es la adquisición por grandes inversionistas de decenas de miles de hectáreas de tierras fiscales eriazas que son incorporadas a la agricultura gracias a grandes obras de irrigación financiadas con recursos públicos. La misma fuente indica que entre 1996 y el 2011 fueron adquiridas más de 160 000 hectáreas (entre 18% y 19% de las tierras de la región).

Una tercera vía de concentración fue la privatización de las doce cooperativas agroindustriales azucareras. Como se indicó ya, fueron las únicas que subsistieron y no fueron parceladas. Sin embargo, durante años acumularon deudas con el Estado –impuestos y contribuciones a la seguridad social no pagados– hasta que el gobierno de Fujimori decidió que las deudas serían capitalizadas, convirtiéndose el Estado en copropietario; luego, las cooperativas fueron obligadas a transformarse en sociedades de acciones. De este modo, el Estado vendió sus acciones a grupos económicos; muchos trabajadores ex cooperativistas también vendieron las suyas. El más grande propietario de tierras actual, el Grupo Gloria, adquirió la mayor parte de acciones de cinco de estas empresas y acumuló alrededor de 65 000 hectáreas. En conjunto, las empresas azucareras privatizadas suman 111 000 hectáreas (alrededor de 11% de las tierras de la costa).

Finalmente, los gobiernos regionales pueden disponer de las tierras fiscales que se encuentran en su jurisdicción. En los últimos años han vendido cerca de 30 000 hectáreas a un reducido

grupo de inversionistas, para dedicarlas en su mayor parte al cultivo de caña de azúcar para la producción de etanol.

En total, se habrían transferido más de 350 000 hectáreas. Alrededor de 70% de ellas forman parte de empresas con una dimensión mayor a las 1 000 hectáreas.

Si las políticas no cambian, es previsible que la concentración de la propiedad de las tierras de cultivo vaya en aumento. Actualmente, hay 18 grupos empresariales propietarios de 26 empresas agrícolas, y 20 empresas independientes con extensiones mayores a las 1 000 hectáreas cada una; en conjunto, controlan de forma directa aproximadamente 30% de las tierras de la costa. Están previstas nuevas obras de irrigación que incorporarían, en la presente década, 160 000 hectáreas de nuevas tierras de cultivo. Son tierras eriazas del Estado que hoy no tienen acceso a agua; si se sigue el actual patrón de subasta que se basa en módulos de grandes extensiones –lo cual es previsible– serían adquiridas por grandes inversionistas, con lo que hacia el final de la actual década más de 400 000 hectáreas –40% de las tierras de cultivo de la costa– formarían parte de grandes empresas con más de 1 000 hectáreas cada una (cuadro 4.6).

Cuadro 4.6. Área de tierras de cultivo en la costa de propiedad de empresas mayores de 1 000 hectáreas

Departamento	Empresas	Superficie (ha)	Superficie, promedio (ha)
Empresas de 18 grupos empresariales	26	205 450	7 902
Empresas independientes	20	42 138	2 107
Total	46	247 588	5 382
Nuevas tierras		160 548	
Total		408 136	

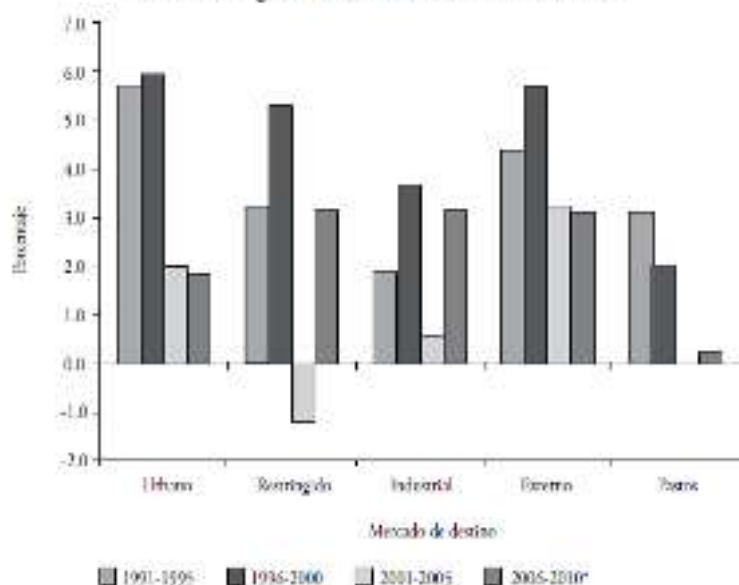
Fuente: Ministerio de Agricultura del Perú (2012). Elaboración propia.

Evolución de la producción agrícola

El peso creciente de los neolatifundios y su especialización en la producción para la exportación se observa en la evolución del uso del suelo agrícola (gráfica 4.3) y en las exportaciones (gráfica 4.4). Hasta el quinquenio 1990-1995, los cultivos más dinámicos eran los destinados al consumo masivo urbano, especialmente el arroz y maíz amarillo duro;⁹ pero durante el siguiente quinquenio las áreas dedicadas a cultivos de exportación se ampliaron rápidamente. Como se aprecia en la gráfica 4.3, en las últimas dos décadas la tasa de ampliación de las áreas cosechadas de los cultivos de exportación ha sido, por lo general, mayor que la de los cultivos orientados al mercado interno (restringido o local, industrial y a pastos). En 2011, las áreas dedicadas en la costa a productos de exportación no tradicionales superaron las 140 000 hectáreas (Ministerio de Agricultura del Perú, 2012). Perú se convirtió en el principal exportador de espárragos del mundo, y diversificó su canasta de exportaciones: pimiento piquillo, paprika, alcachofas, cebollas y frutas (palta, uvas, cítricos, bananos y mangos). En dicho año las agroexportaciones peruanas llegaron a 156 países (Asociación de Exportadores, 2012).

⁹ El maíz amarillo duro es el principal insumo para la producción de pollos, principal fuente de proteínas de la población.

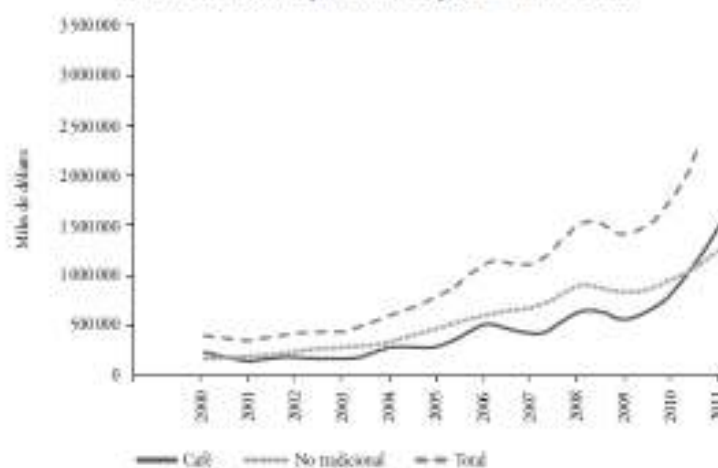
Gráfica 4.3. Dinámica del área cosechada por grupos de cultivos según mercados de destino, 1991-2010



Fuente: Ministerio de Agricultura del Perú-Oficina de Estudios Económicos y Estadísticos. Elaboración propia.

Entre 2000 y 2011, el valor de las exportaciones de los cultivos no tradicionales se multiplicó por ocho. La apertura de la economía y el dinamismo de los mercados externos también favorecieron las exportaciones del café, que es producido por agricultores familiares (véase gráfica 4.4). Pero mientras que el aumento del valor de las exportaciones del café se debió más a un aumento de los precios (el precio en 2011 quintuplicó al de 2000), el de los productos no tradicionales se debió a la mayor producción y áreas cultivadas. Así, entre los años indicados el volumen exportado de café se duplicó, mientras que el de los productos agrícolas no tradicionales se multiplicó por siete.

Gráfica 4.4. Perú, exportaciones agrícolas, 2000-2011



Fuente: Ministerio de Agricultura del Perú-Oficina de Estudios Económicos y Estadísticos.

La agricultura de exportación de cultivos no tradicionales ha arrastrado también a medianos y pequeños agricultores. Según un estudio realizado por Apoyo Consultores, empresa especializada en asesoría empresarial, hay 1 600 empresas que producen para la exportación, de las cuales 50 son grandes, y otras 450 exportaron entre 450 000 y un millón de dólares. El resto fueron pequeñas empresas (Apoyo Consultores, 2012). Muchas de estas pequeñas empresas tienen

relaciones contractuales con grandes empresas agrícolas o de exportación, a las que venden su producción.

Un impulso adicional a la agricultura de exportación ha sido el conjunto de tratados de libre comercio firmados por el gobierno peruano, que favorecen las exportaciones agrícolas. Por el contrario, estos tratados constituyen una amenaza para los agricultores que dirigen su producción al mercado interno, pues eliminan los aranceles y toda medida de protección ante la importación de productos agrícolas que son subsidiados en sus países de origen.

Las organizaciones gremiales

Antes de la reforma agraria, los hacendados, tanto los tradicionales como los más innovadores, estaban organizados en una poderosa Sociedad Nacional Agraria. En plena reforma agraria, el gobierno militar liquidó a esta organización, y suprimió su reconocimiento legal. Esta medida venía a ser la expresión formal de la liquidación *de facto* de la clase terrateniente expropiada. Como he hecho ya referencia páginas atrás, el empresariado agrícola mediano, no afectado por la reforma agraria, creó varias organizaciones gremiales pero sin mayor influencia. Es con la emergencia de las grandes inversiones y de la agricultura de exportación que este panorama cambió.

Por un lado, las ramas agrícolas de los grandes grupos empresariales –los 18 registrados en el cuadro 4.5– no requieren de gremios del ramo para presionar por sus intereses ante los centros de decisión política, ya sea el poder Ejecutivo o el Legislativo, pues disponen de canales más directos, tanto institucionales como personales. En cambio, el empresariado cuyo exclusivo, o principal, rubro productivo es la agricultura de exportación, ha logrado aglutinarse en la Asociación de Gremios Productores Agrarios (AGAP), conformada por cinco organizaciones: las asociaciones de productores de Cítricos (Procitrus), de palta hass (Prohass), de uvas de mesa (Provid), de mango (APEM) y de Espárragos y Hortalizas (IPEH). Representantes de AGAP forman parte de los consejos directivos de varias instituciones públicas del sector agrario y tienen una importante presencia en los medios de comunicación masiva.

Las organizaciones gremiales de aquellos que destinan su producción al mercado doméstico tienen una influencia menor. En su mayoría, son medianos y, sobre todo, pequeños agricultores comerciales. Son organizaciones por líneas de producción; entre los más importantes están los gremios arroceros, maiceros, lecheros y paperos. En cuanto a las dos federaciones campesinas que tuvieron un papel muy activo en las décadas de los setenta y ochenta, la CCP y la CNA, todavía se mantienen, pero con un perfil más bajo en comparación con las décadas pasadas.

Estas organizaciones resolvieron, en la segunda mitad de la década de 1990, junto con otras instituciones –ong que promueven el desarrollo rural, revistas agrarias especializadas, instituciones de educación agronómica, colegios de profesionales de agronomía y zootecnia–, formar una organización sombrilla, la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro). La motivación principal que dio lugar a Conveagro fue la creciente percepción del sesgo proexportador de las políticas económicas, y agrarias en particular, y la marginación por el Estado de la agricultura no exportadora. En los años siguientes, la conformación pluralista de Conveagro fue imitada en diferentes lugares del país, constituyéndose hasta el momento dieciocho Conveagro regionales. Aunque para utilizar el nombre deben respetar las líneas generales de orientación del Conveagro nacional, gozan al mismo tiempo de mucha autonomía. En general, la plataforma reivindicativa de Conveagro gira alrededor de lograr mejores condiciones para la actividad económica de sus representados: más acceso a créditos, reducción de precio de los insumos, protección ante las importaciones de productos agrícolas subsidiados en sus países de origen. Temas más transversales y que, pese a su importancia, no inciden directamente en las condiciones económicas en las que opera la agricultura destinada al mercado interno, no ocupan aún un lugar destacado en la plataforma de Conveagro ni de otras organizaciones gremiales: cambio climático, seguridad alimentaria, concentración de la propiedad de la tierra. Otras organizaciones han

ido surgiendo para responder a problemas específicos o para representar a segmentos de la sociedad rural. Entre ellas, cabe mencionar las organizaciones de productores de hoja de coca, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas (Femucarinap), la Confederación Nacional de Comunidades afectadas por la Minería (Conacami), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap).

Movimientos sociales rurales

Ninguna de estas organizaciones, sin embargo, ha logrado tener un papel destacable en articular, y menos liderar los principales movimientos sociales que están ocurriendo en los últimos años a propósito de la presencia de las industrias extractivas que operan en los espacios rurales. Perú tiene ingentes recursos minerales. Con motivo de la elevación de los precios internacionales de minerales, impulsada sobre todo por la inmensa demanda de China, las inversiones mineras en Perú se han multiplicado. A noviembre de 2009, las concesiones mineras se extendían sobre 19.6 millones de hectáreas, 15.4% del territorio nacional, la mayor parte en la sierra. En algunos departamentos de esta región, las concesiones mineras cubren la mitad del territorio y en algunas provincias superan las tres cuartas partes del territorio. Aunque las explotaciones mineras en actividad cubren un área mucho menor, el hecho mismo de que en una región existan concesiones mineras crea justificados sentimientos de inseguridad entre los pobladores –por lo general, campesinos– tanto de sus derechos sobre el suelo, como sobre la eventualidad de efectos negativos sobre los recursos naturales y el paisaje. Sobre esto último, las quejas de los pobladores de los efectos contaminantes de la minería sobre el agua utilizada para el consumo humano, agrícola y ganadero, se han ido multiplicando; a menudo estas quejas están respaldadas por análisis médicos a los niños que viven en las zonas mineras, los cuales registran elevados niveles de minerales tóxicos en el organismo y de enfermedades derivadas de ellos.

Algo similar ocurre con las poblaciones nativas de la cuenca amazónica, con motivo de las concesiones otorgadas por el Estado a las empresas petroleras en áreas bajo posesión consuetudinaria de poblaciones nativas o que serán impactadas por la contaminación derivada de la extracción de hidrocarburos. Según los reportes que emite regularmente la Defensoría del Pueblo (2012), seis de cada diez conflictos registrados son socioambientales.

La presión de campesinos andinos y, sobre todo, de las poblaciones nativas amazónicas han obligado al Estado peruano a dar, en 2012, una ley de consulta que permite aplicar, después de 18 años de haberla suscrito, el Convenio 169 de la OIT; la promulgación de esta ley se dio, lamentablemente, después de haberse producido decenas de muertos en diferentes enfrentamientos entre pobladores y las fuerzas policiales.¹⁰

El movimiento sindical rural es inexistente. Son varias las razones. La abrumadora mayoría de los trabajadores agrícolas en Perú, las tres cuartas partes, son por “cuenta propia” o independientes; es decir, no dependen de un empleador. Aun en la costa, con las zonas agrícolas más desarrolladas, la mitad de los trabajadores son pequeños agricultores independientes. En la selva, pero sobre todo en la sierra, las relaciones salariales en el campo están poco desarrolladas (véase cuadro 4.7).

En los últimos años, el número de asalariados ha ido creciendo a la par del desarrollo de la agricultura de exportación no tradicional. No hay una fuente confiable, sin embargo, del número de asalariados en esas empresas; los empresarios mismos hacen estimados que varían entre 200

¹⁰ Particularmente violento fue el conflicto en la localidad de Bagua, después del cual el gobierno, presionado, propuso una ley de consulta a las poblaciones indígenas. Véase cronología en [www.revistaideele.com/node/1070].

000 y 400 000,¹¹ entre hombres y mujeres. Sin embargo, el Ministerio de Trabajo tiene registrados sólo 211 000 trabajadores asalariados del sector agrario en 2011, la mayor parte en la costa. La tasa de sindicalización es de apenas 1.3% (Redge, 2012);¹² apenas si existen sindicatos en media docena de empresas. Este bajísimo nivel de organización obedece a varias causas. Por un lado, a las maniobras empresariales para evitar la organización; por otro, a la escasa experiencia de una mano de obra que no tiene tradición proletaria y que en una alta proporción son inmigrantes de origen campesino. Recordemos que con la reforma agraria se disolvieron los sindicatos, al convertirse los trabajadores también en propietarios de sus empresas. Con ello, se cortó toda tradición obrera agrícola. Sin sindicatos, la negociación colectiva es un procedimiento casi desconocido entre los asalariados agrícolas. También ha contribuido a esta situación una legislación laboral extremadamente flexible, que permite contratar y despedir a los trabajadores con mucha facilidad.¹³ Fuera de la agroindustria, en la pequeña y mediana agricultura, el incumplimiento de la legislación laboral es aún mayor, como también lo es el carácter temporal del empleo, por lo que las dificultades para organizarse en sindicatos y reclamar por los derechos laborales y mejores condiciones de trabajo son aún más marcadas.

Cuadro 4.7. PEA rural agrícola,
según dominio geográfico y categoría ocupacional

Regiones	Asalariados	Independientes	Total (100%)
Costa	49.2	50.8	359 481
Sierra	16.9	83.1	1 466 144
Selva	27.2	72.8	448 325
Total	24.1	75.9	2 273 951

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Nacional de Hogares*, 2008.

Otras fuentes de conflicto

Si bien los conflictos generados en áreas de presencia de las industrias extractivas son los más frecuentes y visibles y son cubiertos por los medios de comunicación masiva, existen otras muchas fuentes de conflicto que con frecuencia se remiten a los derechos sobre la tierra y que no tienen la misma exposición. Su origen no es siempre el gran inversionista o la industria extractiva. Algunos territorios de las poblaciones amazónicas originarias se ven amenazadas por la avanzada colonizadora de campesinos pobres que emigran de la sierra andina, región que no sólo tiene escasas tierras relativas a su población, sino que desde hace muchos años pierde tierras cultivables por la erosión. Los escasos avances en la titulación de las propiedades de pequeños agricultores y de las comunidades campesinas también constituyen una condición propicia para que terceros compitan por los derechos sobre sus tierras. Por otro lado, la legislación nacional sobre derechos de propiedad no logra recoger ni reconocer debidamente los diferentes arreglos institucionales consuetudinarios de las comunidades campesinas y nativas, lo cual lleva ocasionalmente a situaciones de conflictos.

Hacia adelante

En julio de 2011, Ollanta Humala fue elegido presidente de Perú. El plan de gobierno con el que se presentó a la primera vuelta electoral se llamó *La gran transformación* que, como su nombre

¹¹ Cifra dada por el presidente de la Asociación de Exportadores. Sin embargo, el Ministerio de Trabajo (2011) tiene registrados 211 000 asalariados del sector agrario en 2011 [agronegociosenperu.blogspot.com/2011/11/regimen-laboral-agrario-debe-mantenerse.html].

¹² Ministerio de Trabajo. Citado en la Red Peruana por una Globalización con Equidad, 2012.

¹³ Véase el capítulo sobre Perú en Klein (2011).

sugiere, ofrecía cambiar la orientación de la política económica y social de los gobiernos precedentes y, particularmente, la de en ese momento presidente Alan García (2006-2011). García, en un artículo, “El síndrome del perro del hortelano”, publicado en el diario de mayor circulación en el país, expuso con toda claridad la orientación de su política (y la de los gobiernos anteriores) respecto del problema rural y el acceso a los recursos naturales. En él afirmaba:

La demagogia y el engaño dicen que esas tierras [de las comunidades campesinas] no pueden tocarse porque son objetos sagrados y que esa organización comunal es la organización original del Perú, sin saber que fue una creación del virrey Toledo para arrinconar a los indígenas en las tierras no productivas.

Éste es un caso que se encuentra en todo el Perú, tierras ociosas porque el dueño [los campesinos y los nativos, considerados como “perros del hortelano” que no comen y no dejan comer] no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero, pero la telaraña ideológica del siglo xix subsiste como un impedimento (García, 2007).

Cuadro 4.8. Perú, diferentes amenazas a la seguridad de derechos sobre la tierra de pequeños agricultores y campesinos

Tipo de agricultores/campesinos	Ocupación/comunidad de la tierra	Titulación, inscripción	Leyes inapropiadas o injustas	Abuso de poder	Grandes inversiones/proyectos	Violencia	Mercados imperfectos
Pequeños agricultores comerciales		Falta de titulación y registro de tierras			Grandes proyectos de industrias extractivas.		Falta e insuficiente acceso a medios de producción impide eficiencia económica, arriagando derechos de propiedad (embargos de tierras...).
Comunidades campesinas e indígenas		Conflictos entre comunidades. Conflictos dentro de las comunidades. Falta de titulación y registros.	Tierras inapropiadas abandonadas por legislación. Legislación en favor de grandes inversionistas sobre tierras comunales.	Presencia de grandes firmas mineras.	Grandes empresas extractivas. Grandes proyectos de riego en tierras comunales destinados a grandes inversionistas privados.	Violencia terrorista en algunas zonas. Represión a movilizaciones sociales de protesta.	Desconocimiento oficial de los derechos de propiedad comunales. Abusos por falta de información sobre reglas de mercado.

Tipo de agricultura campesina	Ocupación campesiva de la tierra	Titulación, liquidación	Leyes inapropiadas o inexistentes	Abuso de poder	Grandes inversiones	Violencia	Mercados imperfectos
Comunidades nativas (amazónicas)	Ocupaciones de bosques amazónicos por colonos, traficantes de drogas, grupos terroristas.	Conflictos con el gobierno. Conflictos con colonos. Falta de títulos y registros.	Legislación inadecuada o falta de cumplimiento y supervisión de normas existentes.	Presencia de grandes firmas mineras (auríferas) y de hidrocarburos	Grandes empresas extractivas. Amenaza de proyectos hidroenergéticos.	Violencia terrorista en algunas zonas. Violencia "silenciosa" por firmas mineras y madereras. Violencia oculta por nuevos colonos.	Desconocimiento oficial de las derechos de propiedad comunales. Abusos por falta de información sobre reglas de mercado por nativos.
Colonos		Falta de títulos y registros...		Compañías mineras.			
Agricultores o campesinos perturbados				Legislación en favor de intereses urbanizadores.			Asedio de intereses urbanizadores.
Campesinos sin tierras			Inversiones públicas en grandes obras de irrigación excluye a los sin tierra.				

Fuente: Habecación propia.

Y sobre el tema ambiental declaraba que “el viejo comunista anticapitalista del siglo xix se disfrazó de proteccionista en el siglo xx y cambia otra vez de camiseta en el siglo xxi para ser medioambientalista”.

La gran transformación se presentó como la superación de esta política neoliberal, en favor de la gran inversión, que prestaba nula atención al tema ambiental y que ignoraba a campesinos y poblaciones indígenas; propuso, en contraposición, una mayor intervención del Estado en la economía, mayores controles a la gran inversión, mayor preocupación por el medio ambiente y una política social decididamente inclusiva. Sin embargo, dados los resultados de la primera vuelta, estos propósitos fueron moderados para atraer a los electores que necesitaba para lograr la victoria en la segunda vuelta. Ya en el gobierno, las complejidades del ejercicio del poder, respaldado por un frente político con poca experiencia de gestión, y las presiones de los empresarios, del gran capital nacional y extranjero y, en general, de la derecha peruana, han ido amortiguando los afanes reformistas iniciales. Los temores de los efectos de la crisis económica de

los países del hemisferio norte y de una reducción de la tasa de crecimiento de China, sobre la economía nacional, tan dependiente de las exportaciones de las materias primas, han conducido al gobierno a resistirse a tomar medidas que puedan alejar las inversiones. Así, pudiendo hacerlo, no se ha tomado medida alguna para limitar el proceso de concentración del control sobre la tierra por un número reducido de corporaciones. En el tema ambiental, el gobierno sólo ha exigido estándares ambientales más rigurosos a la industria minera cuando ha sido confrontado por una muy fuerte y creciente actitud de crítica de importantes sectores de la población.

Es previsible que las tendencias de inversión agraria hacia una modernización excluyente, en la que la agricultura familiar y las comunidades campesinas y nativas sean marginadas, sigan las mismas pautas que en los gobiernos pasados, mientras que la actual administración no termina de redefinir su orientación luego de dejar en el camino *La gran transformación*. Los movimientos sociales, que son episódicos y descentralizados, aunque en ocasiones muy intensos, no han logrado articularse y menos construir un discurso alternativo capaz de orientar a vastos sectores de la población que, a pesar del sostenido crecimiento económico, o quizá debido a él, sienten que siguen siendo excluidos de sus beneficios.

Bibliografía

Apoyo Consultores (2012), “Contribución e impactos de la agricultura moderna para el desarrollo del Perú”, *El Comercio*, [elcomercio.pe/economia/1422364/noticia-agroindustrias-proyectan-invertir-us6000-millones-hasta-2021].

Asociación de Exportadores (2012), “adex: Agroexportaciones peruanas lograrían US\$5.600 millones este año”, *El Comercio*, [elcomercio.pe/economia/1387284/noticia-adex-agroexportaciones-peruanas-lograrian-us5600-millones-este-ano], consultado el 3 de enero de 2014.

Barraclough, Solon y Juan Carlos Collarte (1972), *El hombre y la tierra en América Latina. Resumen de los informes cida sobre tenencia de la tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú*, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria / Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Centro Peruano de Estudios Sociales (2008), “Redimensionando la población rural”, *La Revista Agraria*, núm. 101, noviembre, [www.larevistaagraria.org/sites/default/files/revista/r-agra101/LRA101-11-12.pdf], consultado el 3 de enero de 2014.

Defensoría del Pueblo (2012), *Reporte de conflictos sociales*, núm. 99, Defensoría del Pueblo, Lima, [www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php].

Eguren, Fernando (2011), “Caso de Perú”, en Emilio Klein, *Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Santiago de Chile.

___ (2004), “El problema agrario en debate”, *Sepia*, Lima.

___ (1989), *Los nuevos grupos dominantes en la agricultura peruana*, Centro Peruano de Estudios Sociales, Lima.

___ (1988), “El proceso de parcelaciones de las cooperativas agrarias de producción”, *Sepia*, Lima.

___ (1975), *Reforma agraria, cooperativización y lucha campesina*, Centro de Estudios y Promoción de Desarrollo, Lima.

Fioravanti, Eduardo (1976), *Latifundio y sindicalismo agrario en el Perú. El caso de los valles de La Convención y Lares*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

- García, Alan (2007), “El síndrome del perro del hortelano”, *El Comercio*, [elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html], consultado el 3 de enero de 2014.
- García Sayán, Diego (1982), *Tomas de tierras en el Perú*, Centro de Estudios y Promoción de Desarrollo, Lima.
- Handelman, Howard (1975), *Struggle in the Andes*, Texas University Press, Austin.
- Huaco, Marco (2011), “A dos años del “Baguazo”: aportes para una cronología”, *Revista Ideele*, núm. 215, diciembre, [www.revistaideele.com/node/1070].
- INEI (Instituto Nacional de Estadísticas e Informática) (1994), *III Censo Nacional Agropecuario*, Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, Lima.
- ____ (2008), *Encuesta Nacional de Hogares*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima.
- ____ (2011), *Evolución de la pobreza en el Perú al 2011*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima [www.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza_Exposicion-Jefe.pdf], consultado el 3 de enero de 2014.
- Klein, Emilio (ed.) (2011), *Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Santiago de Chile.
- Lenin, Vladimir (1964), *The Development of Capitalism in Russia*, [www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1899/desarrollo/index.htm], consultado el 3 de enero de 2014.
- ____ (1972), *El desarrollo del capitalismo en Rusia. El proceso de la formación de un mercado interior para la gran industria*, Quimnatú, Santiago.
- Matos, José y José Mejía (1980), *La reforma agraria en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Mendoza, Waldo (2011), “El milagro peruano y la desigualdad”, *Actualidad Económica del Perú*, [aeperu.blogspot.com/2011/05/el-milagro-peruano-y-la-desigualdad.html], consultado el 3 de enero de 2014.
- Ministerio de Agricultura del Perú (2012), *Concentración de la propiedad de la tierra en el Perú*, Congreso de la República, Lima.
- Neira, Hugo (1968), *Los Andes tierra o muerte*, Editorial zyx, Madrid.
- Redge (Red Peruana por una Globalización con Equidad) (2012), “Agroexportación y trabajo decente”, *Alerta Urgente*, núm. 9, [www.redge.org.pe/sites/default/files/alerta_urgente_9_derechos%20laborales%20FINAL.pdf], consultado el 3 de enero de 2014.
- Willakuy, Hatun (2004), *Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Lima.
- World Bank (2005), *The Rural Contribution to Development*, World Bank, Washington.
-