

PERÚ Y BRASIL: REFORMAS Y CONTRARREFORMAS DE ESTRUCTURA EN LOS SISTEMAS AGRARIOS

CLAUDE AUROI
Institut Universitaire d'Etudes du Développement
Ginebra, Suiza

EL ESTUDIO de las estructuras de la tenencia y de su evolución en América Latina al parecer había perdido el interés en la bibliografía especializada de los años ochenta. Las pesquisas de los investigadores enfocaban las más de las veces los problemas de producción y de seguridad alimentarias, los efectos de las tecnologías intensivas y de las políticas agrícolas en general. Ciertamente es que ya en el terreno sólo la reforma agraria nicaragüense había sido verdaderamente aplicada. Los otros países parecían plantados en un inmovilismo desalentador.

Sin embargo, el interés en la cuestión renació a mediados de los años ochenta por el debate general que sacudió a todo Brasil y la nueva tentativa de los medios progresistas por hacer aplicar el *Estatuto da Terra* de 1964. Paralelamente, el Perú movilizaba la atención por las violentas sacudidas que le hacía sufrir el movimiento armado de Sendero Luminoso, pero también por la transformación agraria *retrograda* de las cooperativas creadas por la reforma de 1969-1975. Las situaciones de esos dos países, naturalmente, no son idénticas y toda comparación debe tener en cuenta los ecosistemas, las poblaciones y una evolución histórica diferenciada. Sin embargo, es interesante intentar una comparación en el nivel de la evolución de las estructuras y sobre todo de las aspiraciones campesinas en cuanto a las formas de posesión de la tierra. Desde ese punto de vista, ambos países han tenido movimientos y reivindicaciones que de hecho presentan muchos puntos en común.¹

En ambos casos, nuestro interrogatorio se ha centrado en unas *estructuras agrarias deseables*. Este adjetivo adquiere un sentido doble: deseable para el propio campesinado, deseable para la sociedad en sentido general, sobre todo en lo tocante al abastecimiento de víveres y al éxito de los cultivos rentables. El punto de equilibrio del modelo se sitúa donde se encuentran las dos curvas de lo *deseable*, es decir, cuando las reivindicaciones terrenales fundamentales parecen satisfechas y la articulación entre la ciudad y el campo parece establecida en forma satisfactoria. Desde luego, ambas curvas están en constante movimiento, sobre todo

¹ Nuestras reflexiones se basan en una permanencia de tres años en Perú y en un trabajo de campo en la agricultura; varias estancias en Brasil y la supervisión de un trabajo de investigación en la zona de caña de azúcar de Pernambuco.

bajo el efecto del progreso técnico y de la variación de la disponibilidad de mano de obra, pero tal es un punto que no podemos desarrollar aquí.

El término campesinado debe interpretarse en el sentido general de trabajadores *presentes sobre las tierras*, que también comprende a los granjeros, los aparceros y los ocupantes sin título, así como los trabajadores asalariados o remunerados en especie, y los pequeños y medianos propietarios que cultivan por su cuenta. Quedan excluidos de ese término los grandes propietarios (sobre todo los ausentistas), las sociedades anónimas y las empresas comerciales que controlan tierras, así como el propio Estado y sus órganos representativos.

La pregunta que se plantea en una situación de desigualdad de las tierras como sucede en Perú y Brasil es doble: ¿cuáles son las formas de control de la tierra que parecen deseables, cuáles son las dimensiones y cuál es el modo de inserción económica de la explotación agrícola que hay que promover? Las dos preguntas están parcialmente relacionadas: así, por ejemplo, la forma cooperativa de control de la tierra a menudo queda asociada a mayores dimensiones.

PARCELACIÓN A LA PERUANA

La contrarreforma agraria peruana constituye ciertamente un caso único, pues el movimiento de disolución de las cooperativas y sociedades agrarias de interés social (SAIS) creadas por la reforma agraria, si bien fue una decisión estatal,² fue acompañado por acciones muy autónomas y a menudo espontáneas, sin una intervención enérgica de los órganos del Estado, al menos a partir de 1980.

En la costa, las cooperativas se encuentran fraccionadas, parceladas: cada cooperativista recibió una parcela de riego, de entre 3 y 10 hectáreas. En la sierra, las grandes SAIS del sur y algunas del centro fueron invadidas por comunidades de los alrededores que se reapropiaron tierras que a menudo ocupaban desde la llegada de los españoles, y luego las re-

² La parcelación de las cooperativas de producción comienza prácticamente al crearse las Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) hacia 1973. En algunas CAPS el trabajo únicamente se realiza en parcelas familiares (Portugal Vizcarra, 1984, p. 60). Pero es la Ley de Promoción y de Desarrollo agrarios de 1980 la que anuncia la posibilidad legal de reestructurar las empresas agrícolas. El artículo 80 estipula: "Las empresas asociativas podrán decidir libremente el modelo de empresa que mejor convenga a los intereses de los asociados." La nueva Ley General de las Cooperativas del 20 de mayo de 1981 permite el verdadero despegue de la parcelación. Fundamentalmente prevé dos tipos de cooperativas reestructuradas: las Cooperativas Agrarias de Trabajadores (CAT), en las que toda o parte de la tierra permanece en propiedad común (Decreto de Ley núm. 2 del 17 de noviembre de 1980) y las Cooperativas Agrarias de Usuarios (CAU), que de hecho son cooperativas de servicios: la tierra pertenece exclusivamente a los miembros individuales. Las CAPS y CATS generalmente fueron parceladas y repartida la tierra entre los trabajadores permanentes: una parte de la tierra variaba entre 2 y 30% según los casos, permaneciendo sin división en la forma jurídica de CAU (Vidal Cobián, 1985, p. 177).

partieron entre sus miembros, según modalidades variables pero generalmente sobre una sencilla base familiar (familia nuclear). En 1988, cerca de dos terceras partes de las cooperativas ya estaban parceladas, con un promedio de 6.6 hectáreas de riego distribuidas sobre la costa y 20.8 hectáreas, tomando en cuenta todas las regiones, lo que representa en total 520 mil hectáreas y 25270 nuevos propietarios.³ En la sierra, en Puno, 41 SAIS perdieron un millón de hectáreas en provecho de 600 comunidades indias.⁴ Ciertamente, el movimiento de liquidación de las estructuras cooperativas no es total, pero puede preverse que sin una intervención del Estado ese sector prácticamente va a desaparecer. Nos contentaremos con ofrecer, como prueba, el hecho de que pese a la prohibición oficial de continuar las parcelaciones decretadas por el gobierno de García en 1985, el movimiento ha continuado con mayor auge, fuera de la legalidad.

La contrarreforma agraria peruana no es, sin duda, un simple reparto de tierras como en Bolivia (1953), ya que se ha intentado conservar unas formas asociativas para el empleo del material agrícola, a veces ciertas producciones comerciales, y porque la colaboración en lo tocante al riego es inevitable, ya que no hay lluvias considerables sobre la costa peruana. Pero también es innegable que los propios cooperativistas intentaron sobre todo, adquirir parcelas privadas y sólo después se preocuparon por mantener ciertos servicios en común, por lo demás exigidos por la ley. Ese proceso de privatización parece irreversible, tanto en la costa como en la sierra, y hasta el término "cooperativa" deberá ser redefinido en el futuro en Perú (De la Gala, 1985, p. 300), pues en su acepción actual es inaceptable prácticamente para todos los medios que tengan algún nexo con la agricultura.

Lo *deseable* desde el punto de vista del campesinado peruano parece haberse realizado, aun cuando el porvenir esté preñado de incertidumbre sobre las posibilidades de supervivencia de una multitud de pequeños y medianos campesinos. Además, no tomamos en cuenta a los trabajadores temporales de las cooperativas, cuyo número se redujo considerablemente por la parcelación: el parcelario utiliza con frecuencia mano de obra familiar. Esos *eventuales* a menudo tienen tierras de gran altitud en sus comunidades, pero son insuficientes para mantenerlos. La aparente solución del problema de los trabajadores permanentes de las cooperativas de la costa vino a agravar la falta de tierras en la sierra.

Lo *deseable* desde el punto de vista macrosocial es aún más problemático. Si el Estado no apoya al nuevo sector de campesinos parceleros así creado, ello provocará grandes dificultades de abastecimiento en insumos y, por consiguiente, de bajas en la producción. Ahora bien, la costa es la zona agrícola más productiva del país, y sobre todo la más cercana a los grandes centros urbanos. A largo plazo y sin intervención del Estado,

³ "Reformando la Reforma", en *Caretas*, 20 de junio de 1988.

⁴ *Idem.*

la restructuración tomará la forma de ubicaciones y ventas de tierras,⁵ y sin llegar al extremo, como lo han sugerido algunos, de que reaparezcan los *latifundios* (SEPIA II, 1988), son claramente perceptibles los peligros de expulsión, a largo plazo, de numerosos parceleros. Tampoco es seguro que esta eventualidad sea *deseable* en lo social. Por tanto, sólo si el Estado se dedica a ayudar a los pequeños campesinos con una política de precios estables y lo bastante remuneradores, con créditos apropiados y una reglamentación del uso de los canales de riego, tendrá oportunidades de desarrollarse ese nuevo sector. Pero la catastrófica situación de las finanzas del Estado peruano hace temer que las mejores intenciones no pasen de ser letra muerta. Por otra parte, la posibilidad dada en 1988 por el decreto supremo 029 a ciertos grupos financieros para explotar grandes extensiones de tierras no cultivadas también podrá favorecer a un sector agrario de gran capitalismo de exportación.

BRASIL: ¿SED DE TIERRAS O SED DE TRABAJO?

Las cuestiones de lo *deseable* se encuentran también en un marco muy diferente del de Perú, en las tentativas, siempre frustradas, de reforma agraria en Brasil. Ese vasto país, donde teóricamente todos los rurales habrían debido disponer con bastante facilidad de superficies suficientes para alimentarse y producir para el mercado (16 habitantes por kilómetro cuadrado), es en realidad una de las regiones del mundo en que mayor es la concentración de tierras. El coeficiente de Gini se acerca a 0.86, mientras que 0.4 constituye ya un reparto muy poco igualitario.⁶ Por una parte, las explotaciones de más de 1000 hectáreas no representan más que 0.9% del total y controlan 45% de las tierras; por otra, las explotaciones de menos de 10 hectáreas, que representan 50% del total, sólo ocupan 2.4% de las tierras.⁷ La apertura de nuevas tierras de colo-

⁵ El tamaño medio de las explotaciones parcelarias es relativamente bajo (alrededor de seis hectáreas en la costa y cerca de 25 en la tierra). Se puede calcular que, por debajo de cinco hectáreas de tierras de riego en la costa, es improbable la supervivencia financiera de la explotación. Así, gran número de pequeños campesinos se verán obligados a vender e irse a otra parte. De ello resultará una cierta reconcentración de tierra. A partir de 10 hectáreas, una explotación agrícola es perfectamente viable y hasta obtiene importantes excedentes según la coyuntura (para cultivos alternados de algodón, papas, papa dulce, arroz, maíz y leguminosas). En la sierra, en las buenas tierras del fondo de los valles puede decirse lo mismo: el tope se situará, sin embargo, alrededor de 20 hectáreas (papas, maíz, chícharo y habas). Sin embargo, se debe compartir la inquietud de ciertos expertos por el reparto individual de las tierras de pastoreo, pues será difícil difundir el progreso técnico, sobre todo en lo tocante a la mejora genética del ganado y a la introducción de pastos artificiales. Los núcleos subsistentes de SAIS y de CAPS podrían, no obstante, seguir funcionando como centros técnicos para las comunidades (Auroi, 1982).

⁶ Rodolfo Hoffman, "A distribuição da posse da terra no Brasil em 1980 e 1985", en *Reforma Agraria*, São Paulo, agosto-noviembre de 1987, p. 62. Calculado según los resultados preliminares del censo agrícola de 1985.

⁷ Censo de 1980, según Patrick N. Peritore y Ana K. Galve Peritore, "Brazilian Attitudes

nización en el Mato Grosso y la Amazonia no hacen más que reproducir esta estructura en las zonas desmontadas. Una gran parte de las tierras de explotación de más de 1000 hectáreas se ha dejado en barbecho, constituyendo en realidad una inversión y una garantía contra la inflación que socava cualquier otra forma de ahorro. En 1984, 41% de las tierras de los *latifundios* no estaban explotadas.⁸ A esas tierras apuntaba la proposición de reforma agraria hecha por el presidente Sarney en mayo de 1985.

La evaluación de las necesidades de los potenciales beneficiarios de la reforma agraria ha dado una cifra de 166 millones de hectáreas para 6336991 minifundistas, aparceros, locatarios, trabajadores permanentes y un número intermedio de trabajadores temporales. Las tierras disponibles según los términos del PNRA representaban 404 millones de hectáreas, o sea, más del doble de la superficie⁹ considerada necesaria. Quedaba así asegurada la satisfacción de las necesidades en las seis regiones del país.

El proyecto que finalmente presentó al parlamento el presidente resultó mucho más modesto: sólo se trata, entre 1985 y 1990, de 1.4 millones de trabajadores y pequeños campesinos. Una protesta general de los grandes propietarios agrupados en la Unión Democrática Rural (UDR) y las amenazas de violencia física proferidas contra los agentes del gobierno hicieron que el proyecto no fuera aplicado, en la práctica, más que en 10% de esos objetivos iniciales, reducidos, a su vez, a 20% de las necesidades reales. Pero esto no es, sin duda, más que un aplazamiento, pues sin reforma agraria en Brasil no habrá un auténtico desarrollo real para las dos terceras partes de la población que en la actualidad han quedado marginadas.

Las cuestiones de la distribución de tierras en la futura reforma giran en torno de las formas de propiedad. Es innegable, como en Perú, pero en un marco totalmente distinto, que entre los campesinos existe una sed de tierras. La existencia de un sindicato como el muy activo *Movimiento de los sin tierra* está ahí para recordárnoslo. Sin duda es la tierra la que ocupa el centro de sus aspiraciones. Como lo expresaba un responsable sindical rural de la FETAPE de Pernambuco:

toward Agrarian Reform: a Q-Methodology Opinion Study of a Conflictual Issue", en *The Journal of Developing Areas*, núm. 24, abril de 1990.

⁸ MIRAD, "Proposta para a elaboração do Plano nacional de reforma agraria da nova Republica", Brasilia, 1984. El término "latifundio" designa en Brasil dos realidades: el *latifundio por extensión*, superior a 600 veces el "módulo rural", variable, este mismo, según las regiones, y que va de tres a 120 hectáreas, y el *latifundio por explotación* de mediano tamaño pero explotado insuficientemente o no respetado por la ley. Ambos tipos de latifundios eran expropiables según los términos del Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA) de 1985, con excepción de las explotaciones de menos de tres módulos y de las "empresas rurales", o sea, las granjas de menos de 1000 hectáreas administradas eficientemente y con respeto a la ley, sobre todo la del trabajo. El *minifundio* comprende las explotaciones de menos de un módulo (Correia de Andrade, 1980, p. 25).

⁹ Oswaldo Russo de Azevedo, "Uma análise quantitativa da Proposta da CNRA", en *Reforma Agraria*, São Paulo, agosto-noviembre de 1987.

¿Cómo pudieron los cortadores de caña convertirse en granjeros? Los cubanos tuvieron este mismo problema, y sus empresas estatales no son un modelo para Brasil. Nuestra unión considera que la reforma debe crear propiedades familiares. Los brasileños son muy individualistas y desean tener su propio negocio. Si viven en una parcela de buena tierra, podrán ser autosuficientes y acaso aprender a utilizar otras tecnologías, como a base de biogas, y producir su propio queso, su mantequilla y su carne. Gradualmente podrán aprender a trabajar en cooperativas.¹⁰

Otros autores podrían matizar, sin embargo, la confianza absoluta en una simple reivindicación de parcelas individuales. Las opiniones de los trabajadores pueden variar según las regiones (más o menos ricas) y el tipo de cultivo al que se dedican. Por desdicha, no abundan los ejemplos de encuestas de opinión sobre las aspiraciones, los *deseos* de los principales interesados. Una encuesta reciente efectuada entre los trabajadores de la caña de azúcar en Pernambuco (Rufino de Araujo, 1990), nos permite, no obstante, preguntarnos si la máxima prioridad la tiene la tierra o bien el salario y condiciones de trabajo decentes. De 223 trabajadores (una centena de los cuales dispone de una parcela de tierra, *roçado ou sítio*, generalmente de menos de una hectárea), 48% responden que preferirían un trozo de tierra a un mejor salario, si pudieran escoger, contra 43% que opinan lo contrario (Rufino, 1990, p. 169). Esto no resulta concluyente, en un sentido ni en otro, pero de ahí no se puede deducir que la sed de tierras ocupe un lugar secundario, como lo sostiene la central sindical CONTAG. Sin embargo, puede ser que los trabajadores simplemente deseen abandonar la agricultura y vivir en la ciudad. Según la encuesta, 63% de los interrogados comparten esta opinión, y 90% de sus hijos desean tener empleos urbanos. Hay que recordar que a finales de los años sesenta incontables trabajadores fueron expulsados de sus parcelas (Linhart, 1980), y que muchos de ellos fueron a habitar las barriadas de precaristas urbanos. Se les puede considerar como trabajadores sin tierra, y también habría que tomar en cuenta su opinión.

En definitiva, lo *deseable* desde el punto de vista campesino, ciertamente se inclina en favor del acceso a la propiedad, entre la mayoría de los sin tierra y de los pequeños locatarios. El PNRA de 1985 es, por lo demás, prudente, en cuanto a las formas de propiedad que pretende promover en el marco del programa. Toma los términos del Estatuto da Terra de 1964, que planeaba crear unas explotaciones familiares, por una parte, y asociaciones de productores, por la otra. Pero el proyecto de 1985 es muy discreto en lo tocante a las formas de cooperativización, que provocaron la ira de los grandes productores, quienes lo tildaron de "comunista". Puede ser, así, que en su futura reforma agraria Brasil evite cometer el error de la colectivización, que no aparece como una reivindicación primordial entre el campesinado brasileño. El imperativo ma-

¹⁰ Citado por Peritore y Peritore, *op. cit.*, p. 389. La FETAPE es la Federación de Trabajadores de la Agricultura del Estado de Pernambuco.

rosocial probablemente tampoco necesite experiencias de cooperativas de producción, cuya gestión ha sido deficitaria prácticamente en todos los países del mundo. El caso peruano permite entrever claramente que una colectivización de la tierra en el marco de una economía capitalista, como la del Perú, no se impone ni en lo tocante a la gestión de las explotaciones ni en lo tocante a la planificación nacional, y provoca, a más largo plazo, reacciones epidérmicas de rechazo de toda forma intermedia de asociación, aun en el nivel de las cooperativas de servicios. Hasta en los países que han tenido una economía totalmente planificada desde hace decenios, la sed del control familiar de las tierras vuelve a imponerse cuando se permite escoger a los interesados.

EXPLOTACIÓN FAMILIAR Y COOPERATIVA

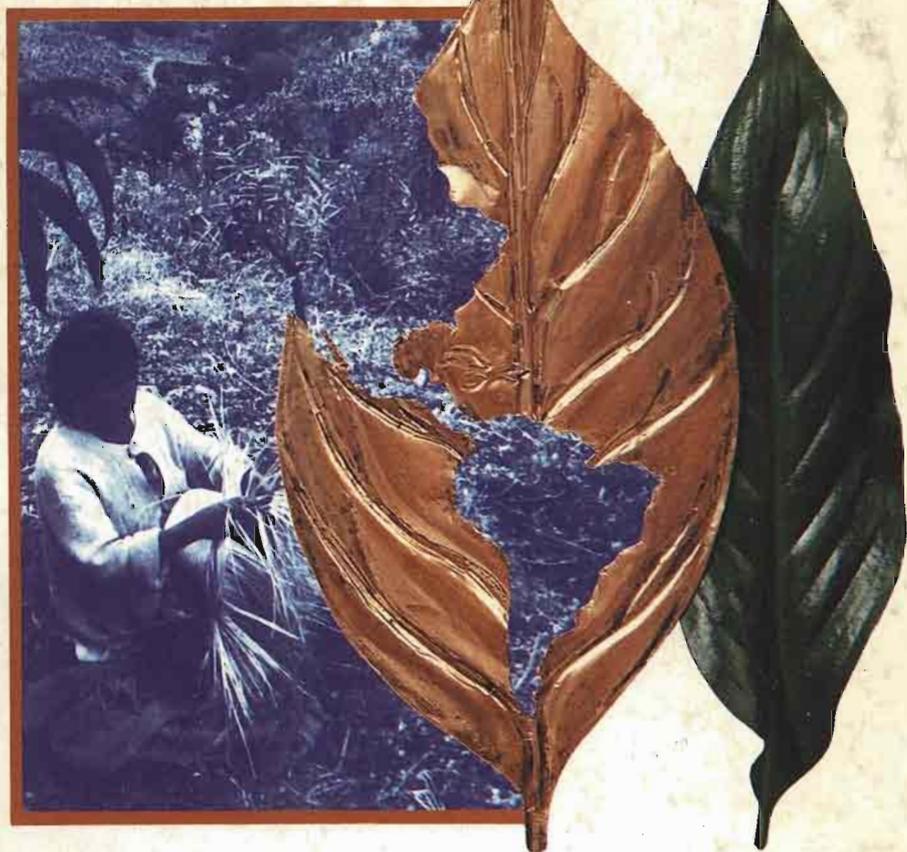
En las situaciones de reforma agraria futuras probablemente será prudente tomar en cuenta las aspiraciones del campesinado y darles satisfacción, aunque se tenga que sacrificar en una primera etapa lo *deseable* macrosocial. Las formas colectivas de trabajo de la tierra a menudo se consideran como superiores en la articulación entre la ciudad y el campo, lo que impide el repliegue del campesino al autoconsumo y su explotación por los intermediarios y los grandes agricultores, lo que además permite abastecer debidamente los centros urbanos. La experiencia de los últimos 40 años en América Latina no ha dado, sin embargo, pruebas de que la cooperativa sea superior a la explotación familiar. No se puede sostener que haya habido un retroceso en el caso de los parceleros bolivianos y que se haya interrumpido el aprovisionamiento de La Paz.

Sin embargo, es cierto que el pequeño campesinado, en una visión dinámica de progreso técnico y social, plantea un problema. Pero podemos estar convencidos hoy de que las soluciones no deben buscarse en nuevos experimentos de cooperativización de la tierra y, en general, de estructuras deficientes, sino, al contrario, en la mejora de los sistemas de abastecimiento de insumos, de almacenamiento y de comercialización de los productos, y por consiguiente, en sistemas de precios suficientemente remuneradores. También convendrá, tal vez, considerar que la evolución de las estructuras agrarias no debiera ser excesivamente frenada ni orientada artificialmente, pues el costo social a largo plazo resultaría excesivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Auroi, C., *Contradictions et conflits dans la réforme agraire péruvienne: le cas de la SAIS. Rio Grande*, Puno, IUED, Ginebra, 1982.
 Correia de Andrade, M., *Latifundio e Reforma agraria no Brasil*, Duas Cidades, São Paulo, 1980.
 Fernández de la Gala, A., "La reforma agraria no fracasa, tampoco los

- campesinos, lo único que fracasa es la cooperativa (socio de la CAT Cahuide)", en González y Torre, 1985, pp. 271-302.
- González, A. y G. Torre, *Las parcelaciones de las cooperativas agrarias en el Perú*, Centro de Estudios Sociales "Solidaridad", Chiclayo.
- Linhart, R., *Le sucre et la faim. Enquete dans les régions sucrières du Nord-Est brésilien*, Ed. de Minuit, París, 1981.
- Portugal Vizcarra, J. A., *Parcelación de las empresas asociativas, nueva estructura agraria en el Perú*, Consultoría de Proyectos Agroindustriales, Lima, 1985.
- Rufino de Araujo, E., *O trator e o "burro sem rabo". Consequencias da modernização agrícola sobre a mao-de-obra na região canavieira de Pernambuco*, Instituto Universitario de Estudios de Desarrollo, Ginebra, 1990.
- SEPIA II, *Perú: el problema agrario en debate*, Seminario Permanente de Investigación Agraria, Lima, 1988.
- Vidal Cobián, A. M., "La legalización de la parcelación en las CAPS", en González y Torre, 1985, pp. 177-190.



Agriculturas y campesinados de América Latina

Mutaciones y recomposiciones

Thierry Linck

(compilador)



Fondo de Cultura Económica/Economía Latinoamericana

ORSTOM

Institut Français de Recherche Scientifique
pour le Développement en Coopération

AGRICULTURAS Y CAMPESINADOS DE AMÉRICA LATINA

Mutaciones y recomposiciones

THIERRY LINCK
(compilador)



ORSTOM



INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE
POUR LE DÉVELOPPEMENT EN COOPÉRATION

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición en francés, 1993
Primera edición en español, 1994

Título original:

Agricultures et paysanneries en Amérique Latine. Mutations et recompositions

© 1993, ORSTOM, Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en
Coopération, Paris

ISBN 2-7099-1152-3

D. R. © 1994, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-4276-7

Impreso en México