

# Dossier "Campesinado y reforma agraria en América Latina: conflicto social, territorio y ambiente"

## Reforma agraria y movimiento campesino en experiencias nacional-populistas. Una comparación entre los casos de Bolivia (1953-1964) y Perú (1969-1976)

Agrarian Reform and Peasant Movement in National-Populist Experiences: A Comparison between the Cases of Bolivia (1953-1964) and Peru (1969-1976)

Recibido: 26 de enero de 2025  
Aceptado: 19 de agosto de 2025  
Publicado: 25 de octubre de 2025

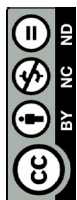
DOI: [10.22517/25392662.25765](https://doi.org/10.22517/25392662.25765)

pp. 143-166

 **Octavio Avendaño Pavez\***  
oavendan2017@gmail.com

 **Fabiana Ivankovic\*\***  
fabiana.ivankovic@ug.uchile.cl

Licencia Creative Commons  
Atribución/Reconocimiento-  
NoComercial-SinDerivados 4.0  
Internacional — CC BY-NC-ND 4.0.



\* Doctor en Ciencia Política, Università degli studi di Firenze, Italia. Licenciado en Sociología y Sociólogo por la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como docente e investigador en el Departamento de Sociología de esta casa de estudios, durante más de veinte años.

\*\* Socióloga, por la Universidad de Chile. Estudios de Magíster en Ciencia Política, por la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile.



## Resumen

Este artículo analiza las reformas agrarias de Bolivia, tras el inicio de la revolución de 1952, y de Perú, luego del golpe militar de 1968. Ambas constituyen dos de los procesos de reforma agraria más importantes del continente, que implicaron la expropiación de las grandes haciendas y el debilitamiento de las oligarquías. En los dos casos se registró, además, una intensa movilización de campesinos e indígenas, quienes en ocasiones entraron en conflicto con las autoridades y con los encargados de administrar el proceso de reforma. Mediante un análisis histórico-comparativo, se abordan las diferencias y semejanzas entre ambos procesos, así como el papel central desempeñado por el movimiento campesino.

**Palabras clave:** reforma agraria, haciendas, expropiaciones, campesinos, revolución boliviana, militares peruanos.

## Introducción

Los procesos de reforma agraria fueron una de las principales iniciativas de transformación estructural impulsadas en América Latina durante el siglo xx. Si bien algunos de estos procesos se iniciaron desde muy temprano, como sucedió tras la revolución mexicana, la mayoría fueron impulsados a partir de mediados del siglo xx y, en especial, desde inicios de la década de 1960<sup>1</sup>. En varios países, las reformas agrarias lograron modificar una de las instituciones económicas y sociales más antiguas en la región: la gran hacienda. Estas se habían configurado hacia fines del siglo xvii, e inicios del xviii, logrando sobrevivir a una serie de coyunturas políticas y económicas posteriores a la Independencia. En el siglo xx, razones internas y en ocasiones de tipo exógenas, influyeron en el inicio de las reformas agrarias, siendo concebidas como políticas de expropiación y distribución de tierra entre la población campesina.

1 Antonio García, *Dinámicas de las reformas agrarias en América Latina* (Santiago: ICIRA, 1969); Alain de Janvry, *The Agrarian Question and Reformism in Latin America* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1981); Jacques Chonchol, *Sistemas agrarios en América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994); Cristóbal Kay, "Land Reform in Latin America: Past, Present, and Future", *Latin American Research Review* 54, n.º 3 (2019).

## Abstract

This article examines the agrarian reforms of Bolivia, following the 1952 revolution, and of Peru, after the military coup of 1968. Both represent two of the most significant agrarian reform processes in the continent, as they involved the expropriation of large estates and the weakening of the oligarchies. In both cases, there was also an intense mobilization of peasants and Indigenous groups, who at times came into conflict with the authorities and those in charge of administering the reform process. Through a historical-comparative analysis, the article explores the similarities and differences between both processes, as well as the central role played by the peasant movement.

**Keywords:** agrarian reform, haciendas, expropriations, peasants, Bolivian revolution, Peruvian military.

Diversas fueron las motivaciones que hubo detrás de la implementación de tales reformas. En ocasiones se trató de iniciativas orientadas a debilitar a las oligarquías locales y modificar las estructuras de poder imperantes. En otras, razones económicas terminaron primando debido al déficit que afectaba a la producción agrícola. También se argumentó sobre la subutilización de extensas superficies territoriales, dada la escasa capacidad de inversión que poseía buena parte de los terratenientes. Por último, las razones de tipo social, relacionadas con el aumento de la pobreza en zonas rurales, el deterioro en las condiciones de vida de la población campesina —minifundista— y los problemas de acceso a la tierra, fueron más que suficientes para modificar la estructura de la gran propiedad.

Las reformas agrarias terminaron siendo impulsadas por gobiernos diferentes, así como bajo condiciones políticas distintas entre sí. Al respecto, sobresalen procesos revolucionarios, antecedidos por movilizaciones campesinas e indígenas, o por la acción de determinados grupos organizados. También destacan políticas reformistas impulsadas por gobiernos democráticos y, como contraparte, de tipo autoritario<sup>2</sup>. En un documentado estudio sobre las reformas agrarias en América Latina, Albertus argumenta que, a diferencia de los gobiernos democráticos, en aquellos de carácter autocrático las iniciativas de distribución de tierra resultaron más efectivas en su implementación<sup>3</sup>. Según él, los gobiernos democráticos enfrentaron una serie de obstáculos, como el veto de los partidos opositores y la obstrucción de parte de los grandes terratenientes<sup>4</sup>. En cambio, bajo condiciones autoritarias fue posible sortear toda clase de limitaciones políticas y jurídicas, decretando e incluso imponiendo las reformas agrarias.

A diferencia de lo que ha planteado Albertus, en este artículo se demuestra que, en experiencias de interrupción democrática, como las de Bolivia en 1952 y las de Perú en 1968, surgen también una serie de tensiones que derivan de la presión que ejerce el campesinado. Así, por más que el gobierno revolucionario en Bolivia y los militares liderados por Velasco Alvarado en Perú hayan utilizado estrategias de control y cooptación de la población campesina e indígena, hubo tensiones que aumentaron la conflictividad. En ambos países, las presiones y acciones directas del campesinado cambiaron y alteraron la agenda original de sus respectivos gobiernos.

Para corroborar esta tesis, el presente artículo analiza los procesos de reforma agraria de Bolivia (1953-1964) y de Perú (1969-1976). En el primer caso, se trata de una reforma agraria que se promueve tras el inicio de la revolución desencadenada en abril de 1952, mientras que en el segundo se produce tras el derrocamiento del gobierno del presidente Fernando Belaúnde Terry por parte de los militares, en octubre de 1968. Ambos procesos buscaron

---

2 Michael Lipton, *Land Reform in Developing Countries. Property rights and property wrongs* (London: Routledge, 2009), 13.

3 Michael Albertus, *Autocracy and Redistribution. The Politics of Land Reform* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), 66-75; Michael Albertus, *Property without Rights. Origins and Consequences of the Property Rights Gap* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), 140.

4 Albertus, *Autocracy and Redistribution...*, 12. Tales situaciones se han corroborado en el reciente estudio de Belén Fernández, *Agrarian Elites and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2024), 22.

reemplazar el orden oligárquico que predominaba hasta entonces, al tiempo que asumieron el desafío de consolidar la idea de Estado nación y promover la participación e integración de los sectores populares. En tal sentido, se podría decir que ambos procesos de reforma agraria se enmarcaron en un contexto nacional-populista. A través de una comparación de tipo binaria, se exponen las diferencias y semejanzas entre ambos casos, haciendo hincapié en aquellos elementos comunes que muestran el real impacto de los dos procesos de reforma agraria en la población campesina.

### **Las reformas agrarias: significado y tipología para una comparación**

La experiencia latinoamericana permite reconocer distintos tipos de reforma agraria, la mayoría de las cuales se han descrito, de manera separada, y analizadas en profundidad. De los análisis disponibles se desprende que no todas las reformas agrarias se llevaron a cabo bajo similares circunstancias y motivaciones, ni tampoco alcanzaron los mismos resultados. A su vez, no todas implicaron la expropiación de grandes haciendas, ni tenían como principal propósito debilitar a quienes ejercían control sobre ellas. Por el contrario, existieron procesos de reforma agraria que no alteraron la estructura de propiedad existente ni afectaron la condición de los grandes hacendados.

La literatura especializada ha avanzado en el establecimiento de criterios de clasificación y de tipificación, en función de un conjunto de variables relacionadas con el contexto, los factores desencadenantes, el modo de implementación y los resultados. A ello se podría agregar la importancia que reviste la dimensión temporal, dado que hubo reformas agrarias que se ejecutaron en el marco de procesos de transformación aceleradas, mientras que en otros casos se realizaron mediante la adopción de una estrategia de tipo gradual.

Como se presenta en la Tabla 1, un primer grupo de países promovió políticas de colonización, por lo general en territorios apartados, con el fin de asegurar el dominio y la soberanía del Estado. Estas políticas implicaron la ocupación en tierras fiscales, o estatales. Un segundo tipo de reformas se asumieron para regular ocupaciones de facto, ya fuera sobre tierras fiscales, o bien perteneciente a privados. Tanto el primer como el segundo tipo de reformas no provocaron una alteración de la estructura de poder.

El tercer tipo de reformas, realizada por gobiernos democráticos, perseguía transformaciones de mayor alcance, como en el caso chileno<sup>5</sup>. La estrategia promovida, por parte de los gobiernos, fue de tipo gradual. Por lo general, en esta clase de reformas sus partidarios debieron asumir negociaciones, con grupos conservadores y con asociaciones de grandes terratenientes, enfrentando en ocasiones la resistencia de dichos sectores.

Por último, el cuarto tipo de reformas fueron las llevadas a cabo en el marco de procesos revolucionarios, o bien de golpes de Estado, como el peruano ocurrido en octubre de 1968, en el que se pretendía una ruptura con el orden tradicional u oligárquico.

5 Martínez, *Agrarian Elites and Democracy...*, 73-78.

**Tabla 1.** Tipos de reforma agraria en América Latina

Tipos	Forma de implementación	Casos
Colonización	Ocupación en tierras fiscales promovida por el Estado.	Bolivia, desde 1937 Chile, 1929-1966 Ecuador, 1930-1966 Honduras, 1952-1990
Regulación	Entrega de títulos por ocupación de facto, adquisición de tierra de particulares.	Chile, 1962-1964 Colombia, 1958 Venezuela, 1958
Distribución negociada políticamente	Expropiación a grandes terratenientes e integración campesina.	Guatemala, 1954 Perú, 1964 Chile, 1967-1973
Redistribución sin negociación	Expropiación y cambio en la estructura de poder.	México, 1917 en adelante Bolivia, 1953-1954 Cuba, 1959-1966 Perú, 1969-1976

**Fuente:** adaptado de las tipologías propuestas por García (1969), Chonchol (1994) y Albertus (2016).

Un análisis detallado del cuarto tipo de reformas, denominada de «redistribución sin negociación», permite reconocer diferencias sustantivas entre los casos. En efecto, el contexto y las condiciones en que se inicia la reforma agraria mexicana, derivada de manera directa de la revolución, difiere de las características que tendrán los procesos posteriores en Bolivia, Cuba y Perú. La revolución cubana, por su parte, difiere de la experiencia «nacional-popular» que marca el contexto de las otras dos reformas agrarias en Bolivia y Perú. Bajo el «nacional-populismo» se produce una intensa movilización de los sectores populares, promovida o canalizada por el Estado, el cual se aparta a su vez «del modelo democrático representativo»<sup>6</sup>. Cabe agregar que la revolución boliviana estuvo liderada por una organización de corte nacionalis-

<sup>6</sup> Eduardo Valenzuela. «La experiencia nacional-popular», *Proposiciones* 20 (1990), 21; Alain Knight, *Revolución, democracia y populismo en América Latina* (Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2005), 157.

ta, mientras que un perfil más o menos similar le asignan los militares peruanos al gobierno instaurado desde octubre de 1968<sup>7</sup>.

Las reformas agrarias durante la revolución boliviana, iniciada en 1952, y peruana, durante el gobierno de Velasco Alvarado (1968-1976), se caracterizaron por su profundidad y el protagonismo que adquiere el movimiento campesino. Cabe señalar que dicho protagonismo, no se expresa de la misma forma entre los dos procesos<sup>8</sup>. Los trabajos más recientes sobre reforma agraria, realizados en perspectiva comparada, como los de Albertus y el de Martínez, se han centrado en el comportamiento de las élites rurales. En cambio, el presente artículo incorpora el análisis comparativo centrado en el accionar del movimiento campesino. Adicionalmente, entre ambas experiencias de reforma agraria es posible reconocer diferencias y particularidades, como también elementos más o menos comunes sobre la relación que establece el Estado con los campesinos y con las comunidades indígenas. En este trabajo el contraste entre las dos experiencias de reforma agraria se lleva a cabo siguiendo el canon de la historia comparada y del método comparado<sup>9</sup>. Una comparación de tipo binaria, o de dos casos, resulta primordial para analizar con cierto grado de profundidad procesos de transformación, combinados con situaciones de conflicto y dinámicas de participación. A su vez, las diferencias permiten profundizar en aquellos factores que las producen. En cambio, al considerar las similitudes más importantes se logra el reconocimiento de aquellos factores que determinan los resultados entre casos que comparten rasgos comunes.

## La reforma agraria boliviana, 1953-1964

### Antecedentes estructurales del agro boliviano

Hacia mediados del siglo xx, un 79 % de la población boliviana vivía en zonas rurales y un 63 % era indígena<sup>10</sup>. En términos geográficos, existían cuatro zonas diferenciadas a lo

7 Juan Antonio Morales, “The National Revolution and its Legacy”, en *Proclaiming Revolution. Bolivia in Comparative Perspective*, ed. por Merilee S. Grindle & Pilar Domingo (Londres: Institute of Latin American Studies, University of London, 2003); David Palmer & Kevin Middlebrook, “Corporatist Participation under Military Rule in Peru”, en *Peruvian Nationalism. A Corporatist Revolution*, ed. por David Chaplin (New Jersey: Transaction Books, 1976); Abraham Lowenthal, “The Peruvian Experiment Reconsidered”, en Cynthia McClintock & Abraham Lowenthal (eds.). *The Peruvian Experiment Reconsidered* (New Jersey: Princeton University Press, 1983).

8 Hubo reformas agrarias, como las implementadas en Chile entre 1962 y 1967, que no estuvieron precedidas por la agitación campesina, de acuerdo con lo que evidencian Octavio Avendaño, *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973* (Santiago: Lom Ediciones, 2017); Belén Fernández, “Agrarian Elites and the Rebuilding of the Partisan Right”, en *Agrarian Elites and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2024), 65-107.

9 Jack A. Goldstone, “Comparative Historical Analysis and Knowledge: Accumulation in the Study of Revolutions”, en *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, ed. por James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer (Cambridge: Cambridge University Press, 2003); Todd Landman, *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación* (Madrid: Alianza, 2011); Leonardo Morlino, *La comparazione. Un'introduzione metodologica* (Bologna: Il Mulino, 2020).

10 Ministerio de Hacienda y Estadística, *Censo de Población y Vivienda de Bolivia de 1950*. 1950.

largo de todo el territorio boliviano: el Altiplano, los Valles, Yungas y los Llanos. La primera se caracterizaba por la falta de agua y por condiciones climáticas adversas para la agricultura, a diferencia de las tres últimas, que poseían suelos más fértiles. Por su parte, la región de los Llanos ocupaba cerca del 70 % del territorio boliviano, pero se encontraba prácticamente deshabitada. La población se concentraba en el Altiplano y en los Valles, en los cuales había proliferado el minifundio<sup>11</sup>. Como contraparte, se produjo en ellos una marcada concentración de la propiedad. Los grandes terratenientes, que representaban el 9 % de la población rural, contaban con un 44 % de la tierra cultivable. Ahora bien, se registraban importantes diferencias económicas y sociales entre ellos. Mientras la cuarta parte poseía más de mil hectáreas, un 45 % contaba con propiedades inferiores a cien hectáreas<sup>12</sup>.

Más allá de sus diferencias, a los terratenientes los unía el hecho de explotar sus propiedades a partir del trabajo gratuito de los *colonos*. Estos últimos realizaban una serie de actividades en las haciendas a cambio de la utilización de terrenos dentro de ellas, orientados a la subsistencia familiar<sup>13</sup>. También era común que trabajasen como *pongos*, es decir, sirvientes domésticos en las casas rurales y urbanas de grandes terratenientes. Cabe resaltar que hacendados y mayordomos empleaban una serie de medidas disciplinarias hacia los colonos, siendo frecuentes los castigos físicos, la confiscación de sus bienes e incluso los desalojos. Así, las relaciones entre propietarios y trabajadores agrícolas eran serviles y abusivas, aunque también estaban marcadas por el clientelismo y el paternalismo<sup>14</sup>.

Desde el punto de vista económico, el agro boliviano era improductivo. Tras la Gran Depresión y la derrota en la Guerra del Chaco (1932-1935), la ineficiencia del sector agrícola fue objeto de importantes cuestionamientos y de reformas, entre las que sobresalieron políticas de colonización y de expansión del crédito, sin que ellas desafiaran las relaciones laborales y la estructura de propiedad<sup>15</sup>. Mientras la Gran Depresión de 1929 debilitó a la élite económica y política por sus efectos devastadores en la exportación de este año, la Guerra del Chaco acrecentó el nacionalismo en la vida política y la percepción de una clase dominante culpable de la frustración nacional<sup>16</sup>. Fueron propagadas ideas socialistas y nacionalistas, al mismo tiempo que emergieron nuevos partidos, como el Partido Obrero Campesino (POR), de orientación trotskista, y el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), de corte nacionalista. En paralelo, también aumentaron las organizaciones sindicales obreras y campesinas<sup>17</sup>.

11 Casto Ferragut, «Bolivia (1953- ). La reforma agraria», en *Reformas Agrarias en la América Latina*, ed. por Oscar Delgado (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1965), 450-452.

12 Carmen Soliz, *Fields of Revolution. Agrarian Reform and Rural State Formation in Bolivia, 1935-1964* (University of Pittsburgh Press, 2021), 26.

13 Ferragut, «Bolivia (1953- ). La reforma agraria», 446.

14 Soliz, *Fields of Revolution...*, 34.

15 Soliz, *Fields of Revolution...*, 38-41.

16 Christopher Mitchell, *The legacy of populism in Bolivia: From the MNR to military rule* (Nueva York: Praeger Publishers, 1977), 12-13. Antonio García, «Bolivia (1953- ). La reforma agraria y el desarrollo social», en *Reformas Agrarias en la América Latina*, editado por Oscar Delgado (México: Fondo de Cultura Económica, 1965), 405.

17 Gregorio Iriarte, *Sindicalismo campesino: ayer, hoy y mañana* (La Paz: CIPCA, 1980), 16.

El problema agrario, predominante en el debate público nacional, fue girando desde una aproximación cultural, centrada en la idea de «educar» a la población indígena, a un enfoque en los derechos laborales de los campesinos<sup>18</sup>. Una clara demostración fue el Primer Congreso Indígena Nacional de 1945, convocado por el gobierno reformista de Gualberto Villarroel (1943-1946). Este tuvo como resultado la promulgación de decretos que incluían la supresión de los servicios gratuitos, la abolición del *pongaje* y la prohibición de castigos físicos aplicados a trabajadores agrícolas. No obstante, tales medidas fueron ignoradas por los gobiernos siguientes<sup>19</sup>. Además, se omitió la discusión sobre la propiedad y la restitución de las tierras usurpadas a las comunidades indígenas desde la segunda mitad del siglo XIX.

### De la Revolución de 1952 a la «Revolución Agraria»

En mayo de 1951 se realizaron las elecciones presidenciales que dieron como vencedor al candidato del MNR, Víctor Paz Estenssoro. Pero el presidente saliente Mamerto Urriolagoitia desconoció los resultados y entregó el poder a una junta militar. Como respuesta, el MNR encabezó una insurrección popular que, en tres días, el 11 de abril de 1952, logró salir triunfante. El nuevo gobierno tuvo un marcado carácter nacional-popular, impulsando la nacionalización de las minas de estaño, la implementación del sufragio universal y la reforma agraria<sup>20</sup>. Ésta última concitó el mayor debate dentro del oficialismo y no era, en un inicio, una cuestión prioritaria.

Dentro de las primeras medidas adoptadas por el gobierno revolucionario, destacaron la restauración de los decretos aprobados por Villarroel en 1945 y la creación del Ministerio de Asuntos Campesinos (MAC). También, desmontó rápidamente las organizaciones de terratenientes, encarceló a varios de sus líderes bajo acusaciones de complot y desactivó los Consejos Rurales —conformados históricamente por la élite rural—, reemplazándolos por sindicatos campesinos a los cuales se les derivó la elección de diversas autoridades locales. Estos cambios sustantivos en la estructura de poder, junto con el debilitamiento económico y político heredado del período prerrevolucionario, condujeron a una pérdida dramática en la capacidad de incidencia de los propietarios de grandes haciendas.

El principal objetivo del gobierno revolucionario era promover un plan de «asalariación de los campesinos». Como recuerda Soliz: «cuando el MNR llegó al poder, creían que bastaría con regular las relaciones laborales en lugar de las relaciones de propiedad para apaciguar el conflicto entre terratenientes y colonos en el campo»<sup>21</sup>. Este proyecto inicial fracasó cuando los campesinos comenzaron a negarse a firmar nuevos contratos laborales y a demandar la distribución de las tierras. En ello contribuyó la erosión del poder de los latifundistas,

18 Soliz, *Fields of Revolution...*, 53.

19 James Kohl, "Peasant and Revolution in Bolivia, April 9, 1952 - August 2, 1953", *The Hispanic American Historical Review* 58, n.º 2 (1978), 240.

20 Herbert Klein, *Historia mínima de Bolivia* (México: El Colegio de México, 2015).

21 Soliz, *Fields of Revolution...*, 71.

la formación de sindicatos, comandos y milicias —impulsadas por el MNR—, así como las iniciativas del POR en la formación de líderes obreros que difundieron dicha reivindicación y fomentaron agitaciones campesinas<sup>22</sup>.

En los meses comprendidos entre la Revolución Nacional, de abril de 1952, y la promulgación del Decreto-Ley de Reforma Agraria, en agosto de 1953, se desarrolló la denominada «Revolución agraria». Esta consistió en el despliegue de crecientes sublevaciones, ocupaciones de tierras, huelgas y otro tipo de ataques a la estructura latifundista. Tales hechos redundaron, por un lado, en el aumento de la violencia entre campesinos y, por otro, entre terratenientes, policías y autoridades.

### **Promulgación e implementación de la Ley de Reforma Agraria**

El gobierno revolucionario convocó a una comisión para discutir y diseñar una Ley de Reforma Agraria, en enero de 1953. El debate en su interior dio cuenta de las importantes divisiones que el tema suscitaba, sobre todo en un MNR marcado por los conflictos de intereses entre distintas clases<sup>23</sup>. Con todo, la comisión entregó su proyecto en julio del mismo año. Tras su aprobación, el Decreto-Ley de Reforma Agraria se promulgó en agosto. Esta normativa establecía la expropiación del latifundio, entendido como una propiedad extensa, explotada deficientemente o mediante relaciones laborales serviles. Al contrario, establecía como propiedades no afectables, o excepcionalmente, el solar campesino, la pequeña propiedad orientada al trabajo familiar, la comunidad indígena y la mediana propiedad con empleo asalariado y una producción orientada al mercado.

La reforma beneficiaba a los campesinos sin tierra y prohibía expresamente los servicios personales y gratuitos, estableciendo a su vez la obligatoriedad del salario. Los campesinos podían recibir tierras a título individual o colectivo. Pese a que se priorizó lo primero, el Estado incentivó la formación de cooperativas agropecuarias. También se intentó beneficiar a la población indígena, reconociendo legalmente a sus comunidades, declarando sus propiedades como no alienables y proclamando la restitución de las tierras usurpadas desde 1900 en adelante a sus propietarios originales, o a sus descendientes.

Para la implementación de la reforma, se conformó una nueva institucionalidad encabezada por el Servicio Nacional de Reforma Agraria, integrado por el presidente de la República, el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), los jueces agrarios y las Juntas Rurales de Reforma Agraria —reemplazadas posteriormente por los Juzgados Agrarios Móviles—. El hecho de que las resoluciones de los jueces fueran revisadas o modificadas por el CNRA, el MAC y luego por el presidente de la República, llevó a que el proceso de afectación y dotación de tierras fuese extremadamente lento. Otra institución relevante fue el Instituto Nacional de Colonización, encargado de redistribuir la población campesina hacia los Llanos

22 Soliz, *Fields of Revolution...*, 70-83.

23 Iriarte, *Sindicalismo campesino...*, 40-41.

Orientales, que era una zona más fértil pero deshabitada. En materia económica, el Banco Agrícola, creado en 1942, junto con el Servicio de Crédito Agrícola Supervisado (SECRES) de 1954, se encargaban de otorgar créditos para el fomento productivo.

La literatura especializada ha tendido a atribuir un carácter técnico y legalista, antes que revolucionaria, a la reforma agraria boliviana. Así, por ejemplo, James Kohl argumenta que el MNR buscó desarrollar un proceso ordenado al apostar por una «revolución restringida». Esto respondía, en parte, al liderazgo de los sectores medios dentro del partido, con sus valores y actitudes tendientes a la moderación, la estabilidad y el respeto por la propiedad privada<sup>24</sup>. Sin desconocer que a nivel discursivo se promovió una imagen legalista, la implementación práctica de la reforma dista de ello. Existen numerosas resoluciones de restitución de tierras de comunidades indígenas privatizadas antes de 1900. Algunos jueces convirtieron expedientes de restitución de difícil aprobación en casos de expropiación, para poder afectar de manera similar a las distintas propiedades. Además, el gobierno no cuestionó las ocupaciones irregulares de tierra, permitiendo la redistribución de haciendas entre campesinos no residentes. A ello se sumaron los casos de expropiación de pequeñas y medianas propiedades producto de presiones campesinas basadas en los abusos laborales cometidos antes de la revolución, pese a que sus propietarios aludían al carácter productivo de la tierra. De esta manera, la «tierra para todos» se erigió como principio fundamental del proceso boliviano, marcando su radicalidad<sup>25</sup>.

### **Campesinos y sectores indígenas**

Además del rol ejercido por las autoridades y la estructura jurídica-institucional creada para la implementación de la reforma agraria, es fundamental analizar cómo los sectores campesinos e indígenas se constituyeron como actores claves, muchas veces en disputa, moldeando con sus acciones y conflictos las transformaciones en el campo. Respecto al campesinado, durante el primer año después de la revolución de abril, aumentó de forma exponencial su capacidad organizativa en sindicatos y milicias. Estas instancias promovieron las ocupaciones de tierras y otras acciones directas que caracterizaron la denominada «Revolución agraria». Con el tiempo, se fue conformando una estructura sindical de escala nacional, bajo la dirección de la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia, seguida por las Federaciones Departamentales, y luego las Centrales Provinciales y Cantonales.

La relación entre estas organizaciones y el gobierno revolucionario ha sido objeto de profundo debate en la literatura. Al respecto, Richard Patch afirma que los campesinos tendieron a rechazar la moderación del MNR y que la «Revolución agraria» respondió ante todo a la propagación del discurso revolucionario del valle de Cochabamba<sup>26</sup>. Por su parte, Dwight Heath atenúa esa interpretación al relevar el papel de los militantes del MNR en la agitación

24 Kohl, "Peasant and Revolution in Bolivia, April 9, 1952 - August 2, 1953", 248.

25 Soliz, *Fields of Revolution...*, 135-136, 142.

26 Richard Patch, "Bolivia: The Restrained Revolution", *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 334 (1961), 128-130.

campesina<sup>27</sup>. Esta concepción «desde arriba» del proceso de sindicalización y movilización del campesinado ha sido dominante en las últimas décadas. Generalmente, se le asocia con un objetivo de cooptación por parte del MNR, que se proyecta en los años siguientes del gobierno revolucionario.

Autores como Christopher Mitchell y Gregorio Iriarte argumentan que el MNR buscó generar una estructura organizacional para neutralizar a los grupos campesinos, y no para conformar instancias de canalización de sus demandas. Añaden que la falta de autonomía del sindicalismo agrario disminuyó sustancialmente su capacidad de presión y erosión, en definitiva, el carácter combativo que había adquirido desde los años cuarenta y durante el primer año de la revolución<sup>28</sup>. En opinión de Carmen Soliz, esta lectura de los procesos de sindicalización y reforma agraria, como impuestos «desde arriba» a campesinos prácticamente pasivos, entra en contradicción con la agencia que esta misma literatura les concede en las movilizaciones previas a la revolución de 1952. Sin negar que la organización campesina es fuertemente incentivada desde el gobierno, Soliz argumenta que es necesario reconocer la agencia en el apoyo campesino dado al MNR y la revolución, y que la proliferación de sindicatos, comandos y milicias durante los primeros años de gobierno no hubiese sido posible sin una activa participación «desde abajo», sobre todo considerando la debilidad del Estado boliviano<sup>29</sup>.

Más allá de este debate, los sindicatos campesinos asumieron un rol clave en la implementación de la reforma agraria, al conducir las solicitudes colectivas de afectación y dotación de tierras, al ampliar el margen de la reforma, al presionar exitosamente por la expropiación de pequeñas y medianas propiedades, y al contribuir en la distribución de la tierra una vez adjudicada. Si bien parte de la literatura ha tendido a agrupar al movimiento campesino con el indígena, subsumiendo el segundo al primero, es posible diferenciarlos. Mientras el primero se centró inicialmente en demandas de mejoramiento de las condiciones laborales para luego exigir «la tierra para quien la trabaja», el segundo presionó por la restitución de las tierras arrebatadas desde el siglo XIX, abogando por «la tierra para sus dueños originales». Con ese propósito, los líderes comunitarios adoptaron estratégicamente el discurso nacional-popular del gobierno, posicionando su lucha como una contra las «clases antinacionales». Esta política fue exitosa si se considera que la Ley de Reforma Agraria incluyó el reconocimiento de las comunidades indígenas y su restitución en casos de usurpación posteriores a 1900, demanda que no era parte del programa inicial del gobierno.

Los grupos campesinos e indígenas no solo poseían distintas demandas, sino que muchas veces éstas se presentaban de manera contrapuestas. En la práctica, la recuperación de las propiedades indígenas significaba que los excolonos que habían trabajado en ellas no podrían poseer esa tierra. Así, la restitución podía impedir la distribución o viceversa. Por ende, ambos grupos se vieron inmersos en diversos enfrentamientos judiciales<sup>30</sup>.

27 Dwight Heath, "Bolivia: Peasant Syndicates Among the Aymara of the Yungas – A View from de Grass Roots", en *Latin American Peasant Movements*, ed. por Henry Landsberger (Cornell: Cornell University Press, 1969), 175-177.

28 Mitchell, *The legacy of populism in Bolivia...*, 47; Iriarte, *Sindicalismo campesino...*, 54.

29 Soliz, *Fields of Revolution...*, 173-174.

30 Soliz, *Fields of Revolution...*, 120-140.

## Resultados de la reforma agraria

En términos de hectáreas repartidas y número de beneficiarios durante el gobierno revolucionario, el resultado de la reforma puede considerarse modesto: se distribuyeron 3,9 millones de hectáreas a 85.924 beneficiarios, menos del 10% de la mano de obra agrícola. Ahora bien, debe tomarse en cuenta cómo las presiones campesinas e indígenas profundizaron las afectaciones al incluir pequeñas y medianas propiedades productivas, o tierras indígenas privatizadas de forma previa a 1900. Más importante aún, la implementación efectiva de la reforma de 1953 tomó décadas. En ello fue fundamental que las dictaduras militares posteriores de René Barrientos y Hugo Bánzer continuaran con el proceso<sup>31</sup>. De hecho, para fines de este último gobierno en 1978, se reportaban 429.689 beneficiarios y 33.581.964 hectáreas distribuidas desde el inicio de la reforma<sup>32</sup>.

La política redistributiva del MNR favoreció la tenencia individual bajo el principio de «tierra para todos». Lo anterior, junto a las limitaciones de la política de colonización y de cooperativas, llevó a la propagación del minifundio<sup>33</sup>. Esto impidió, entre otros factores, mejorar el desarrollo económico del agro<sup>34</sup>. En el plano social, no obstante, la reforma tuvo efectos sustantivos con la derogación de las relaciones serviles, la generalización del salario y la expansión de la participación política de la población campesina<sup>35</sup>. Más aún, permitió la superación de la matriz oligárquica en Bolivia, pues la destrucción de la hacienda, en tanto sistema de relaciones sociales, supuso la destrucción del poder de la clase terrateniente.

Los colonos fueron los principales beneficiarios de la reforma. Sus efectos para los sectores indígenas son fuente de mayor controversia. Para autores como Casto Ferragut o John Vargas, la reforma no planteó iniciativas específicas para enfrentar la marginalización y demandas de este grupo, pues tendió a una campesinización del indígena<sup>36</sup>. De forma similar, Waskar Ari cataloga al gobierno revolucionario como uno de los intentos más potentes de asimilación racial en la historia del país<sup>37</sup>. Carmen Soliz, con una lectura más matizada, reconoce que el discurso nacional-popular del MNR buscaba suprimir las diferencias raciales, pero en sus prácticas cotidianas el gobierno se mostró favorable a la demanda histórica de restitución de tierras<sup>38</sup>.

31 Soliz, *Fields of Revolution...*, 165-167.

32 INRA, *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia* (La Paz: Excelsior, 2010), 28.

33 García, «Bolivia (1953- ). La reforma agraria y el desarrollo social», 419-426.

34 Ferragut, «Bolivia (1953- ). La reforma agraria», 454-455.

35 Hugo Mansilla, «La revolución de 1952 en Bolivia: un intento reformista de modernización», *Revista de Estudios Políticos*, n.º17 (1980), 125.

36 John Vargas, *50 años de Reforma Agraria en Bolivia* (La Paz: CIDES-UMSA, 2003), 23; Ferragut, *Bolivia (1953- )*, 460-462.

37 Waskar Ari, *Earth Politics: Religion, Decolonization, and Bolivia's Indigenous Intellectuals* (Durham: Duke University Press, 2014), 149.

38 Soliz, *Fields of Revolution...*, 121.

## Reforma agraria peruana, 1969-1976

### Antecedentes estructurales y movilizaciones campesinas en zonas rurales

Al igual que en otros contextos latinoamericanos, en Perú la distribución de la tierra se expresaba en una combinación de grandes haciendas, minifundios y comunidades indígenas. De acuerdo con los datos censales de 1961, para esa fecha el Perú contaba con 10.420.357 habitantes. El 53 % de la población se ubicaba en zonas rurales y el 47 % en zonas urbanas. De la totalidad de la población rural, el 50 % correspondía a población indígena, de la cual, según fue estimado, 2/5 hablaban sólo lenguas nativas, como el quechua y el aymará, además de sus respectivos dialectos<sup>39</sup>. Los datos censales de esa época mostraron una notoria concentración de la propiedad. De ellas, el 0,4 % de las explotaciones agrícolas poseía más de 500 hectáreas, las que ocupaban el 76 % de las propiedades censadas. El mismo registro determinó que el 83 % de las explotaciones de menos de 5 hectáreas ocupaban el 5,5 % de la superficie disponible. Mientras que el 33 % poseía menos de una hectárea, ocupando el 0,6 % de la superficie territorial<sup>40</sup>.

A lo anterior se agregaba la diferencia entre la costa, la sierra y la selva. Hacia los inicios de los años sesenta, la hacienda señorial había experimentado una importante transformación interna, en especial en el área costera, como consecuencia de la expansión del capitalismo agrario. Desde fines del siglo XIX, las haciendas ubicadas en la costa norte lograron configurar el polo más desarrollado del país, destacando aquellas dedicadas a la producción azucarera y, a partir de 1946, las algodoneras u orientadas a otros rubros. Desde temprano predominaron en ella las relaciones laborales de tipo salariales y la innovación técnica introducida en las diferentes faenas<sup>41</sup>. Como contraparte, las haciendas ubicadas en la sierra mantuvieron sus rasgos tradicionales, con formas de explotación indirectas y relaciones de carácter semiserviles.

La mayoría de las haciendas serranas «se habían extendido a costa del despojo de las tierras de las comunidades indígenas»<sup>42</sup>. Hasta mediados de los sesenta, tales haciendas carecían de especialización productiva, aunque por sobre los 3.000 metros —como se evidenciaba en el territorio de Huancavelica— solían dedicarse a la producción ganadera, de llamas y alpacas, mientras que por debajo de ese nivel se dedicaban a los cultivos de cebada, maíz y trigo<sup>43</sup>. Por último, la selva ocupaba cerca de 800.000 kilómetros, en los que, según los datos censales de 1961, habitaba el 11 % de la población total del país. Cálculos efectuados con posterioridad estimaron que el 80 % del territorio selvático —es decir 62 millones de hectáreas—, eran de escaso valor y difíciles de ser cultivadas por las intensas lluvias durante todo el año<sup>44</sup>.

39 Solon Barracloguh y Juan Carlos Collarte, *El hombre y la tierra en América Latina* (Santiago: ICIRA, 1972), 388.

40 José María Caballero, *Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina* (Lima: IEP, 1980), 26.

41 Claude Collin-Delavaud. «Consecuencias de la modernización en la costa norte del Perú», en *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*, editado por José Matos Mar (Lima: IEP, 1976), 142ss.

42 Chonchol, *Sistemas agrarios...*, 302.

43 Favre, Henri. «Evolución y situación de la hacienda tradicional en la región de Huancavelica», en *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*, editado por José Matos Mar (Lima: IEP, 1976), 120-121.

44 Barracloguh y Collarte, *El hombre y la tierra...*, 391.

Desde los inicios de los años sesenta se comienza a desplegar un importante movimiento campesino por diversos territorios del Perú, desde el valle de la Convención hasta la zona de Cuzco, incluyendo las comunidades indígenas de la zona altoandina. En esos territorios se fueron constituyendo sindicatos vinculados al Partido Comunista Peruano (PCP), a otras organizaciones de corte trotskistas, o del trabajo realizado por dirigentes de la Acción Popular Revolucionaria Americana (APRA). Así, la demanda y la movilización por la tierra fue pasando desde el ámbito local, o acotada a determinadas provincias, hasta convertirse en un fenómeno nacional. Las movilizaciones en la zona del Cuzco, junto a la victoria electoral del APRA, provocaron la reacción de parte de los militares, quienes en 1962 interrumpieron el proceso democrático.

La Junta Militar decidió decretar una Ley de Reforma Agraria, para aplicarse en el valle de la Convención, al mismo tiempo que desataba una intensa represión sobre las comunidades indígenas de la zona altoandina<sup>45</sup>. A fin de resistir la ola represiva, el dirigente trotskista Hugo Blanco promovió un intenso movimiento de guerrillas en el valle de la Convención. La demanda por la tierra, manifestada en otras zonas del territorio peruano, influyó en el hecho de que la reforma agraria se transformara en la principal bandera de lucha del candidato presidencial Fernando Belaúnde Terry, quien se impuso en las elecciones celebradas el segundo semestre de 1963. El mismo día en que Belaúnde Terry juraba como presidente, cientos de comunidades serranas iniciaban un amplio proceso de ocupación de grandes predios agrícolas.

### Los militares (una vez más) en el poder

El 3 de octubre de 1968, Velasco Alvarado llega al poder tras un golpe de Estado que derroca al gobierno de Belaúnde Terry. El inicio de ese gobierno, en 1963, estuvo antecedido por importantes huelgas campesinas, que al año siguiente se expresaron en ocupaciones de haciendas ubicadas en la sierra central. Belaúnde Terry aplicó algunas fórmulas de cooptación para lograr su neutralización, las que en ocasiones se combinaron con intervenciones de los militares, autorizadas por el propio gobierno. Pero para la estabilidad del régimen, el problema iba más allá de las acciones del movimiento campesino, debido a la propagación de focos de guerrilla en diversas zonas del territorio peruano. Así ocurrió con las acciones que emprendieron el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), derivado de grupos radicales del PCP, y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), cuyos dirigentes habían pertenecido al APRA.

Entre las razones que motivaron la intervención de los militares, y por ende el derrocamiento del gobierno de Belaúnde Terry, figuraba la necesidad de revertir los efectos desestabilizadores que había traído consigo el fenómeno de la guerrilla. En el momento del golpe de octubre de 1968, el movimiento campesino venía experimentando un importante declive en sus diferentes acciones, que iban desde las huelgas a las ocupaciones territoriales. Asimismo, el golpe tuvo por finalidad evitar el avance electoral del APRA, en vísperas de las

45 José Luis Rénique, *Incendiar la pradera. Un ensayo sobre la Revolución en el Perú* (Lima: La Siniestra, 2015), 79.

elecciones programadas para junio de 1969. En paralelo, desde fines de los años cuarenta se había ido produciendo un debilitamiento de la base del poder oligárquico, debido al aumento de la migración campo-ciudad y al empobrecimiento de los latifundios ubicados en la sierra<sup>46</sup>. Con ello se acentuaban las diferencias entre la costa y la sierra, dado que en este último sector persistía un tipo de latifundio improductivo en poder de los *gamonales*.

A raíz del debilitamiento del poder de los sectores oligárquicos y el desarrollo diferenciado entre la sierra y la costa, una vez en el poder los militares definieron dos importantes objetivos<sup>47</sup>. El primero consistía en impulsar la modernización capitalista en aquellas áreas en que persistían las formas productivas y relaciones económicas de tipo tradicional. Tanto la reforma agraria como la promulgación de un nuevo Código de Aguas formaban parte de este propósito. Además, la modernización capitalista contemplaba la estatización del petróleo, la industrialización y la reducción, a un 25 %, del capital extranjero en la actividad financiera. El segundo tenía por finalidad neutralizar la movilización política al controlar, desde el Estado, la organización de los sectores populares.

La reforma agraria tenía una especial centralidad en el proyecto de transformaciones de los militares<sup>48</sup>. Desde el punto de vista económico, la eliminación del latifundio, a través de expropiaciones y la posterior distribución de la tierra entre la población campesina, permitía ampliar el mercado interno y, junto con ello, estimular el desarrollo industrial. En términos políticos, permitía asumir el problema indígena y «resolver la cuestión nacional»<sup>49</sup>. Para ello el gobierno velasquista se esforzó por estimular la participación y organización de los campesinos beneficiarios de la reforma, a través de la Confederación Nacional Agraria (CNA). En ninguna circunstancia la reforma agraria venía a responder la demanda social ni la presión del movimiento campesino, dado que su capacidad de movilización había decaído a partir de 1964.

### Organización y aplicación de la reforma agraria

En junio de 1969 el gobierno de Velasco Alvarado estableció, mediante un decreto, una nueva Ley de Reforma Agraria. A diferencia de los intentos de reforma agraria de 1956, 1962 y 1964, esta nueva legislación era mucho más drástica en sus contenidos. En primer lugar, partía anulando el régimen de excepción para las agroindustrias y las haciendas azucareras ubicadas en la costa. A su vez, se establecía que ninguna de las grandes propiedades quedaba excluida del proceso de reforma. De hecho, se fijó como límite máximo 150 hectáreas para las haciendas de la costa y entre 30 y 55 para las de la sierra. En segundo lugar, en cuanto a los plazos, se es-

46 Laureano Castillo. «Reforma y contrarreforma agraria en el Perú», en *Proceso Agrario en Bolivia y América Latina*, editado por John Vargas (La Paz: CIDES-UMSA, PLURAL, 1993).

47 Julio Cotler, «Crisis política y populismo militar», en *Perú hoy* (México: Siglo XXI, 1971), 88-89.

48 Henry Pease y Gonzalo Romero, *La política en el Perú del siglo XX* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013), 252.

49 Luis Pásara, *Velasco. El fracaso de la revolución autoritaria* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019), 22.

tableció que no podía transcurrir más de un año entre la expropiación y el traspaso de la tierra a los campesinos. En tercer lugar, se definieron pagos e indemnizaciones para quienes fueran expropiados, lo que implicaba un reconocimiento de la propiedad privada. En cuarto lugar, se reorganizó el Estado para de ese modo crear organismos orientados a la implementación del proceso de reforma, sobresaliendo la Dirección General de Reforma Agraria.

La implementación de la reforma agraria contemplaba la promoción de formas asociativas, las que debían cubrir alrededor del 70 % de la tierra otorgada. Esto constituiría «la columna vertebral del agro peruano»<sup>50</sup>. Dos eran las formas asociativas propuestas por el gobierno: la Cooperativa Agropecuaria de Producción (CAP) y la Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS). Las CAPs, organizadas en las empresas y haciendas de la costa, eran consideradas indivisibles y sus bienes pasaban a ser propiedad colectiva de los campesinos que las integraban. Las SAIS, que eran también empresas asociativas, no exigían que sus integrantes hubiesen sido trabajadores de una misma hacienda<sup>51</sup>. Estos modelos asociativos tenían como elemento subyacente el tema de la participación, ya fuera en la propiedad de una forma productiva como en su gestión. De manera que existía en los militares peruanos una clara intención por establecer un modelo alternativo al capitalismo predominante en la costa, hasta antes de iniciado el proceso de reforma<sup>52</sup>. Sin embargo, que los militares peruanos propusieran un modelo alternativo al capitalismo, sustentado en grandes fincas y propiedades, no significaba que el establecido por ellos no hubiera sido menos opresivo<sup>53</sup>.

Pese al intento de parte del gobierno por establecer un modelo alternativo al capitalismo agrario, sustentado en asociaciones y cooperativas, el proceso de reforma contribuyó indirectamente a beneficiar el capitalismo industrial<sup>54</sup>. Hacia 1976 la producción agrícola había caído de manera sistemática. Ese año la agricultura aportó con el 12,7 % al PIB, frente al sector manufacturero con el 26 % y el de servicio con el 48,5 %<sup>55</sup>. De todos modos, la reforma agraria introdujo un elemento novedoso en relación con el control de los recursos hídricos. Junto a la Ley de Reforma Agraria, el gobierno velasquista promulga un nuevo Código de Aguas. En él se afirma que todas las aguas eran propiedad del Estado y que se desconocían los derechos adquiridos, en épocas previas, por los terratenientes<sup>56</sup>. A través de esos derechos los grandes terratenientes habían constituido un verdadero «monopolio de la tierra», en la costa peruana.

50 Chonchol, *Sistemas agrarios...*, 306.

51 Linda Seligmann, *Between Reform and Revolution. Political Struggles in the Peruvian Andes 1969-1991* (Stanford: Stanford University Press, 1995), 59.

52 Fernando Eguren, *Reforma agraria, cooperativización y lucha campesina* (Lima: DESCO, 1975), 138ss.

53 Cotler, «Crisis política y populismo militar», 142-143; Caballero, *Agricultura, reforma agraria...*, 71; José María Caballero y Elena Álvarez, *Aspectos cuantitativos de la reforma agraria (1969-1979)* (Lima: IEP, 1980), 25ss.

54 Elena Álvarez, *Política agraria y estancamiento de la agricultura, 1969-1977* (Lima: IEP, 1980), 38.

55 Cf. Caballero, *Agricultura, reforma agraria...*, 18.

56 Cotler, «Crisis política y populismo militar», 137.

## Movimiento y participación campesina

La aplicación de la reforma agraria velasquista incluía promover la participación campesina, para mantenerlos bajo control. Sin embargo, como efecto no esperado, la reforma generó nuevas movilizaciones, algunas de las cuales sobrepasaron la capacidad de control gubernamental. Para lograr este propósito, 1971 el gobierno anuncia la creación del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), para asegurar el apoyo al proceso de reforma agraria, evitando cualquier posibilidad de desborde derivado de la presión social<sup>57</sup>. Contrario a lo esperado, el estímulo de la participación y la organización produjo una reactivación de la movilización y la presión campesina.

Desde la década de 1930, se observaba un importante desarrollo del movimiento campesino, en especial en la zona de la costa, influenciado tanto por el Partido Comunista peruano como por el APRA<sup>58</sup>. Hacia fines de los cincuenta, el APRA impulsó la creación de la Federación de Trabajadores Azucareros del Perú, la que permitió reunir a los sindicatos de las principales empresas productoras y elaboradoras de la caña<sup>59</sup>. En la misma época, el APRA también promovió la formación de la Federación Nacional Campesina de Perú, constituida por sindicatos de los trabajadores algodoneros y organizaciones de pequeños productores.

A partir de los años sesenta, el movimiento campesino asiste a una mayor radicalidad, incluyendo el uso de la violencia y la vinculación a movimiento de guerrilla, como ocurre en la zona del valle de la Convención y Lares. En 1962 se registró una huelga general que abarcó todo el valle. Al año siguiente se produjo la ocupación de más de 200 haciendas en Cuzco, ocasionando violentos enfrentamientos con terratenientes, los cuales se hicieron extensivos a los departamentos vecinos<sup>60</sup>. Frente a esta ola de agitaciones, el gobierno de Belaúnde llevó a cabo acciones represivas sobre el movimiento campesino, «produciéndose diversas masacres en la zona de Cuzco»<sup>61</sup>. Para frenar estas agitaciones, el mencionado gobierno decretó una Ley de Reforma Agraria centrada en la promoción y creación de cooperativas campesinas. Se trató de una reforma agraria focalizada en el valle de la Convención y en la zona de Cuzco, combinando «reforma social con represión selectiva»<sup>62</sup>.

La reforma agraria del gobierno de Velasco Alvarado se basó en la promoción de la participación y la organización de los campesinos. Como ya se ha dicho, la reforma agraria de los militares no obedecía a la presión ejercida por los campesinos. Sin embargo, con la puesta en marcha del proceso de reforma comienza la movilización de los campesinos, «que luego desborda los marcos trazados por el plan gubernamental»<sup>63</sup>. Así, el movimiento campesino experimentó una reactivación tras la represión y control ejercido por la administración de

57 Seligmann, *Between Reform and Revolution*, 70-71; Rénique, *Incendiar la pradera*, 116.

58 Peter Klaren. *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA* (Lima: IEP, 2016), 183.

59 Mariano Valderrama. «Historia política del movimiento campesino peruano en el siglo xx», en *Historia política de los campesinos latinoamericanos*, vol. 3, ed. por Pablo González Casanova (México: Siglo XXI, 1985), 137.

60 Rénique, *Incendiar la pradera...*, 78.

61 Valderrama, *Historia política...*, 138.

62 Pásara, *Velasco...*, 37.

63 Pásara, *Velasco...*, 36.

Belaúnde. En un primer momento, los campesinos se opusieron al verticalismo de las cooperativas promovidas por el gobierno. A su vez, se enfrentaron con aquellos hacendados que intentaban eludir las medidas expropiatorias que contemplaba la reforma agraria impulsada por los militares.

Entre 1972 y 1974 el movimiento campesino se orientó a radicalizar y profundizar el proceso reformista. Para ello los campesinos intentaron mantener la autonomía de sus organizaciones —algo que se consiguió entre los trabajadores agrícolas de la costa— evitando de ese modo cualquier intento de cooptación desde el gobierno. A esa altura, el gobierno había decidido asegurar y controlar su base social en el campo, desarticulando tanto sindicatos campesinos como organizaciones de terratenientes. Desde 1974, el gobierno logró neutralizar el accionar de los sindicatos de la costa, al impulsar la creación de cooperativas. Las acciones más radicales del movimiento campesino se concentraron, esta vez, en la sierra, sobresaliendo la ocupación de más de 60 haciendas —que no se habían expropiado— en la provincia de Andahuaylas<sup>64</sup>. Más de 20 mil campesinos, pertenecientes a la Confederación Nacional Campesina del Perú, participaron de esas ocupaciones.

En un primer momento el gobierno de Velasco Alvarado aceptó legalizar las ocupaciones territoriales, permitiendo que fueran parceladas para ser trabajadas por las respectivas familias de los ocupantes. Sin embargo, tal decisión motivó nuevas ocupaciones que obligaron al gobierno a introducir un cambio importante en su relación con los campesinos. Los principales dirigentes fueron detenidos, se desalojaron las tierras ocupadas y, por medio de una organización agraria progubernamental, decidió beneficiar a sus afiliados al «repartir las tierras pendientes de expropiación»<sup>65</sup>.

Las tierras reformadas se organizaron en empresas asociativas. En ellas, se lograron mantener las formas de producción extensivas, que predominaban en las grandes haciendas, en base al trabajo que aportaban quienes eran excluidos del proceso de reforma. En paralelo, y considerando el aumento de la conflictividad desplegada por el movimiento campesino, así como por otras categorías de trabajadores urbanos, el gobierno decidió definir una estructura sindical con la finalidad de mantener un control directo sobre ella.

### **Resultados: similitudes y diferencias entre ambos procesos**

Las reformas agrarias estudiadas presentan similitudes y diferencias en cuanto al contexto, sus factores desencadenantes, la organización del proceso y las relaciones entre el Estado y el campesinado, elementos decisivos para explicar sus resultados. Respecto al contexto sociopolítico, ambos gobiernos comparten su carácter no democrático, nacional-popular y con una agenda de transformaciones aceleradas. El contexto compartido implicó similitudes en los objetivos de las reformas agrarias. Por un lado, en ambos casos la reforma aspiró a controlar la agitación y participación campesina. Por otro lado, la reforma ocupaba un rol fundamental en

64 Valderrama, *Historia política...*, 143.

65 Pásara, *Velasco*, 39.

la agenda antioligárquica de ambos gobiernos, que se complementó con otras medidas como el desmonte de las organizaciones terratenientes, de su control del recurso hídrico (Perú), o su poder en la elección de autoridades locales (Bolivia). Además, en ambos casos la inclusión del campesinado a la vida nacional se concibió como paso ineludible para la conformación de la nación. Los argumentos económicos y productivistas estuvieron presentes, pero su relevancia fue menor para explicar la transformación de las haciendas.

Respecto a los rasgos y la organización del proceso, ambas reformas constituyen casos radicales de expropiación, al plantear la abolición del latifundio —aunque estableciendo indemnizaciones—, y el debilitamiento intencional de la clase terrateniente. Asimismo, ambos gobiernos reorganizaron el Estado creando instituciones específicas para desarrollar la reforma agraria. Un aspecto interesante es que la literatura ha enfatizado el carácter revolucionario de la reforma peruana, mientras confiere una naturaleza más legalista y ordenada a la boliviana. Este trabajo denota que, más allá del discurso gubernamental, ambas experiencias favorecieron procesos irregulares, como las ocupaciones de tierra por parte de campesinos.

De todos modos, se produjeron diferencias importantes. Primero, en la celeridad del proceso, pues en Perú se establecieron plazos acotados para la afectación y dotación de las tierras, y en Bolivia no, lo que enlenteció severamente las resoluciones. Segundo, el gobierno de Velasco incentivó abiertamente un modelo de propiedad colectiva y conducida por el Estado, en tanto que en Bolivia se priorizó la tenencia individual. Tercero, la reforma boliviana incluyó políticas de colonización y de restitución de tierras a comunidades indígenas. Cuarto, mientras en los militares peruanos había consenso de la necesidad de impulsar una reforma agraria, esta iniciativa generaba profundas divisiones en el MNR boliviano, caracterizado por su heterogeneidad social e ideológica. Por último, en Bolivia la movilización campesina fuerza la promulgación de la reforma agraria, obligando al gobierno a cambiar su política agraria centrada en las condiciones laborales, no así en Perú.

Ambas experiencias buscaron expandir y controlar al movimiento campesino, incentivando «desde arriba» la creación de organizaciones nacionales, regionales y locales; pero sus niveles de éxito fueron variables. En el caso de Bolivia, se observa un movimiento alineado con el oficialismo. En contraste, en Perú un sector del sindicalismo campesino presionó por mantener su autonomía y, en la práctica, desbordó los intentos de control del gobierno. Este, a su vez, aumentó la represión y la desarticulación de las organizaciones campesinas. Aunque en ambos países los campesinos tenían como reivindicación central la distribución de la tierra, en el caso peruano se sumó la búsqueda por superar el verticalismo del gobierno. Finalmente, en Bolivia la distinción entre movimiento campesino y movimiento indígena fue más notoria, pues supuso una demanda diferenciada entre distribución y restitución de tierras, respectivamente.

Por último, respecto a sus resultados, si bien puede considerarse que el proceso peruano fue más profundo en la expropiación de tierras y en el porcentaje de beneficiados, las dos reformas estudiadas transformaron de manera radical la estructura agraria de ambos países.

Se produce la disolución de las haciendas y del poder de sus antiguos propietarios; logran eliminarse las formas laborales precapitalistas y se produce la inclusión política y social del campesinado a la vida nacional.

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo se mostró que, en escenarios de ausencia o reducción de contrapesos institucionales, como también de escasa presión por parte de los grandes terratenientes, las reformas agrarias no lograron escapar de obstáculos y tensiones de tipo social, debido a las acciones desplegadas por el movimiento campesino. En ambos casos, los gobiernos debieron enfrentar movilizaciones campesinas e indígenas que les obligaron a cambiar su agenda en relación con la cuestión agraria. De manera que, en regímenes no democráticos, la falta de contrapesos puede también ser asumida por determinados actores sociopolíticos.

En Bolivia, la agitación campesina obligó al MNR a modificar su plan original, centrado en la expansión del salario y contratos laborales en el campo, para asumir el problema de la tenencia de la tierra. Incluso, la orientación abolicionista frente al latifundio no se puede desprender del contexto insurreccional en que se originó, sobre todo considerando las aprensiones que esta temática generaba dentro del partido de gobierno. Por su parte, en Perú, las movilizaciones campesinas lograron detener la política de parcelaciones y aumentar su representación dentro de las cooperativas, frente al verticalismo del gobierno. Más importante todavía fue el conflicto entre este último y el sector más combativo y autónomo del movimiento campesino, pues no es posible desconocer el desborde que ello produjo al régimen. Finalmente, en ambos casos, los gobiernos debieron enfrentar las presiones campesinas e indígenas por una mayor celeridad del proceso, por sobrepasar el marco legal establecido y por la profundización de las expropiaciones.

El carácter más represivo y vertical del gobierno de Velasco Alvarado, produjo su aislamiento respecto a los distintos grupos sociales, incluso entre los campesinos. Esta falta de respaldo social puede explicar en parte el declive posterior de la reforma velasquista. En el fondo, los militares peruanos no lograron consolidar una base social dispuesta a defender su proyecto, ni siquiera en el campo. En contraste, el gobierno del MNR incorporó una mayor participación «desde abajo». Aquello le permitió contar con el apoyo del campesinado, alianza que ningún gobierno posterior se atrevió a desafiar sin sacrificar su estabilidad política, permitiendo así la continuidad de la reforma.

A nivel prospectivo, el proceso de reforma agraria peruano se fue debilitando de manera considerable en los años que sucedieron al régimen militar. Hacia los inicios de la década de 1990, la agricultura familiar campesina debió enfrentar un contexto bastante adverso frente a medidas económicas liberalizadoras y la importancia asignada al desarrollo exportador. En Bolivia, en cambio, la reforma agraria no se vio interrumpida, debido a la importancia que se le asignó al movimiento campesino y por la reactivación del proceso a partir de 2006.

Más allá de sus diferencias en las modalidades de implementación, es posible afirmar que fueron los aspectos comunes el carácter revolucionario, no democrático y nacional-popular de los gobiernos, los objetivos asignados a la reforma agraria y el rol activo del movimiento campesino, lo que permite explicar la radicalidad de ambos procesos y sus resultados. Asimismo, fueron estas similitudes las que facilitaron la «redistribución sin negociación».

## Referencias

- Albertus, Michael. *Autocracy and Redistribution. The Politics of Land Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Property without Rights. Origins and Consequences of the Property Rights Gap*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- Álvarez, Elena. *Política agraria y estancamiento de la agricultura, 1969-1977*. Lima: IEP, 1980.
- Ari, Waskar. *Earth Politics: Religion, Decolonization, and Bolivia's Indigenous Intellectuals*. Durham: Duke University Press, 2014.
- Avendaño, Octavio. *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973*. Santiago: Lom, 2017.
- Barracloguh, Solon y Juan Carlos Collarte. *El hombre y la tierra en América Latina*. Santiago: ICIRA, 1972.
- Caballero, José María. *Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina*. Lima: IEP, 1980.
- Caballero, José María y Elena Álvarez. *Aspectos cuantitativos de la reforma agraria (1969-1979)*. Lima: IEP, 1980.
- Castillo, Laureano. «Reforma y contrarreforma agraria en el Perú». En *Proceso Agrario en Bolivia y América Latina*, editado por John Vargas. La Paz, Bolivia: CIDES-UMSA, PLURAL, 1993.
- Chonchol, Jacques. *Sistemas agrarios en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Collin-Delavaud, Claude. «Consecuencias de la modernización en la costa norte del Perú». En *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*, editado por José Matos Mar. Lima: IEP, 1976.
- Cotler, Julio. «Crisis política y populismo militar». En *Perú hoy*. México: Siglo XXI, 1971.
- De Janvry, Alain. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1981.

- Eguren, Fernando. *Reforma agraria, cooperativización y lucha campesina*. Lima: DESCO, 1975.
- Favre, Henri. «Evolución y situación de la hacienda tradicional en la región de Huancavelica». En *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*, editado por José Matos Mar. Lima: IEP, 1976.
- Fernández, Belén. *Agrarian Elites and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.
- \_\_\_\_\_. «Agrarian Elites and the Rebuilding of the Partisan Right», en *Agrarian Elites and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2024), 65-107.
- Ferragut, Casto. «Bolivia (1953- ). La reforma agraria». En *Reformas Agrarias en la América Latina*, editado por Oscar Delgado. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1965.
- García, Antonio. *Dinámicas de las reformas agrarias en América Latina*. Santiago: ICIRA, 1969.
- \_\_\_\_\_. «Bolivia (1953- ). La reforma agraria y el desarrollo social». En *Reformas Agrarias en la América Latina. Procesos y Perspectivas*, editado por Oscar Delgado. México: Fondo de Cultura Económica, 1965.
- Goldstone, Jack A. «Comparative Historical Analysis and Knowledge: Accumulation in the Study of Revolutions». En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Heath, Dwight. «Bolivia: Peasant Syndicates Among the Aymara of the Yungas – A View from de Grass Roots». En *Latin American Peasant Movements*, editado por Henry Landsberger. Cornell: Cornell University Press, 1969.
- INRA. *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia*. La Paz: Excelsior, 2010.
- Iriarte, Gregorio. *Sindicalismo campesino: ayer, hoy y mañana*. La Paz: CIPCA, 1980.
- Kay, Cristóbal. «Land Reform in Latin America: Past, Present, and Future». *Latin American Research Review* 54, n.º3 (2019), 747-755. doi: <https://doi.org/10.25222/larr.517>.
- Klein, Herbert. *Historia mínima de Bolivia*. México: El Colegio de México, 2015.
- Knight, Alain. *Revolución, democracia y populismo en América Latina*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2005.
- Kohl, James. «Peasant and Revolution in Bolivia, April 9, 1952 - August 2, 1953». *The Hispanic American Historical Review* 58, n.º 2 (1978), 238-259. doi 10.1215/00182168-58.2.238.

- Landman, Todd. *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza, 2011.
- Lipton, Michael. *Land Reform in Developing Countries. Property rights and property wrongs*. London: Routledge, 2009.
- Lowenthal, Abraham. "The Peruvian Experiment Reconsidered". En *The Peruvian Experiment Reconsidered*, editado por Cynthia McClintock & Abraham Lowenthal. New Jersey: Princeton University Press, 1983.
- Mansilla, Hugo. «La revolución de 1952 en Bolivia: un intento reformista de modernización». *Revista de Estudios Políticos*, n.º17 (1980), 117-128.
- Morales, Juan Antonio. "The National Revolution and its Legacy". En *Proclaiming Revolution. Bolivia in Comparative Perspective*, editado por Merilee S. Grindle & Pilar Domingo. Londres: Institute of Latin American Studies, University of London, 2003.
- Morlino, Leonardo. *La comparazione. Un'introduzione metodologica*. Bolonia: Il Mulino, 2020.
- Ministerio de Hacienda y Estadística. *Censo de Población y Vivienda de Bolivia de 1950*. 1950.
- Mitchell, Christopher. *The legacy of populism in Bolivia: From the MNR to military rule*. Nueva York: Praeger Publishers, 1977.
- Palmer, David & Kevin Middlebrook. "Corporatist Participation under Military Rule in Peru". En *Peruvian Nationalism. A Corporatist Revolution*, editado por David Chaplin. New Jersey: Transaction Books, 1976.
- Patch, Richard. "Bolivia: The Restrained Revolution". *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 334 (1961), 123-132. <https://doi.org/10.1177/000271626133400114>.
- Pásara, Luis. *Velasco. El fracaso de la revolución autoritaria*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019.
- Pease, Henry y Gonzalo Romero. *La política en el Perú del siglo xx*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013.
- Rénique, José Luis. *Incendiar la pradera. Un ensayo sobre la Revolución en el Perú*. Lima: La Siniestra, 2015.
- Seligmann, Linda J. *Between Reform and Revolution. Political Struggles in the Peruvian Andes 1969-1991*. Standford: Standford University Press, 1995.
- Soliz, Carmen. *Fields of Revolution. Agrarian Reform and Rural State Formation in Bolivia, 1935-1964*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2021.

Valderrama, Mariano (1985). «Historia política del movimiento campesino peruano en el siglo xx». En *Historia política de los campesinos latinoamericanos*, vol. 3, editado por Pablo González Casanova. México: Siglo XXI, 1985.

Valenzuela, Eduardo. «La experiencia nacional-popular». *Proposiciones* 20 (1990), 12-33.

Vargas, John. *50 años de Reforma Agraria en Bolivia*. La Paz: CIDES-UMSA, 2003.