AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
WASHINGTON, D. C. 20523

BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET

FOR AID USE ONLY
Batch #18

1. SUBJECT CLASSIFICATION

A. PRIMARY
Agriculture — AE10-0000-G530

B. SECONDARY
Agricultural economics--Peru

2. TITLE AND SUBTITLE
Financiamiento de la reforma agraria en el Peru

3. AUTHOR(S)
Strasma,J.D.

4. DOCUMENT DATE	5. NUMBER OF PAGES	6. ARC NUMBER
1965	18p.	ARC PE301.35.S897

7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS
Wis.

8. SUPPLEMENTARY NOTES *(Sponsoring Organization, Publishers, Availability)*
(In El tremestre economico,v.32,no.3,p.484-500)

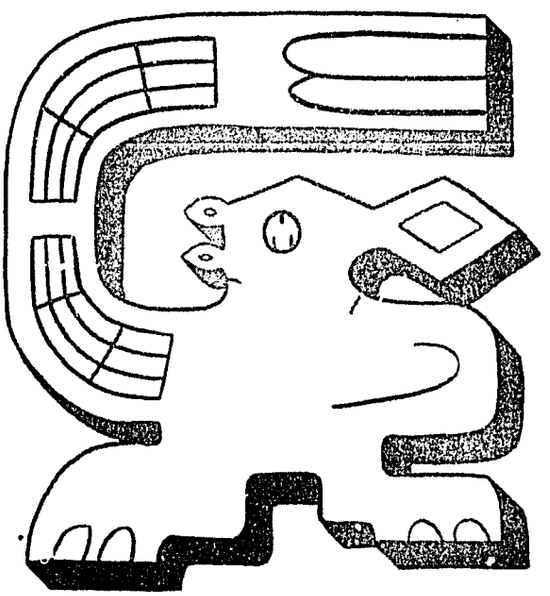
9. ABSTRACT

10. CONTROL NUMBER	11. PRICE OF DOCUMENT
PN-RAB-021	

12. DESCRIPTORS	13. PROJECT NUMBER
Financing Land reform Peru	14. CONTRACT NUMBER Repas-3 Res.
	15. TYPE OF DOCUMENT

AID 590-1 (4-74)

LTC Reprint No. 9-S



Financiamiento de la Reforma Agraria en el Peru

John D. Strasma

AND TENURE CENTER University of Wisconsin
Madison, Wisconsin 53706

Reprinted from
EL TRIMESTRE ECONOMICO
Vol. 32, No. 3, Julio-septiembre 1965

FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA EN EL PERÚ[1]

John D. Strasma*[2]

Para algunas personas, la reforma agraria no es otra cosa que una compraventa de tierras realizada al por mayor. Para otras, en cambio, es un profundo proceso de transformación política, económica y social.

Los que prefieren el segundo punto de vista enfocan la reforma agraria en función de las familias campesinas que se beneficiarán directamente con ella. Hay muchas naciones donde no existen escuelas para los campesinos y donde asimismo éstos carecen de derechos políticos y movilidad social. Además, la productividad agrícola es baja, en parte porque los actuales sistemas de tenencia de la tierra no proporcionan incentivos para ahorrar, producir más o introducir innovaciones. Al analfabeto y al desposeído poco les sirve un título de dominio, puesto que le son igualmente esenciales el capital, la posibilidad de obtener buenas semillas, ganado e implementos y el acceso a los mercados en términos justos. Cambiar los métodos de trabajo y reorganizar el crédito y la comercialización requiere mucho más habilidad, recursos y esfuerzo, que un simple cambio de la propiedad legal de la tierra; en América Latina escasean los *extensionistas* y, por el contrario, a menudo sobran abogados.

Por otra parte, los "corredores de propiedades" abordan la reforma agraria en términos de los intereses de los actuales propietarios, quienes defienden a la vez sus terrenos y la influencia y posición que les confiere la propiedad de la tierra. Si han de desaparecer los latifundistas se da por aceptado que deberán ser indemnizados generosamente. Para los defensores de este punto de vista, la cuestión fundamental del financiamiento de la reforma agraria estriba en el destino que darán los ex latifundistas a los pagos que reciban por concepto de indemnización. ¿Invertirán en proyectos de edificación, o en el comercio, o nuevas industrias, o comprarán dólares y se trasladarán al extranjero?[3] ¿De qué

[1] Agradezco los comentarios formulados a una versión anterior por varios colegas del Instituto de Economía y, en especial, por Lander Pacora y Pablo Salmon, del Instituto de Reforma Agraria, de Lima. La responsabilidad por los errores de hecho o de apreciación es mía.

* Catedrático de Escolatina, Universidad de Chile y profesor visitante en la Universidad de Wisconsin, Instituto de Estudios sobre la Tenencia de la Tierra.

[2] Programa de estudios económicos Latinoamericanos para Graduados (ESCOLATINA), del Instituto de Economía de la Universidad de Chile.

[3] Los depósitos de peruanos en los bancos norteamericanos alcanzaron un promedio de 80 millones de dólares entre 1959 y 1961, aumentaron a 105 millones de dólares a fines de 1962, a 158 millones de dólares a fines de 1963 y a 191 millones de dólares en abril de 1964. *Federal Reserve Bulletin*, junio de 1964.

manera se puede influir en su decisión? Dada la conducta esperada ¿cómo debería pagarse la indemnización?[4]

Esta manera de enfocar la reforma agraria desde el punto de vista de la "propiedad raíz" ha sido adoptada en un trabajo reciente llevado a cabo en el Perú. Esta proposición, que influyera en la redacción de la Ley de Reforma Agraria, promulgada en mayo de 1964, sugiere financiar la reforma agraria del Perú mediante la creación de un fondo mutuo de inversiones que, a juicio de los autores, promovería además el desarrollo industrial.[5]

Los autores insinúan también la conveniencia de aplicar la idea del fondo de inversiones al caso de otros países, y sus opiniones han merecido la atención de algunos organismos internacionales. El presente trabajo describe el proyecto, pone en duda su utilidad para promover, ya sea la reforma agraria o el desarrollo industrial, y sugiere medios alternativos de evitar la fuga de capitales y fomentar al mismo tiempo la reforma agraria y el crecimiento económico. Asimismo, nos preguntamos si los organismos internacionales deberían suscribir directa o indirectamente los bonos de la reforma agraria.

I. El Fondo Agrario-Industrial de Inversiones

Al comenzar su trabajo, Mann, Blase y Paz, exponen lo que ellos entienden por reforma agraria. A su juicio, los países insuficientemente desarrollados, incluso el Perú, se caracterizan por la concentración de la propiedad de la tierra y por la falta de industrias; requieren fondos agrario-industriales para:

1. Proporcionar un medio institucional de financiar la reforma agraria.
2. Estimular el desarrollo industrial no agrícola.
3. Hacer más aceptable la reforma agraria minimizando el riesgo.
4. Utilizar las instituciones fiscales existentes.
5. Minimizar la intervención gubernamental en el logro de estos objetivos.[6]

[4] Existe un tercer grupo que sugiere postergar la reforma agraria hasta haber realizado estudios exhaustivos para determinar de qué manera puede hacerse frente a la inflación, que será consecuencia inevitable de la reforma. Véase, acerca de este tema, "Inflación y reforma agraria", trabajo presentado por el doctor José Marull al Seminario de Financiamiento de la Reforma Agraria, convocado en Panamá en mayo de 1964, por el Centro Interamericano de Reforma Agraria.

[5] Fred Mann, Melvin Blase y Luis Paz, "A Potential Institution and Procedure for Financing Agrarian Reform and Stimulating Industrialization in Peru", publicado por el grupo del Contrato Universidades de Iowa-AID, y presentado (con ligeras modificaciones) al Seminario del Financiamiento de la Reforma Agraria. (*Véase nota 1.*)

[6] *Ob. cit.*, pp. 1-2.

Los autores llegaron a la conclusión de que "el costo total del programa de reforma agraria del Perú" alcanzaría a aproximadamente 8.2 billones de soles, o 308 millones de dólares.[7] Debido a que los pagos de esta magnitud por concepto de transferencia podrían traducirse en una fuga de capitales, recomiendan que el Fondo procure atraer el dinero hacia inversiones industriales dentro del país, permutando acciones por bonos de la reforma agraria. Si ésta tarda diez años, el valor de las tierras expropiadas anualmente alcanzaría aproximadamente a un 10 % de las inversiones privadas netas, lo que podría ser absorbido fácilmente por la industria.[8]

El "riesgo" a minimizar se refiere a los argumentos de los latifundistas en cuanto a que los tenedores de bonos son "vulnerables" a la inflación, mientras que los propietarios no lo son. Mann y sus colaboradores no mencionan la actual vulnerabilidad de los hacendados peruanos, que ahora corren el peligro de invasión de sus propiedades y de perder más que la tierra, en caso de que la reforma tarde demasiado.

En cuanto al activo, el Fondo contaría con partidas asignadas en el presupuesto, bonos permutados por los ex terratenientes y aportes y préstamos extranjeros. Invertiría en acciones de empresas industriales nuevas o en expansión, previa *1)* aprobación del proyecto por el Instituto Nacional de Planificación, y *2)* aceptación, por parte de los gerentes de estas industrias, de "reformas industriales" que favorezcan a obreros y accionistas minoritarios y den a los obreros derecho a voz y voto en las decisiones de la administración.

Si hay expectativas de inflación, o si los ex latifundistas inundan de bonos el mercado, éstos se cotizarán bajo la par, motivo por el cual el Fondo no debería vender los bonos a fin de obtener dinero en efectivo para invertir en la industria. En cambio, se espera que la AID "proporcione un préstamo a largo plazo, a un interés inferior a la tasa corriente..." equivalente al valor nominal de los bonos mantenidos por el Fondo.[9] Este dinero se invertiría en valores. A la postre, el Fondo tendría una deuda a largo plazo en el exterior (a favor de la AID), equiva-

[7] *Idem*, p. 2. Los cálculos se basan en el estudio realizado por Erik Thorbecke en 1963, acerca de la magnitud de los probables pagos por concepto de indemnización, "Some notes on the macroeconomic implications and the cost of financing agrarian reform in Peru" (Lima: Grupo del Contrato Universidades de Iowa-AID).

[8] De acuerdo al *Plan Nacional de Desarrollo Económico*, el promedio neto de inversiones del sector privado en el período 1950-60 alcanzó a 9 mil millones de soles, y los ahorros del sector privado a 8 mil millones de soles (a precios de 1960). Hacia 1965, el Plan requiere que los ahorros alcancen a 16 mil millones de soles, pero no se indican las políticas económicas necesarias para cumplir esa meta.

[9] Mann, Blase y Paz, *ob cit.*, p. 8.

lente a su cartera de bonos de la reforma agraria, y acciones emitidas por un monto igual al valor de su cartera de inversiones industriales. En la medida en que los valores industriales subieran en relación directa con los precios, las acciones del Fondo protegerían a los ex latifundistas contra la inflación. (No pueden perder: el gobierno peruano pagaría el mayor servicio de la deuda, en caso de devaluar su moneda.)

A medida que el gobierno rescatara los bonos de la reforma agraria (aproximadamente un 5 % al año), el Fondo rescataría una proporción similar de sus propias acciones; pagaría el dinero al acreedor internacional y distribuiría valores a los accionistas. A la fecha del vencimiento del último bono, el Fondo habría pagado sus deudas y distribuido la totalidad de su cartera a sus accionistas.

Por último, los autores son partidarios de instituir fondos similares en otros países, con el fin de lograr un "efecto de mercado común". Un nuevo organismo, la Agencia de Inversiones Interamericana, otorgaría préstamos "garantizados" por los bonos de la reforma agraria, a fondos nacionales que reinvertirían en la industria. El monto del préstamo concedido a cada país dependería en primer término de las rebajas que concede en su arancel para productos de los miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, en segundo lugar, de los méritos de los proyectos de inversión como tales. (Ni siquiera se menciona los méritos de la reforma agraria, que dio origen a los bonos en cada país.) Este incentivo aceleraría la liberalización de las tarifas, ampliaría los mercados y con ello haría más ventajosas las inversiones en el sector industrial. Los autores concluyen que "... el tipo de beneficios económicos logrados recientemente en la Europa occidental gracias al Mercado Común, pueden obtenerse también en América Latina, a través de una adecuada estructuración de un organismo internacional".[10]

II. Disposiciones contenidas en la ley peruana en relación a la expropiación y a la indemnización

Para evaluar el proyecto del Fondo de Inversiones, deberíamos antes que nada examinar las disposiciones y alcance de la Ley de Reforma Agraria del Perú.[11] A primera vista, la ley pone de manifiesto tres oportunidades para que el propietario influya en los técnicos del Instituto, a

10 *Id.*, p. 13. Esto no resulta tan fácil. Véase, por ejemplo, Carlos Massad y John Strasma, *La zona de libre comercio: algunos problemas por resolver* (Santiago, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, 1961).

11 Ley de Reforma Agraria, N° 15037, promulgada el 21 de mayo de 1964.

pesar de que, teóricamente, éste puede tomar posesión material en un plazo no superior a unos 90 días después de iniciado el procedimiento.

El Instituto deberá trabajar por zonas, y el procedimiento comienza con la publicación de un anteproyecto de expropiación para una determinada zona. Los propietarios tienen un plazo de 60 días para declarar las propiedades que posean en otras regiones del país y para presentar reclamos por los límites propuestos entre las tierras que serán expropiadas y las que podrán conservar. A continuación, se levanta un plano en el terreno, que se publica conjuntamente con la tasación que propone el Instituto. Las reclamaciones posteriores deberán presentarse al Consejo Superior del Instituto, que tomará razón de los errores de hecho o de clasificación de las propiedades, no así de los de tasación o límites. En seguida, el Instituto enviará el proyecto definitivo al Presidente, por intermedio del Ministerio de Agricultura, para que proceda a dictar el decreto correspondiente.[12]

Después de esto, el propietario tiene un plazo de quince días para hacer la entrega material de la propiedad, por insatisfecho que esté con los límites fijados, o con la tasación. Si rehusa hacerlo, los tribunales cumplirán en todo caso la transferencia, a solicitud del Instituto, luego de un plazo adicional de tres días. Si el Instituto lo desea, puede autorizar una postergación de la entrega, hasta después de alguna cosecha, pero el procedimiento no puede en caso alguno postergarse por apelación del propietario o de terceros.

Sólo algunos tipos de propiedad serán expropiados en su totalidad:

1. Las tierras fiscales no empleadas directamente por los organismos que se encuentran en posesión de ellas.
2. Las tierras pertenecientes a la Iglesia, no usadas directa y eficientemente en la enseñanza, asistencia social, investigación o mantención de instituciones religiosas. (Lo último es una puerta de escape, ya que teóricamente todas las propiedades de la Iglesia mantienen a ésta o a sus instituciones.)
3. Las tierras inexplotadas. (El término no está definido: ¿dos ovejas por mil hectáreas constituyen "explotación"?)
4. Las tierras dadas en arrendamiento, de superficie no mayor a tres "unidades familiares". (Las unidades de mayor tamaño pueden seguir arrendándose, previa modificación de las condiciones del contrato y expropiación parcial, al igual que las unidades explotadas por sus dueños.)[13]

[12] Arts. 62-74 de la citada Ley.
[13] Arts. 9, 14, 15 y 16 de la citada Ley.

Con la sola excepción de las plantaciones de caña de azúcar, que están exentas,[14] todas las tierras regadas de la costa estarán afectadas a una expropiación progresiva:[15]

Las primeras 150 hectáreas	son exentas,
de las 350 hectáreas siguientes	se expropiará el 30 %,
de las 500 hectáreas siguientes	se expropiará el 50 %,
de las 500 hectáreas siguientes	se expropiará el 70 %,
de las 500 hectáreas siguientes	se expropiará el 90 %,
y de todo lo que sobrepase 2 000 hectáreas	se expropiará el 100 %.

Los demás terrenos costeros se convierten a equivalentes de acuerdo a la siguiente tabla:

Irrigación irregular, no segura	2:1
tierras cultivadas, de rulo	3:1
pastos naturales	10:1

Todas las propiedades agrícolas del país se han agrupado para determinar la proporción de tierras que deberán expropiarse. Las declaraciones falseadas o la omisión de la declaración están penadas con multas hasta por la mitad del valor de las tierras expropiadas.[16] En lo posible se procurará que las construcciones y plantaciones queden incluidas en la porción correspondiente al propietario; sin embargo, al dividir la tierra, el propietario y el Instituto deben compartir proporcionalmente lo bueno y lo malo.[17]

En todo caso, el Instituto puede expropiar hasta un 20 % menos de lo indicado en la tabla anterior, si se trata de una propiedad explotada de manera eficiente, que está al día en el pago de las contribuciones, proporciona escuelas, paga buenos salarios y es una granja modelo dentro de la región.[18] En la sierra, la extensión permitida varía según las provincias, de acuerdo a disposiciones que serán dictadas más adelante. En la selva, los propietarios conservan una superficie tres veces mayor a la que actualmente cultivan en forma eficiente.[19]

La indemnización por las tierras será un promedio capitalizado de: *1)* el promedio de renta imponible declarada en los últimos cinco años,

[14] Arts. 38-47, *id.*

[15] Art. 30, *id.*

[16] Arts. 24-26 y 63, *id.* Se agrega la participación a prorrata en las tierras constituidas como sociedades anónimas o sociedades de personas; se prohiben las acciones al portador.

[17] Art. 62, g.

[18] Art. 31.

[19] Arts. 32-36. Por falta de contabilidad fidedigna, esta fórmula puede fracasar tal como ocurrió en Venezuela con una parecida. El cálculo del producto potencial será difícil también

capitalizado;[20] *2)* el producto potencial neto, capitalizado, estimado por los técnicos del Instituto de Reforma Agraria, una vez deducida la inversión requerida para incorporar al cultivo las tierras no trabajadas; y *3)* el valor comercial, determinado por un tasador titulado.[21] Las condiciones de pago varían; las cuotas iniciales más bajas (50 mil soles, equivalentes a 1 850 dólares), el interés más bajo (4 % sobre el saldo insoluto) y el plazo más largo de amortización (22 años), corresponderán a los propietarios que no trabajaron la tierra o arrendaron su propiedad; el grupo intermedio obtendrá 100 mil soles en dinero en efectivo y el saldo a 20 años, al 5 % de interés y, por último, los agricultores más eficientes tendrán derecho a 200 mil soles, 18 años y 6 %. El ganado, las plantaciones e instalaciones expropiadas serán avaluadas por separado y se pagarán en efectivo.[22]

III. El verdadero costo de la Reforma Agraria

Los representantes de la corriente de los "corredores de propiedades" rara vez se interesan por la reforma agraria como tal. A menudo reúnen lo que no se refiere a la transferencia del título de dominio o al pago de indemnización al antiguo propietario en "consideraciones relativas al bienestar social, que se encuentran al margen de su campo de estudios".[23] Esta tendencia aparece de manifiesto en "el costo de financiamiento de la reforma agraria", que Mann, Blase y Paz sólo abordan en términos

[20] En el Perú no existe el impuesto a la propiedad. Los propietarios deben declarar la renta bruta de las propiedades urbanas y rurales, de lo cual se rebaja una sexta parte por costos presuntos y el saldo se grava con un impuesto proporcional a renta, del 7 %. Además, existe un impuesto de transferencia a los bienes raíces del 4 al 5.5 %, según la localidad, y un impuesto a las ganancias de capital, que varía progresivamente del 1 al 15 %, según la proporción entre la ganancia y el precio de compra original. Según mis informaciones, generalmente tanto la venta como los precios de transferencia declarados son muy inferiores a los reales.

[21] Cuando el "valor comercial" toma en cuenta el prestigio o valores de defensa contra la inflación, la conclusión de este elemento en la compensación tiende a una redistribución regresiva. Ya sea los nuevos propietarios o los contribuyentes en general deberán pagar más indemnización de lo que vale la tierra en producción. Véase Pedro Alibert, "Comentario al trabajo por Mann, Blase y Paz", en el Seminario de Financiamiento de la Reforma Agraria, anteriormente citado.

[22] Los arts. 75-77 y 233 se refieren a la indemnización. La Ley de Reforma Agraria no especifica la tasa de capitalización. Durante la discusión de la Ley se propusieron cifras que fluctuaban entre el 6 y el 12 %, pero su determinación se dejó para el Reglamento. De todas maneras, el problema mayor será el pago en dinero para las mejoras y el ganado, porque a menudo será mayor que el valor total de la tierra. Mejor habría sido incluir las mejoras y las plantaciones existentes a la fecha de promulgación de la ley, en el valor indemnizado en bonos. El ganado y las nuevas mejoras útiles serían cancelados en dinero.

[23] Mann, Blase y Paz, *ob. cit.*, p. 17.

del pago de una indemnización a las 250 o 300 familias y empresas que se verán despojadas de tierras que actualmente cultivan.[24]

Por el contrario, otros estudios peruanos del costo de la reforma agraria ponen de relieve la importancia de conceder crédito y asistencia técnica a las nuevas familias de agricultores. Por ejemplo, en un proyecto (Lurín), que involucra la expropiación y distribución de sólo 1.5000 hectáreas de tierras cultivadas a lo largo de la costa, la reforma tendrá un costo cercano al millón de dólares, nada más que durante 1965:

Expropiación (10 % del precio total)	S. 4.5 millones
Mejoras en infraestructura	6.8 millones
Asistencia técnica	1.5 millones
Administración (en Lima y en terreno)	1.4 millones
Créditos netos por conceder	11.3 millones
Presupuesto total, 1965	S. 25.5 millones[25]

El costo de la reforma agraria varía según el país y la zona, de acuerdo al tamaño de las parcelas, las inversiones de infraestructura necesarias, y la medida en que el programa de reforma se propone financiar equipo, materiales y la subsistencia inicial del beneficiario. Reducir "el costo de reforma agraria" a la indemnización es tan falto de sentido como reformar legalmente la tenencia sin pensar para nada en la producción agrícola.

[24] Éste es un cálculo mío, ya que Mann, Blase y Paz nada dicen respecto de cuán reducido es el número de familias que participarían en el Fondo propuesto. Los 30 hacendados más poderosos controlan un 28.7 % de las tierras cultivadas de la rica zona costera. Todas las propiedades de la costa de superficie mayor a 500 hectáreas, y que por lo tanto estarán afectas a la expropiación de una parte sustancial de ellas, están en manos de apenas 190 familias y empresas. De éstas, se exceptúan las plantaciones de caña de azúcar. Contando 36 propietarios más, se puede agregar un 66 % de las concesiones de tierras de la selva oriental; tal vez se produzca un traslapo con familias que poseen tierras en la costa.

Los datos relativos a las propiedades de las sierras son deficientes, pero sólo hay 99 propiedades de superficie mayor a mil hectáreas y también puede darse el caso de traslapo de la propiedad. En esta forma, parece que la reforma expropiará algunas tierras de no más de 250 ó 300 familias. Obviamente, esto es insignificante comparado a las 130 mil a 200 mil familias que recibirían tierras en el curso del proceso.

Además, se expropiará a otro grupo formado por dueños ausentes de pequeñas propiedades, como también las tierras de algunas instituciones. Para éstas, la expropiación con indemnización es una simple sustitución de una inversión financiera por otra.

FUENTES: Comisión de Reforma Agraria, *La Reforma Agraria en el Perú Documentos I* (Lima, 1963), pp. 12-15, y Carlos Malpica, "Guerra a muerte al latifundio" (Lima: *Voz Rebelde*, 1963), pp. 156-225.

[25] Instituto de Reforma Agraria, "Programa de trabajo para 1965", cuadro 5. El 10 % para expropiación incluye un pie de un promedio de 5 %, más un promedio de 6 meses de interés (5 % anualmente) y medio año de amortización (también 5 % al año).

En los próximos veinte años se destinará una suma adicional de 40.5 millones de soles, más intereses, para rescatar bonos entregados a los latifundistas. Los nuevos propietarios cubrirán la mayor parte de éstos mediante los pagos que efectúen.

IV. Los ahorros, la tributación y la indemnización en la Reforma Agraria del Perú

Desde el punto de vista económico, las reformas agrarias generalmente persiguen aumentar los ahorros nacionales y transferirlos de la agricultura hacia la industria. No obstante, las reformas modernas tratan de obtener también una justa redistribución de la riqueza, tal como la progresividad de los impuestos a la renta tienen por objeto una redistribución de la renta.[26]

Sea como sea, desde el punto de vista de la demanda, el aspecto redistributivo de la reforma agraria constituye además un aliciente para la industria, ya que una distribución más equitativa de la riqueza y del ingreso, en la ciudad y en el campo, da margen a un mercado más amplio para los artículos de fabricación nacional.[27]

A. *Los ahorros y los pagos de los nuevos propietarios*

Cuando los beneficiarios reembolsen al gobierno por la tierra que han recibido, es obviamente posible financiar más reforma agraria y desarrollo económico que si se reparte la tierra sin pago, siendo constantes la tributación y otros gastos de gobierno.

El pago por la tierra o un fuerte impuesto a la tierra son sustitutos: ambos reducen el consumo y pueden desviar una parte del mayor ingreso del campesino hacia fines públicos.[28] Con todo, tal vez se pueda lograr que el nuevo propietario ahorre y transfiera una mayor proporción de su nuevo ingreso haciéndolo pagar la tierra, además de los impuestos, que por medio de uno solo de los dos sistemas.[29]

El reparto "gratis" de tierras es una promesa fácil en labios de los demagogos, pero puede resultar caro en términos de ahorros y crecimien-

[26] Edmundo Flores lleva este razonamiento a la conclusión lógica de que no debería indemnizarse a los ex latifundistas, del mismo modo que actualmente los ricos no reciben indemnización por los efectos de los impuestos progresivos a la renta. *Tratado de economía agraria*, 3ª ed. (México, Fondo de Cultura Económica, 1964), p. 324.

[27] Para un buen análisis de la redistribución y la reforma agraria véase Thomas F. Carrol, "Reflexiones sobre la distribución del ingreso y la inversión agrícola", *Temas del Banco Interamericano de Desarrollo*, agosto, 1964, pp. 14-40.

[28] Al determinar el tamaño de la "Unidad familiar", la Comisión Peruana de Vivienda y Reforma Agraria recomendó que se concediera a las familias campesinas una parcela en que pudieran obtener un ingreso equivalente al doble de los salarios que actualmente ganan los miembros de la familia que trabajan. *La reforma agraria en el Perú, Documentos I* (Lima, 1963), p. 54.

[29] Actualmente, en el Perú, no paga impuesto a la tierra ni el rico ni el pobre. Es quizá la oportunidad más obvia para un mayor esfuerzo interno, para financiar el desarrollo y la reforma agraria.

to económico. Igualmente poco recomendable sería eximir a los nuevos propietarios de tributación, ya que los campesinos mal habituados con este privilegio no estarán muy bien dispuestos a pagar contribuciones, ni siquiera cuando hayan alcanzado una relativa prosperidad (lo que quedó demostrado con la experiencia de Francia en la postguerra). En este caso, los impuestos indirectos serían la única manera de recaudar entradas para el fisco en este importante sector de la población, y los impuestos indirectos se prestan a que continúe la agricultura de subsistencia, a que haya menor uso de insumos comprados y una menor demanda rural por los productos de la ciudad. En todo caso, los pagos debidos por los beneficiarios de la reforma agraria no necesitan relacionarse con la indemnización pagada a los ex latifundistas y quedan más bien comprendidos en el análisis de los impuestos y ahorros nacionales.

B. *Las cuotas al contado y la reforma agraria del Perú*

Las concesiones de tierras en el Perú deberán pagarse en 20 cuotas anuales iguales, sin cuotas de pie y con un plazo de gracia determinado por el Instituto de Reforma Agraria, que no excederá de cinco años. El precio "no será superior al" precio de compra más el costo de las inversiones de infraestructura. El Instituto fijará además los tipos de interés. Debido a que se considera que el valor actual de las granjas refleja el abuso de la mano de obra en el pasado, la ley establece que el Instituto aplicará "hasta un 30 %" de los pagos de indemnización al precio de compra de las tierras adjudicadas a los inquilinos y operarios, reduciendo en la misma proporción la indemnización pagada al propietario.[30]

La tierra se perderá por el no pago de dos cuotas anuales. Los beneficiarios están asimismo obligados a formar cooperativas, cultivar la tierra ellos mismos y no pueden vender o transferir la propiedad durante diez años. A su muerte, la parcela pasará a poder de un solo hijo; en caso de desacuerdo entre los herederos, los tribunales elegirán a uno de ellos o bien la tierra revertirá al Instituto. En todo caso, el Instituto procurará ayudar a los demás hijos a obtener tierras.

C. *Oposición política e indemnización*

Los partidarios de hacer atrayente la indemnización para eliminar la oposición política a la reforma agraria, suponen que la reforma sólo puede realizarse con la conformidad de los grandes latifundistas. ¿Vale la pena

[30] Art. 239, Ley de Reforma Agraria.

una "reforma" de esta clase? En América Latina existen algunos países donde una pequeña oligarquía controla lo que pretende ser una "democracia constitucional, cristiana y occidental", pero ninguno de ellos ha puesto en práctica una verdadera reforma agraria. Ésta sólo es posible cuando la presión que la exige se hace demasiado avasalladora, a través de la invasión de tierras por el campesinado o las comunidades indígenas o cuando la oligarquía es aplastada en las urnas.[31]

Es difícil que latifundistas tradicionales acepten de buen grado la reforma, puesto que ella socavará su poder actual. No puede esperarse que los que se consideran pertenecientes a la *élite* o nobleza de una nación se presten voluntariamente a disminuir su predominio social, político y económico, que es la nivelación fundamental perseguida por los movimientos reformistas de América Latina.[32]

D. *La reforma tributaria y los latifundistas*

En las naciones insuficientemente desarrolladas, incluso el Perú, los impuestos a la renta son generalmente insuficientes, mal administrados y llenos de exenciones que sólo están al alcance de los ricos. Únicamente los que ganan sueldos y salarios pagan lo que les corresponde, porque su parte es retenida por el patrono.[33] En el Perú no existe un impuesto a la propiedad como tal, a pesar de que un proyecto anterior de reforma agraria proponía un impuesto escalonado de 6 a 45 por mil, basado en valores realistas de la tierra.[34] A cambio de la indemnización, los propietarios deberían por lo menos estar dispuestos a pagar contribución por las tierras que conservan. Mejor aún sería un impuesto anual, no discriminatorio, sobre la riqueza personal neta, como el que existe en Colombia.

La reforma tributaria está íntimamente relacionada con el valor de los bonos de indemnización. Si el Congreso aprueba una reforma tribu-

[31] En el Perú, las invasiones ya han afectado aproximadamente 50 mil hectáreas y Haya y Belaúnde, que se comprometieran a efectuar la reforma, juntaron más del 80 % de los votos en las elecciones de 1962. En el Congreso, sin embargo, el APRA se ha juntado con la Derecha, imponiendo una ley de reforma agraria mucho más suave y con menos istribución que el proyecto del presidente Belaúnde.

[32] Solon Barraclough, "Lo que implica una Reforma Agraria", en *La reforma agraria y el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos* (Santiago: Instituto de Economía de la Universidad de Chile, 1963), pp. 323-358. Naturalmente, siendo extranjero, ignoro si esta sección se aplica ciento por ciento.

[33] Véase los trabajos presentados a la Conferencia de Política Fiscal, Santiago, 1962. (Patrocinada por el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL.)

[34] Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, *La reforma agraria en el Perú — exposición de motivos y proyecto de ley* (Lima, 1960).

taria que baste para financiar el programa del presidente Belaúnde, no hay razones para que se produzca inflación y los bonos constituirán una inversión sólida. Por el contrario, si se obstaculiza la reforma tributaria, ello se deberá precisamente a los que reciben bonos a cambio de tierras. ¿Por qué entonces habría nadie de protegerlos de la pérdida de valor de sus bonos debido a la inflación?

E. *Comercialidad de los bonos y fuga de capitales*

La "fuga" de los pagos por concepto de indemnización podría atenuarse mediante controles de cambio, declaración anual del destino que se dio al dinero (con multas para usos inaceptables), o bien haciendo muy atractivas las inversiones en el país. Esto último es la finalidad perseguida por el Fondo. Sin embargo, lo más sencillo sería no indemnizar, postergar la emisión de los bonos (como en el caso de Bolivia), o hacer que los bonos no sean comerciables.[35] Los defensores de los hacendados a menudo hacen insinuaciones en el sentido de que las cotizaciones bajo el valor nominal de los bonos "probarían a través del mercado libre" que la reforma agraria es un "fracaso", lo que es absurdo en los incipientes mercados de capital.

Comerciables o no, los bonos son una obligación fiscal y, en consecuencia, deberán pagarse.[36] Hay dudas respecto del valor del dinero con que se pagarán, pero esto depende en gran parte de la actitud que adopten los ricos ante la reforma tributaria. La manera más sencilla de evitar que los bonos se coticen bajo la par es prohibir su venta, excepto para situaciones limitadas y específicas, como la liquidación de una sucesión. Estos casos proporcionarían valores para formar un mercado de capitales sin hundirlo y tal vez más adelante los bonos podrían hacerse plenamente comerciables.[37]

Puesto que deseamos restringir el consumo además de la fuga de capitales, lo ideal sería que los bonos no se amortizaran. Si fueran perpetuos, el rendimiento determina si se procede en forma justa hacia el tenedor y el interés corriente del 5 %, que se paga en el Perú, coincide

[35] Tal vez otro tipo de riqueza aún pueda salir del país, pero al menos la no comerciabilidad detiene la fuga del valor de las propiedades expropiadas, sin entorpecer a la economía entera con el establecimiento de controles de cambio.

[36] Si se pone en duda hasta esto, los gobiernos latinoamericanos podrían conceder una garantía de pago, multilateral y recíproca, de intereses solamente, en caso de mora, en su propia moneda.

[37] Se podría renunciar a la no comerciabilidad para permitir ofrecer bonos en garantía ante los bancos, para préstamos industriales, o para cancelar préstamos pendientes.

con el de la deuda externa.[38] Del mismo modo, si se permutan bonos por acciones del fondo de inversiones, éstas no deberían ser comerciables.

Los bonos peruanos serán comerciables, amortizados con cupones anuales. En caso que no se pueda alterar esta característica debería permitirse que el precio bajara de inmediato, lo suficiente como para desalentar a los ex latifundistas que deseen vender los bonos. Los pagos efectuados por los nuevos propietarios pueden hacerse en bonos, lo que implicaría cierta redistribución de la riqueza, puesto que los campesinos adquieren bonos bajo la par, una vez vencido el plazo de gracia y cuando comiencen a pagar por la tierra. Por el momento, la estrategia más adecuada consistiría en lograr que los ex latifundistas mantengan los bonos tal como si no fueran comerciables, o bien, ofrecerles tan poco por ellos que el efecto sea similar a no indemnizarlos.

Desgraciadamente, una parte de la idea del Fondo se abrió paso hasta la ley peruana, permitiendo ofrecer los bonos en garantía en su pleno valor nominal, en el caso de proyectos financiados por un "Fondo especial de inversiones industriales".[39] Este Fondo, manejado por el Banco Industrial del Perú, financiará solamente los proyectos presentados por los ex latifundistas o terceros que primero adquieran los bonos (apoyando así la cotización y contribuyendo a que los latifundistas puedan sacar su dinero del país).[40]

F. *¿Logrará el Fondo atraer más capitales extranjeros?*

Ya hemos sugerido maneras más eficientes de atenuar la fuga de capitales que entregar el sector industrial del Perú a los ex latifundistas. Si se necesita más capital peruano dispuesto a aceptar riesgos, para atraer inversiones extranjeras ello es muy fácil de conseguir, ordenando al Banco Industrial del Perú que incluya acciones en su propia cartera, en lugar de préstamos solamente.

A este respecto, no todos los peruanos están de acuerdo en que valgan mucho más inversiones privadas extranjeras directas, puesto que originan un continuo drenaje de divisas para la remisión de las utilidades. Opinan que debería acudirse al extranjero en busca de asistencia técnica, capacitación de personal, patentes de elaboración y productos y

[38] En el mercado de valores de Londres, los bonos del 6 % se cotizaron a 121, el 20 de abril de 1964.

[39] Arts. 223-228.

[40] El plan peruano difiere así fundamentalmente de la reforma efectuada en Taiwan, en que los propietarios podían permutar hasta un 30 % de los bonos por acciones de industrias establecidas, de propiedad del gobierno. Véase Tan y Hsiah, "Land Reform and Agricultural Development in Taiwan", *The Malayan Economic Review*, abril de 1961, pp. 49-54.

crédito, pero no financiamiento de capital. Este sistema evitaría tanto al Perú como a los países exportadores de capital una fuente permanente de conflictos y ataques demagógicos y, probablemente, mejoraría la balanza de pagos futura del Perú.

En la actualidad, la situación política de Lima es tal, que probablemente el Fondo sería atacado desde el primer día, en caso de que protegiera a los ex latifundistas contra la devaluación o la inflación, mientras que nadie ofrece una protección similar al resto de la población. Las constantes amenazas de disolverlo, limitar sus utilidades, estrangularlo con impuestos, etc., destruirían la confianza que podrían depositar en él los inversionistas.

G. *El Fondo y la reforma industrial*

El proyecto del Fondo piensa contribuir muchísimo al desarrollo de la industria peruana. Aparte de fomentar nuevas empresas, modificaría las relaciones de las compañías con sus operarios y con los accionistas minoritarios, mejoraría el mercado interno de capitales y aceleraría la integración latinoamericana. Sin embargo, la proposición de Mann, Blase y Paz no menciona en parte alguna las relaciones sociales, económicas y humanas dentro de la agricultura y, en consecuencia, la proposición da la impresión de ser otra artimaña para distraer la atención de la reforma agraria misma.

En ninguna parte del proyecto se discute el futuro papel de los hacendados en la agricultura peruana. Conservarán 800 hectáreas de tierras regadas, cultivables, lo que constituye una granja importante.[41] ¿No debería acaso canalizarse la indemnización hacia la capitalización y el aumento de la producción de estas tierras? Dado que la presión por obtener tierras quedará insatisfecha, ¿es esta unidad demasiado grande?[42]

A este respecto, ¿resulta atinado convertir una aplastante concentración de tierras entre unas cuantas familias en una concentración similar de industrias? Entre los 47 directores de la Sociedad Nacional de Agricultura, 39 cuentan ya con importantes intereses en la industria y en los bienes raíces urbanos.[43]

[41] En realidad, conservarán más, porque la Ley no impide la división de propiedades entre familiares, etc., aun después de promulgada la ley. Al parecer, esta "redistribución" está procediendo rápidamente.

[42] Esto equivale a diez veces lo que los grupos reformistas chilenos consideran que debería ser el límite máximo de tierra en manos de un solo individuo. Véase Juan Carlos Collarte, *Análisis de una alternativa de los sistemas de tenencia de tierras en Chile* (Santiago: Facultad de Agronomía, Universidad de Chile, 1964), p. 76.

[43] Malpica, *ob. cit.*, enumera detalladamente la tierra y otras inversiones.

V. ¿Deberían los organismos internacionales otorgar préstamos para adquirir tierras?

Los organismos internacionales y bilaterales han concedido innumerables préstamos y aportes para el desarrollo agrícola, incluyendo semillas, ganado, fertilizantes, pesticidas, mejoras en la comercialización, caminos, regadío, investigación, etc. Hasta la fecha han rehusado prestar divisas para pagar a los actuales terratenientes. Uno de los motivos para proceder así es el temor a que las nuevas mayorías políticas de los países que están poniendo en ejecución la reforma agraria desconozcan las deudas contraídas para compensar en divisas a sus ex latifundistas. Otro es que la simple transferencia de la propiedad de la tierra no aumenta las exportaciones ni sustituye las importaciones y, en consecuencia, no genera capacidad de servir deudas externas.

El proyecto del Fondo, con su atavío de desarrollo industrial, no es otra cosa que un esfuerzo elegante para sacarle el cuerpo a esta política. Los ex latifundistas obtienen bonos y los entregan al Fondo, quien se endeuda en el extranjero con la "garantía" de los bonos e invierte lo obtenido a favor de los antiguos propietarios. Como aparentemente existe una relación con la reforma agraria se obtiene crédito externo en buenas condiciones y, en consecuencia, las acciones del Fondo vienen a ser muy rentables. Así la ayuda externa en efecto eleva la compensación pagada por la tierra, y hasta sirve para defender al ex latifundista de las consecuencias inflacionarias de su fructífera oposición a la reforma tributaria. Además, el Fondo mantiene un volumen considerable de bonos fuera del mercado, lo que contribuye a que los demás latifundistas obtengan mejores precios por los bonos que venden.

Muchos de los organismos internacionales asignan cuotas informales a cada país, conforme a una proyección de su capacidad de servicio de deudas. Así es que el país que consigue un préstamo para un uso, menos puede pedir para otro. El Perú deberá decidir qué parte del crédito disponible se canalizará hacia la industria y cuál hacia la agricultura. Deberá asimismo decidir si los préstamos a la industria rendirán más o menos si están restringidos a favorecer a los ex latifundistas.

VI. Resumen

Bien administrada por sus dirigentes y por personal especializado diligente y consciente de su responsabilidad, la ley de reforma agraria del Perú puede marcar el verdadero comienzo de las reformas estructurales.

Ha sido generosa con los latifundistas al proporcionarles valores come ciales y permitirles conservar una porción considerable de tierras; mismo tiempo, contiene algunas cláusulas a favor de los trabajadores los arrendatarios, y otras que permiten la expropiación de la tierra sin la interminables demoras de las tramitaciones judiciales. Por desgracia también parece haber acogido un proyecto para obtener préstamos en e extranjero para la adquisición de tierras, propuesto con la falsa aparien cia de fomentar el desarrollo industrial.

El proyecto de financiar las adquisiciones de tierra desde el extran jero a través de Fondos Agrario-Industriales de Inversión está casi total mente desligado de la reforma agraria. Sus defensores sólo pretende indemnizar bien a los antiguos terratenientes, en circunstancias que l esencia de la reforma agraria son las nuevas familias de agricultores Respecto de la industria, el proyecto no añade nada que no pudiera hace igualmente bien el Banco Industrial del Perú, con una simple modifica ción de sus estatutos para obligarlo a invertir en acciones y no solament en préstamos.

Los que proponen el financiamiento internacional de la adquisició de tierras pretenden, tal vez de manera inconsciente, suavizar la reform hasta que en la práctica ningún latifundista experimente la redistribu ción de su riqueza. Admitiendo a regañadientes que es imposible paga al riguroso contado, ofrecen algo que viene a ser lo mismo: valores co merciables, a prueba de inflación, con respaldo o garantía de organiza ciones internacionales o gobiernos extranjeros. Como regla general, cad una de estas características es poco deseable; por ejemplo, si se produce inflación, probablemente sea consecuencia de la oposición de los mis mos ex latifundistas a la reforma tributaria. ¿Por qué habría que pro tegerlos de las consecuencias de su acción?

Una indemnización demasiado generosa implica pago del "valor co mercial", lo que a menudo sobrepasa el ingreso neto capitalizado de la agricultura, porque los no agricultores desean tierras para fines especu lativos o de prestigio. Este pago excesivo significa que el nuevo propie tario o el contribuyente deberán indemnizar al ex latifundista por la pérdida de valores muy dudosos, lo que viene a ser una redistribución regresiva.

El pago de indemnización requiere recursos, que deben obtenerse de los nuevos agricultores, de la tributación o del extranjero. Sea como sea, cualesquiera recursos a que pueda echar mano el gobierno tienen diversos usos alternativos. Cuando se desea canalizar los pagos de com pensación hacia la inversión y evitar la fuga de capitales es preciso in-

demnizar con bonos o documentos no transferibles, tal como se ha hecho en Colombia y Venezuela. Así la compensación se canaliza cien por ciento a la inversión en valores públicos. Posteriormente, en la medida en que se dispone de recursos domésticos o externos para inversiones industriales y agrícolas, se permite el descuento de los bonos para proyectos debidamente estudiados. A los empresarios que no tienen bonos, pero que presentan buenos proyectos, se les presta con otras garantías. Es decir, si los mejores empresarios disponibles son los mismos ex latifundistas que desean participar en el desarrollo industrial, debe proporcionárseles los recursos necesarios, pero no por el mero hecho de ser ex terratenientes. Finalmente, no se debe seguir confundiendo una compraventa de bienes raíces con el desarrollo industrial, ni menos con la reforma agraria.