

LUIS PASARA

Reforma agraria: DERECHO Y CONFLICTO

La reforma agraria iniciada en 1969 significó también una serie de cambios en el orden legal. Básicamente redefinió la institución de la propiedad y creó un mecanismo judicial para resolver los litigios de tierras. Este instrumento legal estaba destinado a servir al proyecto agrario del régimen militar. Sin embargo, frente a la conflictiva realidad rural peruana las nuevas formas jurídicas, en vez de mediar, provocaron el conflicto y precipitaron una nueva modalidad de lucha social en el agro.

Este libro examina, de una parte, las modificaciones legales destinadas a permitir la reforma agraria y, de otra, la expresión jurídica de los conflictos surgidos con ocasión de ese proceso. La lucha por la tierra, el manejo de las empresas asociativas y la organización campesina son los campos en que se analiza la incidencia de la norma en el conflicto social. Es en este marco que el autor plantea las posibilidades y límites de utilización del derecho como instrumento ideológico.

Reforma agraria: derecho y conflicto es un aporte inicial a la tarea de esclarecimiento y difusión del impacto de la reforma agraria en su cabal dimensión, tarea que el IEP ha asumido como de primer orden, en momentos en que el futuro de dicho proceso concita la atención nacional.



Instituto de Estudios Peruanos

Reforma agraria:
derecho y conflicto

LUIS PASARA

Reforma agraria:

**DERECHO Y
CONFLICTO**

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Este estudio forma parte del "Proyecto reforma agraria y desarrollo rural en el Perú" apoyado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID/IDRC) de Canadá. La responsabilidad académica corresponde al IEP y los autores.

*a Daniel, Katia y Javier
con esperanza*

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

Impreso en el Perú
1ª edición, octubre 1978

| | |
|---|----|
| PRESENTACIÓN | 11 |
| <i>Introducción: DERECHO Y SOCIEDAD</i> | 15 |
| <i>Primera parte: RUPTURA DEL DERECHO EN LA REFORMA AGRARIA</i> | 29 |
| 1. REDEFINICIÓN DE LA PROPIEDAD | 39 |
| 1. Limitaciones a la propiedad existente | 40 |
| 2. Nuevas condiciones a la propiedad adjudicada | 47 |
| 3. El Estado ¿propietario o apropiador? | 52 |
| 2. LA ALTERNATIVA JUDICIAL | 57 |
| 1. Nuevos criterios para administrar justicia | 58 |
| 2. Rol del fuero agrario | 67 |
| <i>Segunda parte: EXPRESIÓN JURÍDICA DEL CONFLICTO AGRARIO</i> | 75 |
| 3. LA LUCHA POR LA TIERRA | 79 |
| 1. Los campesinos: de Huando a Andahuaylas | 82 |

| | |
|--|-----|
| 2. Los propietarios: ¿es posible la transacción? | 104 |
| 4. LAS REIVINDICACIONES DE LOS BENEFICIADOS | 131 |
| 1. El control sobre la empresa | 132 |
| 2. La organización propia | 146 |
| CONCLUSIONES | 171 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 177 |

La reforma agraria iniciada en el Perú, en 1969; por el gobierno de las Fuerzas Armadas, constituye una de las acciones más importantes en el intento de modificar la estructura social del ordenamiento nacional. Con ella no sólo se transfirió la propiedad de la tierra sino que, simultáneamente, se propiciaron transformaciones en los términos de relación Estado-agro, en las articulaciones económicas, en las relaciones entre clases y también en los planos ideológico y jurídico-político.

El INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS está actualmente empeñado en la tarea de esclarecer tan compleja realidad a través de su proyecto Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú. Para tal fin, combinando análisis con-

textuales con estudios de casos, intenta reconstruir la dinámica de cambios configurados en torno al proceso agrario, sus consecuencias, contradicciones y las perspectivas que se avizoran cuando el fin o el abandono del proyecto de reforma aparece como un hecho. Dentro de esta perspectiva, el presente libro constituye una primera contribución para conocer la base jurídica de la reforma agraria y su evolución al enfrentarse con una situación social no sólo determinada por la ley sino por el conflicto que su aplicación desata.

De ahí que el conocimiento de la relación derecho y conflicto en el contexto de la reforma agraria sea indispensable para cualquier intento de su caracterización global. El estudio realizado por Luis Pásara tiene precisamente el mérito de vincular las bases legales de la reforma y sus modificaciones a los procesos sociales y conflictos generados en torno a ella. El autor, al ofrecer una metodología novedosa en los estudios de formulación y aplicación del derecho, permite no sólo conocer cuáles fueron las alteraciones que a través de un cuerpo legal realizó el Estado, sino también cómo las nuevas normas fueron aceptadas o rechazadas por los actores sociales en conflicto y, a la vez, explicar por qué las mismas fueron o no eficaces en cuanto a los propósitos que las animaron. El enfoque principal de este volumen es pues el análisis de las mutuas interrelaciones entre las esferas legales, sociales y políticas de una sociedad dada en un

contexto específico: el de la reforma agraria. Entender dichas vinculaciones no es sólo ejercicio académico sino una necesidad práctica en la tarea de seguir buscando formas concretas de organización de la sociedad rural que puedan, efectivamente, conducir a la superación de su pobreza, marginación social y subdesarrollo.

***Introducción:
derecho y sociedad***

I

EL TRABAJO CIENTÍFICO en derecho tiene un camino recorrido no demasiado largo. Esto se ha debido, principalmente, al rol ideológico que recibió la "teorización" acerca del objeto derecho. Esta característica, emanada de la necesidad de justificar el orden jurídico en términos de pretensión científica, ha signado el desarrollo del pensamiento jurídico durante siglos y sólo recientemente ha recibido el impacto de críticas desmitificadoras.

Tradicionalmente, se ha desarrollado sobre el derecho un doble tipo de trabajo. De una parte, la especulación filosófica, de función típicamente enmascaradora del rol social de la norma. Una "filosofía del derecho" y una llamada "sociología del derecho" justificaron el orden jurídico que fuera, en nombre del jus-naturalismo hueco (Alzamora Valdés 1963) o en el del positivismo pragmático que, consciente del poder ejercido a través del derecho, se concentró en los niveles lógico-formales de la normatividad jurídica, teorizando sólo sobre ellos y poniendo entre paréntesis la función política ejercida a través del derecho (Kelsen 1974). Escuelas de signo ideológico aparentemente contrario confluyeron así a la satisfacción de la necesidad del sistema social de legitimar el derecho –por los valores, por la religión o por su lógica interna–, cuidando que los pro-

fesionales del derecho, al formarse en él, fueran ideológicamente preservados de la contaminación política, potencialmente resultante del presenciar los efectos sociales del orden jurídico. La llamada "teoría o filosofía del derecho" tuvo como función, entonces, compensar el riesgo de una politización en los agentes encargados del control y la dominación sociales mediante el derecho. En cualquier caso, este tipo de trabajo era la negación misma del trabajo científico, fuera que apelara a una "ciencia moral" o a una "teoría pura del derecho" para justificar, respectivamente, su vaciedad insustancial y su pretensión de aislar el estudio del derecho de sus causas y efectos sociales.

Paralelamente, de manera más pragmática, se desarrolló otro tipo de trabajo de carácter más bien técnico, si bien los juristas procuraban presentarlo como científico. Este es el correspondiente al manejo y utilización de las normas y se conoce, entre los abogados, como "la doctrina" (los ejemplos clásicos para el Perú son los trabajos de León Barandiarán y Castañeda sobre el Código Civil). Este trabajo, de pretensión especulativa a veces y de modestia instrumental otras, ha sido el más frecuente en los medios universitarios latinoamericanos. Si bien es el que más directa influencia ha tenido en la formación de jueces y abogados –y aun sobre su práctica profesional– hay que reparar en que se nutre y se basa en el nivel "teórico" anterior, para justificar su total aislamiento circular intrajurídico, en el cual no aparece la realidad social a la cual se refieren las normas. Desde el punto de vista operativo, este trabajo técnico ha reforzado la ideología del trabajo profesional a-social" y, en consecuencia, a-politizado y neutral, del abogado, que estaba contenido en el planteamiento "teórico" de las diversas escuelas del derecho, antes sumariadas.

Como alternativa las dos vías descritas, el trabajo sobre el derecho como objeto social es más bien recién-

te y procede de dos tipos de fuente: el pensamiento marxista y las escuelas sociológicas y realistas del derecho.

La crítica formulada desde el marxismo pronto constató en el derecho un importante instrumento de la dominación de una clase sobre las otras. El curso de los desarrollos teóricos posteriores, sin embargo, no fue del todo feliz. La tendencia reduccionista a la sobresimplificación acerca del modo de operación de la normatividad jurídica se expresó, rápidamente, en dos conceptualizaciones manifiestamente insuficientes para explicar el fenómeno jurídico. La una redujo el derecho a simple reflejo de la estructura económica. La otra lo identificó con la voluntad de la clase dominante. En el pensamiento jurídico soviético, ambas tendencias están respectivamente representadas por Stuchka y Pashukanis, de un lado, y Reisner y Vyshinski, del otro (Hazard 1951).

Ambas conceptualizaciones no prestaron el necesario servicio teórico consistente en dar cuenta de la función específica del derecho en un orden social. De una parte, si el derecho es "espejo" de la estructura económica, vastas áreas del orden jurídico –cuya significación económica directa no es susceptible de ser hallada– y un sinnúmero de comportamientos jurídicos "disfuncionales" a los intereses económicos dominantes, permanecerían inexplicados; como plantea el propio Engels (Carta a Conrad Schmidt, 27 de octubre de 1890),

"sería difícil de demostrar, por ejemplo, que la libertad absoluta de testar vigente en Inglaterra, y las severas restricciones que se le imponen en Francia, se deben únicamente y en todos sus detalles a causas económicas. Ambos reaccionan sobre la esfera económica en considerable medida, puesto que influyen sobre la repartición de la propiedad".

De otra parte, si el derecho es tan sólo la expresión de voluntad de los dominantes, por de pronto carecería de sentido la históricamente existente fijación de objetivos, por parte del proletariado y el campesinado, sobre conquistas legales en la lucha de clases; serían "errores" monumentales de los dominados; más aún, las conquistas difícilmente arrancadas a sus explotadores por los sectores populares no tendrían ni objeto ni explicación. Esto ha sido percibido por el estructuralismo althusseriano, en lo que quizá puede considerarse como el primer intento serio de construir teóricamente sobre el derecho, desde el marxismo. Importantes análisis han sido ensayados, por ejemplo, para poner de manifiesto el rol de la clasificación de los bienes (muebles e inmuebles) en el derecho civil o el papel de libre contratación en el derecho del trabajo, dentro de las formaciones sociales capitalistas (Balibar 1969: 251-255). Pero el cuestionamiento teórico y metodológico al pensamiento althusseriano ha alcanzado también a sus desarrollos iniciales sobre el derecho. Así, hoy resulta claro el error epistemológico de Poulantzas (1969) cuando intenta delimitar teóricamente el objeto derecho, en el nivel del modo de producción. Hay allí un nuevo intento de teoría "pura", sólo que, en vez de aislar el objeto en 'la irrealidad intrajurídica, ahora se le aísla en la irrealidad del no existente modo de producción capitalista puro; por último, siendo así que para dar cuenta de la función del derecho, se trata de investigarlo en formaciones sociales concretas, que combinan distintos modos de producción, la demarcación del objeto derecho en el MPC puro resulta, casi, carente de utilidad.

Sin embargo, el pensamiento marxista estructuralista prestó el alto servicio de no sólo cuestionar las previas simplificaciones formuladas sobre el derecho en nombre del marxismo, sino de llamar la atención sobre esta importante temática pendiente. En América Latina, esto se ha traducido en otras contribuciones im-

portantes que han pensado el problema teórico en términos de nuestras formaciones sociales (Moncayo 1975), intentando bajar al análisis de instituciones propias del derecho, como el formalismo jurídico (Pérez Perdomo 1974). En esta dirección, el análisis y la discusión teórico-práctica alcanzó su mayor abundamiento en Chile, entre 1970 y 1973. La razón es evidente: un planteamiento político que proclamaba "la vía legal al socialismo" había obtenido una relativa victoria electoral. La función del derecho producido dentro de una formación social predominantemente capitalista era ya no sólo un objeto de interés académico; su esclarecimiento era —ahora sí— presupuesto de una discusión sobre estrategia y tácticas políticas. Este contexto hizo prestar nuevos elementos al análisis del tema (Basso y Glauser 1972; Farías 1972), aunque el problema en cuestión —¿es posible usar la legalidad capitalista para el camino socialista?— quedara violentamente resuelto por, el golpe de Estado posterior. Por último, el desarrollo teórico se ha vuelto a hacer fecundo en Alemania, donde el análisis del estado y el derecho en una formación capitalista desarrollada está alcanzando un alto nivel acumulativo (véase Blanke 1974).

Desde otra perspectiva, radicalmente distinta a la del pensamiento marxista, la normatividad jurídica había sido paralelamente acometida por otro tipo de análisis, más bien empírico, basado en una concepción escéptica o realista del derecho. Estos estudios y las generalizaciones hechas a partir de ellos en Alemania (Heck 1948) y por las escuelas escandinava (Olivecrona 1956) y norteamericana (Holmes 1897), sirvieron para develar el funcionamiento real del derecho, derruyendo no pocos mitos en torno a él. Sin embargo, este cuestionamiento del orden jurídico devino en cierta anarquía teórica, en el caso del realismo escéptico que renunció a explicar sus hallazgos dentro de una conceptualización global de la sociedad (Frank 1968), o en una

serie de contribuciones al mejoramiento del orden legal. Esto último resultó más frecuente; la preocupación por el derecho viviente devino enmarcada por el "aporte constructivo" a los cambios de leyes o instituciones jurídicas, mediante la formulación de propuestas alternativas. Esta derivación, explicable sobre todo en los Estados Unidos, por el predominio del funcionalismo en las ciencias sociales, hizo que el cuestionamiento del orden jurídico se convirtiera en base del reformismo legal, al buscar las formas prácticas y teóricas de armonizar parsonianamente el orden social mediante el derecho (Pound 1959). Pero lo más grave fue que, en la práctica investigativa, esta desviación —adoptada y fomentada por los centros de financiamiento del trabajo académico— vino a exigir la orientación reformista del derecho —en términos de propuestas "constructivas" de cambios legales— como requisito justificatorio de la investigación misma. Tal criterio de validez desarmó teórica y políticamente los alcances de esta perspectiva, al hacerla renunciar a una más alta pretensión científica de explicar la realidad, antes que contribuir a su mejoramiento mediante superficiales acciones armonizadoras. Sin embargo, el intento produjo importantes sistematizaciones de los hallazgos empíricos (Chambliss y Seidman 1972), que no deben ser puestas de lado, a pesar de su ubicación en el nivel mertoniano de las teorías de alcance medio.

Esta tendencia que venimos de analizar ha sido la que ha recorrido América Latina en los años recientes, bajo la influencia norteamericana, con abundantes recursos y buscando la transformación del orden legal para hacerlo más adecuado a la evolución de las sociedades latinoamericanas hacia formas más predominante y homogéneamente capitalistas. La preocupación por los estudios empíricos, descriptivos y cuantificadores, con una metodología tomada de la sociología funcionalista —cuando no prestada de la estadística— y sin preo-

cupación teórica, ha sido el correlato en el trabajo sobre el derecho respecto del proceso político de reformas que inauguró la era de la Alianza para el Progreso. En Chile, el Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas; en el Perú, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica; y en Costa Rica, el trabajo realizado dentro de la Escuela de Derecho hasta hace poco, muestran con abundante bibliografía —especialmente en el caso chileno— la significación y los límites de esta tendencia.

Importa detenerse en esta perspectiva por cuanto ha sido, y parcialmente es, la que está vigente entre nosotros como representante de la tendencia a vincular el derecho y las ciencias sociales, y presentándose, precisamente, como una alternativa "científica" al trabajo ideológico tradicional. Sus vicios esenciales corresponden, de una parte, a su renuncia premeditada a la reflexión global acerca del derecho en la sociedad es decir, a comprender científicamente su objeto de estudio: de otra, a privilegiar en la metodología una marcada carga empirista, que busca "explicaciones" en los datos en sí; y, finalmente, a su orientación hacia la reforma de las normas legales como criterio definitorio de las materias a ser investigadas. Lo más grave, desde el punto de vista del análisis aquí ensayado, es su incapacidad para explicar el rol del derecho en la sociedad, por cuanto no sólo se restringe a un nivel descriptivo subordinado sino que impide la construcción de una teoría del derecho, la cual resulta indispensable para hacer ciencia en esta área.

Todo el panorama descrito apretadamente puede ser resumido en su actual estado. De una parte; no existe sino en construcción parcial una teoría del derecho en términos científicos. De otra parte, si bien hay una serie de estudios asistemáticos sobre el funcionamiento efectivo del derecho, no tienen un carácter acumulativo y, en buena parte, están sesgados por el empirismo.

Como una consecuencia, la investigación necesaria –a más de emprender el esfuerzo metodológico que planteamos antes– debe enfrentar un trabajo teórico que contribuya a ubicar el derecho en la sociedad, cumpliendo un papel específico, con determinadas características propias que no pueden ser reducidas a otras instancias de la articulación social y que tienen que ser identificadas y explicadas.

Esto invita a un trabajo sobre la forma jurídica, como especificidad del objeto derecho que tiene algunas características que podemos señalar sólo inicialmente. De un lado, si bien se origina en el conjunto del orden social de que se trate y como necesidad funcional de la conformación del aparato productivo concreto, cumple un rol básico en lo ideológico, en tanto tiene como objeto legitimar 'la dominación social mediante reglas de aparente aplicación general. Es lo que Engels explica, en la carta ya citada, del modo siguiente:

"En un Estado moderno el derecho no sólo debe corresponder a la situación económica general y ser la expresión de ésta, sino que debe ser también una expresión coherente y que no parezca, debido a contradicciones internas, palmariamente inconsistente. Y para lograrlo se infringe más y más el fiel reflejo de las condiciones económicas. Y cuanto más es así, más raramente ocurre que un Código sea la expresión brutal, sin mitigar, inadulterada, de la dominación de una clase: esto ofendería a la 'concepción de la justicia'".

Por esta razón, es que, como recuerda Gramsci (1972: 106), el derecho, dentro de la superestructura, no se abandona a su desarrollo espontáneo, sino que es usado por el Estado como instrumento de "racionalización", también ideológico.

Complementariamente, si bien el derecho se origina en las necesidades del ordenamiento económico y, por eso, a ellas sirve, la forma jurídica –al encaminarse a la busca de legitimación social– usa mecanismos parcialmente dictados por la lucha de clases y susceptibles de ser llenados mediante los términos concretos de ella. Esto lo muestra bien Marx (1973: 1, 278-302) a través del ejemplo de las limitaciones legales en la jornada de trabajo en Inglaterra, en torno a cuya definición y aplicación se centra la lucha de clases luego del primer impacto social de la revolución industrial; el análisis subraya, de una parte, cómo la ley se impone, a pesar del apetito explotador de la naciente burguesía y, de otra, cómo el nuevo régimen legal provoca un efecto de demostración en otras formaciones, como la francesa y la norteamericana. Todo esto no implica un carácter de neutralidad de la normatividad, ni equivale a sostener llanamente que en el derecho también está presente la "lógica antagónica" a la reproducción capitalista, correspondiente al desarrollo de las fuerzas productivas (Basso 1972: 22-28). Esto último conferiría al derecho el carácter de un campo relativamente neutral, abierto a las coyunturales correlaciones de fuerzas, en vez de ver en él una normatividad coactiva cuya función en última instancia es mantener el funcionamiento del sistema capitalista. Pero sí estamos autorizados a reconocer un "margen de la legalidad" en donde se desenvuelve el enfrentamiento de los intereses contradictorios de las clases sociales y a través del cual se desarrolla, también, la dinámica del proceso social. También porque existe este "margen de la legalidad", en el cual operan las clases, la dominación nunca permanece estática, sus términos se renuevan y se reemplazan, y aún los que parecen fuertes retrocesos –como los estados militares autoritarios de América Latina, con su aparato jurídico justificatorio– forman parte de ese proceso histórico complejo en el cual el derecho en funcionamiento juega un rol esencialmente

activo. Es por eso que Engels, en la carta citada, alude al derecho como "un dominio nuevo e independiente, el que, a pesar de su dependencia general respecto de la producción y del comercio, no deja de tener su capacidad propia de reaccionar sobre esos dominios". Y enfatiza: "me parece evidente que esta inversión (ideológica del derecho) reaccíe a su vez sobre la base económica y pueda, dentro de ciertos límites, modificarla".

La forma jurídica no es simplemente reflejo, pero tampoco es, a secas, causa de los fenómenos sociales. Esto no puede confundirse con el gaseoso concepto de "autonomía relativa" (Poulantzas 1969) que, en tanto no contribuye a aclarar el panorama, deviene inútil. Sin embargo, hay que reconocer que "la verdadera dificultad estaría en determinar cómo las condiciones de producción se desarrollan de manera desigual con respecto del sistema jurídico" (Marx 1970: I, 45). La forma jurídica sirve a los intereses dominantes; pero, para ello y en busca del consenso, se sitúa como expresión coactiva de la coyuntura política, incorporando elementos culturales prevalentes en esa sociedad determinada (por ejemplo, sobre la relación entre sexos); todo esto configura mecanismos abiertos a la lucha de clases, a diferencia de otras formas de dominación social basadas en la fuerza material o en la dictadura económica.

II

El estudio del derecho que aquí se propone es, evidentemente, distinto a aquel fundamentalmente necesario para formar profesionalmente a los operadores del derecho –abogados y jueces–, que tiene un carácter predominantemente técnico. Investigar científicamente el derecho supone comprenderlo como objeto de estudio desde las ciencias sociales; explicar sus manifestaciones reales –no sólo la ley sino su efectiva vigencia– im-

plica superar la tradicional visión intra-jurídica, que ha asumido el fenómeno derecho como si éste pudiera ser explicado en sí mismo y a partir de sus articulaciones internas, prescindiendo de su relación con las características del proceso social en el cual se produce.

Sin embargo, esta perspectiva requiere una definición de objeto y métodos propios; no se trata simplemente de "sociologizar" el estudio del derecho. Si ni la exégesis legal ni la cuantificación del funcionamiento de las normas explican el fenómeno jurídico, tampoco su reducción mecánica a otras instancias sociales contribuye a comprenderlo. Ahora bien, el desarrollo de una teoría del derecho, alternativa a las creaciones ideológicas tradicionales, necesita de la investigación del fenómeno jurídico concreto; no puede esperarse a la construcción teórica como premisa previa a la investigación; esperararlo sería incurrir en una falacia metodológica. La comprensión científica del derecho –para la cual hay un proceso iniciado, pero logros aún débiles– tendrá que ser elaborada en y a través del examen de las manifestaciones específicas del fenómeno jurídico. Estos esfuerzos investigativos proveerán la dimensión comparativa y el nivel científicamente acumulable, necesarios para aquel desarrollo teórico.

Metodológicamente, son dos las cuestiones que, en esta perspectiva, presiden el análisis de las instituciones jurídicas. De un lado, cómo se explica el surgimiento de un cuerpo normativo; de otro lado, qué papel cumple éste, alcance o no vigencia. Lo primero supone poner en relación la institución legal con el estado de la sociedad, de las fuerzas sociales y sus expresiones políticas coyunturales. Sin embargo, no basta con detectar una correspondencia de la ley con los intereses sociales en pugna, identificación que usualmente tiene mucho de mecánica. Es necesario abordar la segunda cuestión, para precisar el rol del derecho en la circunstancia social, sus efectos ideológicos, económicos, etc. Esto, con-

forme se ha hecho explícito, es reconocer al derecho no meramente la pasiva función de reflejo de la realidad, sino la capacidad de reaccionar sobre ella.

Desde esta fijación de premisas metodológicas es que se emprende la consideración del caso de la reforma agraria, la transformación más importante de la sociedad peruana en el período 1968-1975; período del régimen velasquista en el cual un uso repetido de lo legal, como herramienta encauzadora de los cambios sociales que se buscaba producir, brinda una ocasión propicia a esta suerte de trabajo analítico.

El material abarcado incluye tres rubros principales: el repertorio legal y judicial más los estudios sobre su vigencia y funcionamiento –acerca de los cuales más han escrito ocasionalmente sociólogos y antropólogos que abogados–, las elaboraciones e informes sobre la reforma agraria en tanto proceso social global, y la documentación de primera mano sobre los conflictos agrarios: manifestaciones de propietarios y campesinos. Probablemente el aspecto más deficitario es el correspondiente a la vigencia de la normatividad jurídica, en su aplicación por el órgano competente y en la forma y calidad de su vigencia entre las partes, que aún no ha sido suficientemente trabajada; un estudio de casos mucho más preciso y detallado sería indispensable para fundamentar ciertas generalizaciones ligeras sobre la reforma agraria que se encuentran en la bibliografía con excesiva frecuencia.

El volumen está organizado en dos partes. La primera intenta caracterizar, como una ruptura del derecho tradicional, las dos alteraciones más importantes producidas en la institucionalidad jurídica: la transformación ocurrida con la propiedad rural y el surgimiento de un nuevo aparato judicial, el fuero agrario, para las cuestiones litigiosas planteadas por esta reforma. La segunda parte examina los conflictos agrarios del período a través de sus manifestaciones jurídicas. El primer

aspecto es la lucha por la tierra, que consiste en la afectación de la propiedad o su mantenimiento, según un aparato estatal que media en el antiguo enfrentamiento entre propietarios y campesinos. El segundo tema comprende la redefinición de los intereses en las empresas adjudicatarias de la reforma agraria, que pasa por la gestión empresarial y busca la organización autónoma, aspectos ambos en que aquéllos se encuentran con el control estatal. Luego de pasar revista a estos dos grandes niveles de la conflictividad social en el campo, se dedica unas notas conclusivas a elaborar una interpretación sobre el papel del derecho a través de la reforma agraria, poniéndolo en relación con las consideraciones teóricas acerca de las relaciones entre derecho y sociedad, que han sido planteadas en la primera parte de esta introducción.

Primera parte

*ruptura del derecho
en la reforma agraria*

EL TEMA DE LA REFORMA AGRARIA entra de lleno en el país durante la década del sesenta. Antes, hacia fines del segundo gobierno de Manuel Prado, un inicial debate parlamentario y público en tomo a la reestructuración de la tenencia de la tierra había sido innocuizado mediante el fácil expediente de nombrar una comisión que, al mismo tiempo que una propuesta sobre el problema de la vivienda, se limitó a elaborar un proyecto de ley de reforma agraria centrado en acciones de colonización e irrigación y según el cual sólo los predios enteramente no trabajados resultarían parcialmente susceptibles de ser adquiridos por el Estado para su transferencia a pequeños agricultores. Aun así, el parlamento pradista, expresión del último régimen político bajo la hegemonía oligárquica, decidió archivar el proyecto, pese a que uno de sus autores –el hacendado Pedro Beltrán– lo publicitó desde el diario *La Prensa*, de su propiedad, convencido que en nada afectaba los intereses que él representaba, pero preocupado por la masiva migración del campo a las ciudades y el creciente déficit de la producción alimenticia, reveladores ambos de una grave situación estructural en el agro.

Pero la crisis oligárquica había comenzado y se expresaba en esos años en el surgimiento de una variedad

de partidos políticos, que representan alternativas no apristas de reformismos respaldados por los sectores medios. Estos nuevos canales de participación política recogen el tema de la reforma agraria en las dos campañas electorales producidas en 1962 y 1963. Sin embargo, la explicación de esta apertura no debe buscarse en un súbito interés de los sectores medios por el campesinado, sino más bien en la presión que éste ejercía crecientemente sobre un sistema social que no hacía lugar para su intervención política ni para sus reivindicaciones inmediatas; entre ellas, la más urgente era la tierra. El movimiento que lideró Hugo Blanco en La Convención despejó cualquier duda sobre esto último; la reestructuración de la tierra no sólo aparecía como aceptablemente justa sino, además, necesaria para mantener llevaderamente el orden en el campo.

El nuevo carácter del problema de la tierra como una amenaza subversiva es lo que hace que el primer texto ilegal referente a la reforma agraria sea emitido por el gobierno militar de 1962-63. Fue el decreto-ley 14238, que contenía una ley de bases para la reforma agraria y era la premisa necesaria para un instrumento legal específico (el decreto-ley 14444), que a fines de 1962 autorizó las primeras acciones de reforma agraria en el país; éstas se limitaron, mediante procedimientos formales de expropiación y adjudicación, a legalizar lo que de hecho había logrado la organización campesina en La Convención.

Aunque la reforma agraria se hubiese realizado sólo donde se había consumado previamente un cambio de tenencia por la acción de los campesinos mismos, había alterado por primera vez el orden de la propiedad garantizado por la estructura jurídica. Inmediatamente después del cambio de régimen, los primeros meses del gobierno de Fernando Belaúnde fueron testigos de una masiva movilización campesina de tomas de tierras en la sierra central y sur, especialmente en los departamen-

tos de Pasco, Junín, Cusco y Puno, que puede ser calificada como la mayor ocurrida en el país (Handelman 1975) y que, como ha observado Martínez Alier (1973: 75-76), intenta ganar legitimidad para la reivindicación mediante usos legalistas como el amparo de los títulos coloniales y la consiguiente denominación de 'recuperaciones' para las tomas. En enero de 1964 el régimen definió, su posición frente al campesinado, al decidirse, luego de negociar una solución en la sierra central, por una violenta represión contra los "invasores" del sur y contra los sectores de izquierda en todo el país, presuntamente vinculados a las acciones que habían cuestionado la propiedad rural. Pese a ello, el problema quedaba planteado; y si hasta la Unión Nacional Odríista –reconocido canal político de los terratenientes– había incorporado en su ideario el objetivo de "una auténtica reforma agraria... evitando el acaparamiento de tierras y el latifundio improductivo" (*Manual del Elector* 1962: 242), algo debería hacerse.

Así, luego de una larguísima discusión sobre la posibilidad jurídica de expropiar la tierra pagando en bonos, que condujo a una modificación en el texto constitucional, el parlamento aprobó en 1964 la ley de reforma agraria, la ley 15037. Esta norma contemplaba la afectación de tierras, escalonada según la extensión del predio, abolía los servicios personales vinculados a la tierra, conocidos como formas feudatarias, y disponía un nuevo régimen de aguas. El aspecto más controvertido durante su discusión fue el régimen de excepción concedido en definitiva a las haciendas agro-industriales, por el cual no resultaban afectadas bajo la reforma; este tópico dividió a los sectores más radicales de la alianza Acción Popular-Democracia Cristiana con respecto del resto del bloque gobiernista. Aunque un dispositivo de la ley abría aparentemente una fórmula para cooperativizar las haciendas azucareras, esta norma nunca fue complementa-

da y devino inaplicable, típico recurso de técnica legislativa para "salvar la cara" políticamente.

La flamante ley, en el texto, debía afectar a: *i.* los grandes latifundistas serranos, en la medida en que vastas extensiones permanecían por ellos incultas o mal trabajadas; *ii.* los hacendados costeños, en las porciones que habían enfeudado con trabajadores que debían convertirse, por mandato de la ley, en pequeños propietarios de las parcelas que conducían. En contraste, la reforma agraria legalizada respetaba la explotación agropecuaria eficiente; el prototipo de esta eficiencia amparada por la ley eran las haciendas azucareras que, comparativamente, ofrecían las mejores condiciones laborales, en salarios y en condiciones de trabajo.

Así, los reacomodos ocurridos dentro del control del Estado habían permitido una resultante legal en la cual sólo serían expropiadas y adjudicadas las tierras enfeudadas, correspondientes a la clientela aprista en las haciendas costeñas, cuyos miembros buscaban ser propietarios. La excepción de las empresas agro-industriales, con un organizado proletariado bajo orientación mayoritariamente aprista que no se había movilizadopor la afectación, era enteramente comprensible precisamente porque no había de por medio una reivindicación, carencia que facilitaba el entendimiento sobre ello con los terratenientes, nuevos asociados políticos del aprismo. De otro lado, nominalmente serían afectables, por mal trabajadas o excesivamente extensas, las tierras de las haciendas serranas que habían sido tomadas o amenazadas, cuando menos, por la movilización campesina reprimida. Sin embargo, tal prescripción era sólo aparente; de una parte, para la extensión excesiva en el mismo texto legal se otorgó una válvula: de escape a los propietarios, al graduarse el mínimo inafectable según el número de socios; bastaba así constituir una sociedad como propietaria del predio y hacer intervenir a tantos socios cuantos se requiriese como multiplicadores, para hacer

imposible la afectación. De otro lado, para las tierras mal trabajadas o abandonadas, el equilibrio de fuerzas parlamentarias proveyó otra solución no contenida en la propia ley sino en las anuales disposiciones presupuestales: falta de fondos. El parlamento consignó insuficientes partidas presupuestales para pagar las expropiaciones y dotar al aparato estatal de los recursos de implementación. Simultáneamente, los representantes de los diversos grupos políticos en el organismo directivo de la reforma agraria —el Consejo Nacional Agrario— no pusieron énfasis en la afectación. El órgano ejecutor concentró esfuerzos en la afectación y adjudicación de las parcelas de feudatarios minifundistas de la costa, distraiendo en ellos tiempo y recursos sólo para consolidar su marginación (Matos 1976a: 223). Significativa fue la excepción en que incurrió la zona agraria de la sierra central, al preparar el expediente administrativo de expropiación de la división ganadera de la Cerro de Pasco Corp.: los funcionarios fueron destituidos y el presidente Belaúnde nunca firmó el decreto expropiatorio —recién promulgado en 1968 por el régimen de Velasco, sin esperar la nueva ley.

Durante el período 64-68 la reforma agraria no afectó ni siquiera el diez por ciento de las tierras en ese momento bajo explotación (ONRA 1968: 10); pero incluso la tierra formalmente afectada no podía ser expropiada, por falta de fondos para pagarla. Prácticamente se preservó intocada la gran propiedad latifundista. La reforma agraria fue incapaz de transformar la estructura de la tenencia y la ley sólo tuvo como función ampliar la legitimidad del régimen, incorporando a la condición de propietarios a un pequeño sector campesino participante en el sistema político, y proporcionar una ilusión alternativa a la fuerza de la movilización campesina en busca de tierras; además de contar con los sabidos argumentos de preservación del orden, la futura represión podría reforzarse al ser acompañada del espejis-

mo domesticador del "cauce legal" de la reforma agraria, abierto en el papel de la 'ley, pero no en su funcionamiento. En definitiva, se mantenía el peso político de la oligarquía terrateniente quien impedía que se le afectase y, además, pretendía recuperar la ley procurando-se legitimidad.

Puede sostenerse que la reforma agraria era una exigencia planteada por la crisis que venía sufriendo el sector agrícola ('Zaldívar' 1971: 8). Más aún: si bien se había logrado el mantenimiento de formas capitalistas y formas semi-feudales, articuladas ambas de modo funcional al mantenimiento del orden económico y social, el desarrollo del capitalismo en el país cuestionaba la persistencia de una textura desigual y combinada en la formación social peruana (Matos 1969). La contradicción respecto del desarrollo capitalista provenía de dos características de la formación social peruana: un mercado limitado y una hegemonía 'política que, excluyendo al campesinado, impuso la dominación social en términos poco estables. La solución posible podía proveer, al mismo tiempo, una radical homogeneización de la base productiva y una legitimidad basada en la incorporación de vastos sectores campesinos al sistema político. Conforme a nuestro análisis, los mecanismos de poder vigentes habían bloqueado tal salida. El gobierno militar inaugurado en 1968 es el puente que se levanta sobre los escollos de naturaleza política, para realizar una radical reforma agraria.

No es éste el lugar para emprender una caracterización del proceso político correspondiente al régimen de Velasco. Para los efectos del análisis presente importa, sin embargo, retener un componente peculiar que se agrega al procesamiento político del fenómeno de la reforma agraria hasta hacerla viable. Esta es la significación estratégica de la reforma agraria en términos militares, como uno de los mecanismos claves para alcanzar los objetivos nacionales de seguridad "eliminando

así, como resultado derivado los antagonismos y las presiones de todo orden... eliminando las contradicciones y las injusticias sociales a fin de evitar una eventual acción en el campo militar (...) El proceso de desarrollo requiere... una transformación radical de las relaciones sociales, políticas y económicas". (Mercado Jarrín 1972: 8-10). El pensamiento estratégico militar vincula así la seguridad nacional con el desarrollo, incluyendo éste la creación de condiciones más igualitarias que eliminen la base de una alta conflictividad social. El ejemplo obvio en el cual se expresa esta línea de pensamiento es la reforma agraria.

En ésta se dio claramente la característica central de un proceso de reformas sociales que, no proviniendo directamente de los intereses dominantes ni de los intereses dominados de la sociedad, trató de redefinir unos y otros, mediante la conversión de la fuerza de las armas en poder arbitral que hiciera posible el diseño y la ejecución de tal transformación social. Como consecuencia de la puesta en práctica del irrealizable proyecto, las fuerzas sociales recuperaron los términos de aquél, tornándolos funcionales –contradictoria y alternativamente– a sus intereses. El caso de la reforma agraria entre 1969 y 1975 da cuenta, así, de constantes y características que son significativas respecto del conjunto del proceso de reformas del régimen velasquista y explican su fracaso.

El desplazamiento de los grupos de poder, ocurrido mediante el golpe militar de 1968, permite que una de las primeras medidas del gobierno de Velasco sea la ley de reforma agraria. La implementación del proceso de su ejecución muestra a lo jurídico como rica expresión de los dos aspectos que han sido enfatizados en la introducción de este trabajo: de un lado, el cuerpo normativo traduce el proyecto militar para el agro, aunque éste fuera originalmente inacabado y contradictorio, es decir, aunque no contuviera una prefiguración de la nueva

sociedad rural (Caballero 1976); de otro lado, el curso de la normatividad en funcionamiento da cuenta del desenvolvimiento de ese proyecto a partir de su versión inicial, cuando ésta es puesta en medio del conflicto agrario al cual se dirige. Ambos aspectos, desde el punto de vista del derecho, implican una alteración bastante significativa no sólo del orden legal sino de los principios procesales y formas institucionales que lo hacían operar. A tales cambios vamos a dedicar el análisis de esta primera parte.

Es evidente que no podemos, sin embargo, hacer un examen exhaustivo de los cambios ocurridos, para comprender episodios significativos pero muy diversos, entre los cuales estuvo, por ejemplo, el proceso judicial seguido en 1974 a la comunidad de Huayanay, por la presunta aplicación colectiva de la pena de muerte a un delincuente, mandándose inicialmente, archivar el caso por la Corte Superior de Junín. Optando metodológicamente, hemos seleccionado para el análisis que sigue dos instituciones que nos parecen del mayor interés. En primer lugar, la redefinición de una institución sustantiva en el derecho: la propiedad, que sin lugar a dudas es una pieza vertebralmente definitoria del orden jurídico y del orden social. En segundo lugar, el fuero agrario, creación de la reforma agraria para administrar judicialmente los conflictos derivados de ella y que muestra la innovación jurídica en términos no sólo normativos sino de razonamientos y comportamientos de parte de los agentes operadores de las nuevas normas. Estas dos instituciones, si bien no agotan el contenido de los cambios producidos en el derecho, apuntan a los aspectos más relevantes de ellos y nos permitirán elaborar algo más sobre las relaciones entre el derecho y el proceso de reforma agraria.

Redefinición de la propiedad

LA NUEVA SITUACIÓN de la propiedad tiene, por lo menos, dos aspectos de suma importancia. De un lado, mirando a la tenencia existente, mediante la fijación de requisitos, condiciones o supuestos bajo los cuales funcione la propiedad agraria que la reforma encuentra, se instituye para aquélla un nuevo status legal; es decir, el bien rural adquirido con anterioridad al cambio ve alterado el haz de obligaciones y derechos que con él establece un sujeto en función de su derecho de propiedad. De otra parte, mirando a las unidades agropecuarias que son adjudicadas a través del proceso de reforma agraria; las relaciones de propiedad que sobre ellas se constituyen, precisamente en virtud de la reforma, son de una naturaleza también distinta, en la cual el bien que se recibe no otorga los mismos derechos y obligaciones que ostenta un propietario previo al proceso. Lo primero –las limitaciones al derecho de propiedad preexistente– es característico de casi cualquier reforma agraria que merezca el nombre de tal. Lo segundo –un nuevo status jurídico para las unidades adjudicadas por la reforma agraria– es más original y, precisamente, el elemento que muestra cómo esta reforma agraria no se caracteriza por "hacer más propietarios" sino que, en función de un proyecto social global, hace acceder a un sec-

tor campesino a los bienes rurales bajo condiciones distintas a las vigentes hasta entonces; como veremos, tales nuevas condiciones tienen como vector la presencia del Estado en el campo, con un papel principal, lo cual aparece como el eje central de la redefinición del contenido de la nueva propiedad.

En este capítulo analizaremos ambas redefiniciones y luego nos plantearemos la problemática en torno al Estado y el titular del derecho de propiedad bajo las nuevas condiciones creadas por la reforma agraria.

1. Limitaciones a la propiedad existente

El objetivo de toda reforma agraria que intenta ser lo pasa por la fijación de determinados requisitos de validez para el ejercicio del derecho de propiedad rural, sin cuyo cumplimiento la tierra resulta jurídicamente afectable, es decir, se produce el acabamiento del derecho para el propietario y el bien ingresa al patrimonio sujeto a las acciones de la reforma agraria.

En el caso peruano, probablemente el cambio central para la propiedad pre-existente consiste en el establecimiento del requisito de conducción directa y eficiente por el propietario; ésta pasa a ser elemento esencial e imprescindible constituyente del derecho de propiedad. Se ha operado, pues, una fusión de los conceptos de propiedad y de explotación directa a través del trabajo (Rubio 1972). La vieja distinción del derecho civil entre propiedad y posesión se ha extinguido conceptualmente para el caso de los bienes rurales. Hasta esta redefinición de la propiedad, el sujeto propietario tenía a su disposición un conjunto de posibilidades jurídicas para transferir sólo la posesión del bien a un tercero, conservando la propiedad pura, a cambio de una renta normalmente entregada por el tercero en contraprestación al disfrute del bien. Así, se podía arrendar un bien, o entregarlo en uso o, más antiguamente, cederlo

en enfiteusis. En ninguna forma se estaba transfiriendo el derecho de propiedad sino sólo uno de sus atributos —el uso—; el propietario, a más de poder recuperarlo, podía vender o hipotecar el bien en cualquier momento. La nueva característica del derecho de propiedad rural liquida la separación de los atributos de la propiedad y determina que cuando el propietario no trabaja el bien, o se extingue el derecho de propiedad o resulta expropiable, según sea el caso.

La primera de las dos hipótesis configura el abandono, institución creada por el decreto-ley 17716, consistente en que la propiedad se acaba por la falta de uso; al no darle destino productivo al bien, la propiedad de éste se extingue para su propietario. Esta nueva institución jurídica es completamente distinta a la afectación de la tierra por vía expropiatoria, que equivale a una compra-venta forzosa; en el caso del abandono el propietario pierde la propiedad, sin ningún derecho compensatorio: el Estado adquiere el bien abandonado sin pagar nada por él. Hay que notar en esto no solamente la originalidad de la nueva figura que extingue el derecho de propiedad por desuso sino la radicalidad en la limitación, respecto de la definición tradicional de posesión, que contiene la normación legal del abandono. En efecto, la ley redefine también en qué consisten los actos posesorios; a diferencia de lo que se estimaba tradicionalmente en derecho civil como posesión —ejecutar sobre el bien cualquier tipo de actos: cercar un terreno, por ejemplo—, el derecho agrario peruano exige que el acto posesorio sea aquél racionalmente orientado a la producción; de otro modo, el abandono declarado por la autoridad administrativa hace caducar la propiedad; en términos más usuales se diría que se produce una causal de confiscación, puesto que no se reconoce un derecho pre-existente.

Si el abandono productivo por el propietario extingue la propiedad, la conducción del predio en condicio-

nes deficientes de explotación da lugar a su expropiación. La ley fijó para esto un sistema de ponderación, en base al promedio de la zona, mostrando que el derecho de propiedad absoluto había concluido, al sujetarse el uso de la propiedad a índices de eficiencia, bajo una pena de afectación. Como se ha apuntado, el segundo aspecto exigido con respecto de la conducción por el propietario es que ésta sea directa, es decir, que él ejerza por sí el trabajo sobre el fundo. Las tierras que habían sido invadidas y las arrendadas, a más de las enfeudadas, se situaron "bajo el régimen de afectación. Por último, un tercer aspecto de la, conducción nace de otra razón de afectación denominada "existencia de condiciones contrarias a la legislación laboral" y que, durante el proceso de reforma agraria, se convirtió en una de las causales mayormente invocadas por los trabajadores para solicitar la expropiación. Este límite a la propiedad proviene de una exigencia, acerca de la conducción, que no toca la relación predio-propietario sino la de éste con los trabajadores: el respeto a las disposiciones legales sobre aquéllos. Hasta entonces, las violaciones de las mismas por parte del propietario habían dado origen legal a una multa contra el infractor. La reforma agraria, radicalizando la afectación de tierras, conectó la violación de derechos laborales con la afectación, sancionando aquélla con la expropiación.

Hay que subrayar que la forma de aplicación de estas tres exigencias referentes a la conducción –eficiente, directa y laboralmente ajustada a ley–, por los organismos administrativos, ha dado lugar a múltiples conflictos con el sector de propietarios, quienes sistemáticamente han alegado abusos. Este conflicto será analizado en la segunda parte de este trabajo. Sin embargo, vale la pena adelantar que el enfrentamiento social –consistente en la exigencia de seguridad de los propietarios y la presión de los trabajadores para lograr la afectación de las tierras– se ha traducido en una serie de

sucesivas disposiciones que fijan las obligaciones del régimen de conducción por el propietario; la expresión más clara de ello es el decreto-ley 20136, que trata diferencialmente a los propietarios, según la extensión que conducen.

La segunda limitación impuesta por el nuevo régimen legal agrario se refiere a la concentración; esto es lo que se conoce como los "mínimos inafectables", que en la ley original admitían la posibilidad de ampliarse si la explotación era eficiente, lo cual nunca ocurrió. Por el contrario, en 1975 el decreto-ley 21333 rebajó el monto de las extensiones consideradas inafectables según la ley en vigencia desde seis años y medio antes. Paralelamente, el funcionamiento de tales "mínimos inafectables" fue acompañado de una serie de presunciones legales que tenían por objeto, también, limitar la concentración de tierras; así, el decreto-ley 17716 consideró como un solo predio los predios de una persona, dondequiera que estuviesen situadas diversas unidades agrícolas, los de la sociedad conyugal y los bienes propios del cónyuge o de sus parientes cercanos. En el mismo sentido, el decreto supremo 049-70- AG anuló las parcelaciones privadas de fundos en los cuales parientes hubieran sido adquirentes de predios fraccionarios resultantes. Por último, una disposición del decreto-ley 17716 impidió que mediante la transferencia a una persona "inafectable" se evitara la afectación, estableciendo que a la fecha de declaración de zona de reforma agraria todos los predios quedaban sujetos, a afectación según las condiciones de propiedad que tuviesen en ese momento.

En relación con la concentración de tierras, la ley de reforma agraria introdujo una causal excepcional de afectación: la cercanía del predio a comunidades campesinas que no tuviesen tierras en cantidad suficiente, sin atender a las condiciones de la propiedad que fuera, si-

no en mérito a la necesidad social manifiesta para el grupo humano de la comunidad.

La tercera limitación a la propiedad agraria es de naturaleza distinta a las anteriores y consiste en la aparición de una cierta inseguridad jurídica sobre ella. Dos factores concurren a tal alteración del status legal de la propiedad rural: de un lado, las continuas modificaciones del régimen legal y, de otro, la relativización del valor de las fuentes probatorias del derecho de propiedad.

El examen del curso del régimen legal agrario demuestra de manera fehaciente la inestabilidad del mismo, provocada por frecuentes y sucesivas modificaciones. En los primeros catorce meses de vigencia de la ley de reforma agraria, se promulgaron otros dieciocho decretos-leyes modificatorios o complementarios del texto original (Pásara 1971), al punto que tuvo que promulgarse oficialmente una nueva versión, conocida como Texto Unico Concordado. A más de ello, áreas tan sensitivas en el status de la propiedad como las referidas a las parcelaciones por iniciativa privada y el mínimo inafectable sufrieron sustanciales modificaciones: la primera, unos meses después de la ley original; pero la segunda, como hemos apuntado, pasados seis años del decreto-ley 17716. Más aún, los regímenes de la pequeña y mediana propiedad, de un lado, y la expansión urbana, de otro, que expresaban directamente el más alto nivel de conflictividad entre los propietarios, los intereses campesinos y el proyecto estatal, conforme veremos en la segunda parte de este trabajo, fueron objeto de sucesivas modificaciones y reglamentaciones que, en definitiva, otorgaron a la propiedad en el campo un tratamiento continuamente alterable.

Complementariamente, los reajustes del proyecto gubernamental, en función del curso que iba adoptando el conflicto agrario desarrollado a través del proceso de reforma, resultaron enfrentando a una de las insti-

tuciones más importantes para otorgar seguridad mediante el derecho: la titulación y, con ella, la fe registral. En efecto, en un orden jurídico capitalista, la previsibilidad indispensable para el desenvolvimiento de las relaciones mercantiles requiere de la seguridad otorgada por el derecho, el cual cautela que lo válidamente pactado hoy puede seguir siendo reconocido siempre como tal; respecto de la propiedad, tal seguridad corresponde al título de propiedad y se reconoce mediante el registro público del mismo; la institución registral confiere definitiva certeza en cuanto al título de propiedad del bien en ella inscrito; consecuentemente –de acuerdo a las normas del derecho civil–, quien adquiere de buena fe, confiando en la indicación de propiedad que le da el registro, está protegido de cualquier acción posterior que demostrase que quien le vendió no tenía derecho firme. El registro del título protege así la demostración de la propiedad de los posibles vaivenes y de la eventualidad de las pruebas; es un asidero firme para fundar, sobre la certeza que otorga, el desarrollo de la inversión y el intercambio mercantil. Pues bien, la ley agraria comprometió la estabilidad de la titulación al anular actos de transferencia que habían sido jurídicamente perfectos al momento de su realización, con anterioridad a la norma legal que habría de anularlos; el decreto-ley 17719 anuló las transferencias e hipotecas realizadas sobre bienes de negociaciones propietarias de predios rústicos en zonas de reforma agraria, dentro de los tres meses anteriores a la declaración, salvo que se probara la justificación de la medida; igualmente, el decreto supremo 049-70-AG anuló transferencias entre parientes, lícitas cuando habían ocurrido. Además, la reforma agraria afectó la fe registral, en cuanto, al anular determinadas parcelaciones por iniciativa privada, bajo la acusación de irregularidades producidas en: ellas pero ya aprobadas por la autoridad competente, facultó al fuero agrario para declarar la nulidad de las inscripciones registrales

respectivas. El caso más conocido, por haber sido el comienzo de esta importante ruptura del orden jurídico prevalente, fue el de Huando, hacienda que fue parcelada, transferidos los lotes e inscritos los actos de compraventa por quienes adquirieron de modo formalmente saneado. Al anularse, varios meses después, la resolución administrativa que había autorizado la parcelación, se procedió a inscribir la anulación en el registro (Rubio 1973). Posteriormente, el organismo ejecutor de la reforma agraria afectó el fundo y lo adjudicó a los trabajadores, dejando a los compradores sólo el derecho de reclamar a los hacendados el precio pagado.

En la misma dirección, el Tribunal Agrario estableció que

"la correcta ponderación valorativa de la realidad actual... no permite razonablemente exigir a los campesinos títulos saneados de las tierras cuyo trabajo constituye el único medio de subsistencia que ha podido ofrecerle la organización social" (Causa N° 493-71),

devaluando mediante la interpretación jurisprudencial el valor de los títulos de propiedad como base de amparo del derecho de propiedad.

Las tres limitaciones examinadas demuestran con suficiente evidencia una sustancial redefinición de los contenidos del derecho de propiedad, para aquélla existente con anterioridad a la reforma agraria. Límites a la extensión, indispensabilidad de conducción directa, eficiente y cumplidora de las normas laborales, y esto dentro de un régimen legal permanentemente sujeto a imprevisibles modificaciones, bajo las cuales lo lícito hoy podía dejar de serlo mañana, caracterizan no sólo un recorte de la institución de la propiedad, justificándola únicamente bajo términos restrictivamente establecidos, sino una situación en donde el amparo formal al propietario fue disminuido significativamente. La explicación

de ello tiene que ver, conforme podremos apreciar más adelante, con la gravitación del nuevo proyecto gubernamental para la sociedad rural y, en buena proporción, con los márgenes de flexibilidad para con el conflicto social que el proyecto guardó mediante continuas redefiniciones.

2. Nuevas condiciones a la propiedad adjudicada

Como quedó planteado al iniciar este capítulo, uno de los elementos más originales de la reforma agraria iniciada, en el Perú en 1969 es el nuevo status de propiedad otorgado a las unidades agropecuarias adjudicadas por el proceso. Tal status no coincide, como es obvio, con las características de la propiedad agraria previa a la reforma; pero tampoco guarda semejanza con los contenidos que redefinieron, a partir de aquélla, a la propiedad rural que el proceso no expropió pero sí colocó bajo nuevos derechos y obligaciones, conforme se ha examinado en el parágrafo precedente.

En lo sustancial, las características otorgadas a la propiedad adjudicada ostentan dos aspectos complementarios en los cuales es necesario detenerse. El primero es el papel protagónico del Estado en el eje de decisiones que corresponde a la propiedad adjudicada. El segundo es el disimulo de lo primero mediante fórmulas legales que aparentan entregar el manejo del bien adjudicado a los trabajadores, sumándose a ellos, en ciertos casos, representantes de organizaciones comunales; es decir, la base legal que autoriza la decisiva presencia estatal está en disposiciones aparentemente secundarias, que se parapetan tras normas de mayor rango que, al conceder formalmente los derechos de propiedad a personas distintas al Estado, ocultan el real papel de éste.

El rol del Estado como rector de la gestión de las nuevas empresas agrarias adjudicadas guarda relación

con el proyecto gubernamental en cuanto éste procura centralizar la planificación del campo y la acumulación de excedente en ese sector para alimentar el desarrollo nacional (Harding 1975: 252-253). Complementariamente, la pretensión de "autogestión" rotulada por las normas se emparenta con las características políticas del proyecto que intentaba incorporar segmentariamente al campesinado como una base social de respaldo activo al régimen militar.

Lo anterior sintetiza los propósitos del proyecto, en lo que resulta atingente a las características de la propiedad agraria adjudicada; sin embargo, tal comprensión de las intenciones o las tendencias no es suficiente para entender el efectivo funcionamiento de la nueva propiedad en el campo. En este nivel, hay que reparar en un comportamiento selectivo del aparato estatal –interviniente tanto por razones económicas cuanto políticas–, bien distinto al de un ente ejecutor de una planificación centralizada, y en los márgenes de actuación efectivamente alcanzados por trabajadores y otros sectores sociales, a pesar de las normas que potencialmente reservaban toda decisión importante al Estado. Tal análisis será intentado en la segunda parte de este libro. Nos interesa ahora detallar mejor los mecanismos legales que expresan los contenidos esenciales de la propiedad adjudicada.

Desde el punto de vista legal, las dos características del nuevo, régimen de propiedad que examinamos se expresan como una contradicción. En efecto, mientras un conjunto de normas proclaman los mecanismos de gestión que controlan los trabajadores –para las cooperativas– y ellos más los representantes de las comunidades campesinas adjudicatarias –para las sociedades agrícolas de interés social–, otra porción de normas retiene toda decisión significativa en el dominio del Estado.

Tal como declaraba el ministro de Agricultura en junio de 1974, oficialmente siempre se ha sostenido que en las empresas adjudicatarias

"la propiedad de los medios de producción corresponde a, los trabajadores, quienes realizan con autonomía la gestión empresarial y se benefician con el fruto de su esfuerzo" (DESCO 1974, 21: 23-24).

Legalmente, se encuentra un conjunto orgánico de normas que expresa tal característica, desde el propio decreto-ley 17716, que mandaba establecer "la adecuada participación de los obreros y empleados en la nueva estructura de propiedad", hasta el decreto supremo 240-69-AP, que establece orgánicamente las estructuras de gestión de la cooperativa agraria de producción y de la sociedad agrícola de interés social, formas empresariales abrumadoramente mayoritarias dentro de las personas adjudicatarias. Esa norma dispone que en las cooperativas "la dirección, administración y control de la cooperativa está a cargo de: *a.* la Asamblea General; *b.* el Consejo de Administración; *c.* el Consejo de Vigilancia" precisando que la Asamblea, integrada por todos los socios trabajadores, es la autoridad suprema de la cooperativa y sólo a ella compete elegir a los consejeros, cuyas funciones corresponden al manejo de la empresa. En las SAIS, aunque el decreto supremo 240-69-AP es parco, el régimen es similar; la asamblea general es de delegados, representantes de la o las cooperativas de base más las comunidades campesinas que son socias de la empresa; las atribuciones del organismo son las mismas que en las cooperativas.

Pese a ello, el propio decreto supremo 240-69-AP contiene una norma de excepción, en su artículo 103°:

"Las cooperativas agrarias de producción constituidas sobre la base de los complejos agroindustriales o de otras negociaciones serán fisca-

lizadas por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, *mientras tengan obligaciones derivadas de la adjudicación*. Asimismo, la Oficina Nacional de Desarrollo Cooperativo, de acuerdo a las atribuciones que le confieren el Decreto-Ley N° 17713, podrá acreditar ante la cooperativa, uno o más representantes." (Subrayado nuestro).

Con igual premisa –el pendiente pago de la deuda por la empresa transferida–, otra disposición del mismo decreto sometía a designación del Estado el cargo de gerente, en base a una terna propuesta por la cooperativa. Normas posteriores trasladaron estas funciones de control al Sistema de Asesoramiento y Fiscalización de las Cooperativas Agrarias de Producción, bajo control del SINAMOS. Pero lo que importa subrayar es que estos dispositivos, aparentemente condicionados en su plazo de vigencia al lapso durante el cual la empresa paga el valor de adjudicación, son sólo una de las entradas del Estado al control de las empresas. Una norma de orden más general, contenida en la propia ley de reforma agraria y transcrita en cada uno de los contratos de adjudicación, contiene como una de las "condiciones esenciales" impuestas a los adjudicatarios "acatar las disposiciones de carácter técnico administrativo que imparta la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural", sancionando el incumplimiento de esta obligación con la rescisión del contrato de adjudicación de la empresa. En pocas palabras, los campesinos que no obedezcan las directivas dictadas por el Estado son susceptibles de perder la tierra que recibieron de éste; esto, sin plazo alguno, sin el límite de la oportunidad en que la tierra y demás bienes hayan sido pagados íntegramente.

A partir de tal base legal general, surgen una serie de vías por las cuales el Estado interviene diferencialmente, según interesen las posibilidades de utilización

del excedente económico y/o según se requiera controlar políticamente a una empresa asociativa (Eguren 1975). El Estado determina la creación de una cooperativa o una SAIS como forma empresarial requerida para la adjudicación; dispone, también, quiénes integran la entidad y quiénes deben ser admitidos en ella en lo sucesivo, mediante la calificación como adjudicatarios; aprueba los planes de inversión y el plan de cultivos; aprueba o no las alzas de salarios; debe aprobar, asimismo, el reglamento interno de trabajo de la empresa y, como ya hemos visto, nombra al gerente; esto incluso sin la terna que la ley permite que la cooperativa proponga, según ha planteado la Confederación Nacional Agraria (1974: comisión 17, 9).

Por si la base legal reseñada no fuera suficiente, el Estado tiene mecanismos paralelos para actuar determinadamente sobre las empresas adjudicatarias. De una parte, los planes de cultivo y de riego que aprueba –y, a veces, también formula– el Ministerio de Agricultura, quien controla el agua; de otra, el crédito otorgado por el Banco Agrario sobre el plan de cultivos de la empresa. Ambos son elementos de indudable peso decisivo para ser usados como formas de inducir una decisión interna en los campesinos adjudicatarios; de hecho, así ocurre, conforme veremos en el capítulo cuarto.

Como forma de expresar globalmente el encuadramiento de las empresas dentro de la política estatal se diseñaron dos instrumentos de planificación que fueron brevemente enunciados por la ley de reforma agraria el Plan Integral de Desarrollo (Ministerio de Agricultura 1972) y el Proyecto Integral de Asentamiento Rural (CENCIRA 1972). La estructura organizativa y de decisión de ambos tiene su máxima autoridad en la dirección general regional, que es un organismo del Estado. El ámbito de competencia, de estas formas organizativas cubre integralmente todos los aspectos de la producción agraria, incorporando a la vez a todas las em-

presas agropecuarias de una región dada. Sin embargo, las evidencias parecen indicar que –como en el caso de Piura (Rubín 1977: 38)– los PID y los PIAR no han funcionado en realidad. Este hecho nos remite a la existencia de una intervención selectiva de parte del aparato estatal, en la práctica incapaz de implementar una verdadera planificación centralizada y reducido a cuidar 'la acumulación en las empresas más rentables, limitar los salarios en lo que sea necesario para posibilitar el pago de la deuda agraria y, en ciertos casos, desarmar los intentos de movilización cuya significación política resultase alternativa al proyecto gubernamental.

3. El Estado ¿propietario o apropiador?

El análisis precedente muestra con claridad una redefinición operada en la institución de la propiedad, a través de la reforma agraria. Sería sólo descriptivo identificar tal cambio con una sustitución de los contenidos –derechos y obligaciones–; más allá, hay una alteración en el carácter de la propiedad, provocada por la presencia del Estado. En verdad, éste aparece decisivamente, aunque de modo distinto, en los dos ámbitos que hemos examinado: el de la propiedad reformada y el de la propiedad adjudicada por la reforma agraria.

Tratándose de la propiedad previa al gran cambio en la tenencia de la tierra iniciado en 1969, hemos constatado un sustantivo recorte de las atribuciones del propietario, no sólo por la imposición de nuevas condiciones a su detentación sino por la inseguridad jurídica acompañante, de su ejercicio, aspectos ambos generados a través de la actividad expropiatoria del Estado.

En el caso de la propiedad' adjudicada bajo formas empresariales que reúnen a un poco más de trescientas mil familias, sumando unos siete millones de hectáreas (*El Peruano*, 24.6.77), se han señalado los diversos mecanismos por los cuales el Estado adquiere un rol cen-

tral en el proceso de decisiones de la unidad adjudicataria. Se ha enfatizado que –legalmente amparados y contradictorios con un declarado régimen de autogestión, también normativamente establecido– tales mecanismos son diferencialmente utilizados por el Estado, según las posibilidades de captación de excedente económico y según las necesidades políticas de encuadramiento de bases campesinas. Pero, de hecho, la intervención estatal resulta crucial en cuanto

"regulador de la producción agropecuaria, regulador del mercado de bienes de producción e insumos...; regulador y fiscalizador de la utilización del capital financiero y de la fuerza de trabajo; regulador de la captación del excedente económico proveniente del agro, a través de: los canales de tributación, del pago de la Deuda Agraria, del destino de las utilidades reales de las empresas agrarias en inversiones públicas y en la determinación de fondos obligatorios de inversión al interior de dichas empresas; regulador, finalmente, de las presiones reivindicativas de los trabajadores y de sus posibilidades de organización autónoma." (Rubín 1977: 42).

La constatación anterior ha hecho que en numerosos folletos y publicaciones de la izquierda se proclame al Estado como el nuevo propietario de las empresas surgidas del proceso de reforma agraria. Incluso en análisis académicos se ha tratado de sustentar esta caracterización, según la cual el centro de la alteración de la propiedad no estaría, pues, tanto en los nuevos derechos y obligaciones de la misma sino en el nuevo sujeto propietario –el Estado–. Fuera del período previo al pago de la deuda agraria –en el cual el Estado, según el contrato de adjudicación, se asegura la reserva de dominio y, por tanto, comparte decisivamente la propiedad–, la cuestión está en saber si el hecho "que el Estado ejerce las principales atribuciones de la propiedad

en las denominadas empresas asociativas" (García Sa-
yán 1977: 150) lo convierte o no en sujeto propietario.

En realidad, es pertinente introducir una distinción que aparece en los análisis referidos y que consiste en la importante diferenciación existente entre la relación económica de apropiación y la relación jurídica de propiedad; que en el sistema liberal capitalista tales relaciones aparecieran superpuestas no puede confundir el examen de situaciones, como la que estamos analizando, en que determinados factores hacen que ambas sean nítidamente distinguibles. En efecto, por todas las consideraciones analizadas, el Estado se asegura un rol controlista en las empresas agrarias –viejas y nuevas–, uno de cuyos objetivos es maximizar en las adjudicadas la generación de excedente. Hasta aquí tenemos una clara relación de control que procura una cierta apropiación. ¿Cuándo surge la relación de propiedad? Cuando a través de la forma jurídica, el sujeto resulta legitimado en el ejercicio de esos derechos de control que le permiten eventualmente participar de la apropiación. Este elemento es el que no ocurre con el Estado; más bien, hemos examinado la existencia de una contradicción a nivel de la normatividad legal, entre los dispositivos que, con mayor jerarquía formal, confían las empresas a la gestión de los trabajadores, y otros, que con una ubicación secundaria –reglamentaria o contractual–, se limitan a autorizar el funcionamiento de mecanismos aseguradores de la prevalencia decisoria del Estado.

La existencia de este tipo de intervención estatal formalizada normativamente, como hemos subrayado antes, muestra un proyecto gubernamental global. Es esto lo que, en este caso, hace que "las leyes que determinan cambios sustanciales en las reglas de convivencia social (...) provienen de decisiones políticas", y que aparezca descarnadamente que "los lineamientos esenciales que contienen las definiciones político-jurídicas son trazados por las instituciones y los hombres que ejercen el

poder." (Tolentino 1974: 182). En el caso de la reforma agraria, es explicable que el propósito efectivo de efectuarla trajera consecuencias significativas para lo jurídico; basta recordar que, en América Latina, sucesivos intentos de modificar la tenencia de la tierra se habían estrellado contra la legalidad, entendida como la existencia de un estado de derecho, prerregulador que actuaba como limitación jurídica del propio poder público, asegurando la estabilidad de las garantías individuales, pero esencialmente la propiedad (Oliart 1970: 59).

Sin embargo, la cuestión jurídica central consiste en saber si, efectivamente, el nuevo papel del Estado respecto de la propiedad agraria alcanza la plena legitimidad de la forma jurídica. Tratándose de las empresas nuevas, lo que de hecho ha ocurrido no es que el Estado al reservarse legalmente las puertas a la apropiación, haya intentado configurarse como propietario; el proyecto gubernamental intentó alcanzar legitimidad política y social, otorgando la titularidad de la propiedad a quienes sólo ejercen algunos de los derechos que corresponderían al propietario. Tratándose de las viejas empresas no afectadas, la intervención estatal ha resquebrajado la propiedad pero no ha sustituido al propietario.

En suma, el análisis parece conducirnos a que el proyecto gubernamental ha asegurado para el Estado el control y la participación en la apropiación, sin la propiedad. Esto último, probablemente, significa la carencia, para el conjunto del intento de reforma, de la legitimidad que la forma jurídica otorga. En efecto, la manifiesta protesta de los propietarios no afectados y el descontento casi subversivo de importantes sectores de los beneficiarios de la reforma agraria, deben ser explicados también por esta falta de legitimidad.

La pregunta sobre quién es jurídicamente el propietario como resultado de la reforma agraria quizá es una

pregunta mal planteada. Si ya se ha sugerido para el caso de la propiedad social –otro de los grandes proyectos del período 68-75– que la propiedad no existe (Trazegnies 1973), se puede plantear una conclusión semejante para la reforma agraria: presenciamos una destrucción de la relación jurídica de propiedad, acompañada por una redefinición de los términos de control y de apropiación, asegurados legalmente en favor, fundamentalmente, del Estado.

TAN IMPORTANTE como la sustitución de los contenidos y del carácter de la previa institucionalidad jurídica de respaldo a la tenencia vigente, ha sido para la reforma agraria peruana encontrar las vías que posibilitaran implementar el proceso cuyo punto terminal son las nuevas formas empresariales, sustitutorias del antiguo régimen agrario. En este nivel, un rol central está ocupado por el fuero privativo agrario.

En este capítulo vamos a examinar, de una parte, las características de este órgano judicial especialmente creado a propósito de la reforma agraria; y, de otra, su significación en términos jurídicos y políticos. Lo uno se emparenta a lo otro, en la medida que el aparato de administración de justicia que ha acompañado la implementación de la reforma agraria resultó mucho más que un tribunal especializado. Como se trata de enfatizar en lo que sigue, los alcances de este mecanismo jurisdiccional cuestionan algunos de los criterios básicos tradicionalmente adjudicados al órgano juzgador; esta alteración de la ideología prevalente en el Estado oligárquico acerca de la administración de justicia, y los resultados de la acción del fuero que afectaron intereses dominantes en el agro, cobran un significado altamente innovador. Primero, en el derecho, en tanto el fuero agrario re-

presentó una alternativa al poder judicial, identificado con el viejo orden oligárquico. Segundo, en el orden político, en cuanto ideología y resoluciones del nuevo organismo fueron resultantes del proyecto global de reforma agraria y lo implementaron creativamente, en desmedro del poder de la clase terrateniente.

1. Nuevos criterios para administrar justicia

Poniendo el acento en aquellos aspectos que resultan contrastables con las características del viejo aparato judicial, es conveniente destacar, por lo menos, tres elementos componentes del fuero privativo agrario, creado por el mismo decreto-ley 17716 con el cual se dio inicio al proceso de reforma agraria en 1969, para conocer y resolver en dos instancias –juzgados de tierras y tribunal agrario– y de manera irrevisable los asuntos litigiosos, cualquiera fuere su forma, en que hubiera bienes agrarios implicados.

La primera característica del órgano jurisdiccional competente sobre los conflictos de la reforma agraria, es su expeditividad, conocida, en términos procesales, como sumariedad. En efecto, los largos plazos y las etapas prorrogables del juicio civil son drásticamente reducidos en oportunidad y duración por las normas de procedimiento orgánicamente contenidas en la propia ley de reforma agraria. Sin embargo, no sólo se trata de un estrechamiento de márgenes para las partes litigantes; fundamentalmente, la expeditividad proviene del papel impulsor del juez; éste –según las nuevas normas procesales– busca pruebas por su propia iniciativa, sin aguardar las que le ofrezcan las partes, cita a todos aquellos que tengan interés directo en el asunto controvertido, aun cuando no hayan sido demandados, realiza inspecciones oculares sin citar a las partes, reduce el número de testigos, para evitar dilaciones, escogiendo hasta dos por lado; en fin, tiene un papel activo –denominado inquisitorio por los procesalistas– que es

fuertemente diferenciado del rol tradicionalmente asignado al juez por el derecho civil, sujeto a los límites que las partes en conflicto le determinan.

Los efectos del acortamiento del procedimiento y del papel activo del juez se traducen en términos de relativa celeridad procesal. Los datos que ofrece el cuadro N° 1 son muy significativos a este respecto. En él se registra el número de causas resueltas por los juzgados de tierras, que habiendo ingresado originalmente al fuero común, en virtud de un expreso mandato legal, fueron remitidas por éste al fuero agrario. La distinción por década de ingreso permite contrastar la morosidad del fuero común con la celeridad del fuero agrario.

Cuadro 1

Causas resueltas por los Juzgados de Tierras hasta el año Judicial 1972 -1973, remitidas por el fuero común

| Año de ingreso al Fuero Común | Número de causas resueltas |
|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Antes de 1920 | 398 |
| 1921 a 1930 | 508 |
| 1931 a 1940 | 1,002 |
| 1941 a 1950 | 2,186 |
| 1951 a 1960 | 4,776 |
| 1961 a 1967 | 6,249 |
| 1968 a 1971 | 7,540 |
| 1972 | 1,094 |
| 1973 - 6 meses | 109 |
| Total: | 23,862 |

Fuente: Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, 1972-1973.

Detrás del impulso de las causas por el juez, primariamente expresado en celeridad, hay no sólo un rol más activo del juzgador sino una toma de posición de éste. Tal actitud procesal 'explícita configura la segunda característica importante que se encuentra entre los criterios de administración de justicia en el fuero agrario. El juez tiene expreso mandato legal que lo obliga a aplicar las normas que amparen el derecho de los campesinos, aunque éstos no las hubiesen invocado en su favor. Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Agrario ha establecido que el juez agrario tiene capacidad para resolver más allá de lo planteado por las partes –aplicando lo que procesalmente se llama principio *ultrapetita*– :

"al contrario de las normas del proceso civil... (el juez puede) sobrepasar el pedido de la parte en cuanto no envuelva limitación del derecho de defensa o sea cuando se fundamente en hechos que aun cuando no fueron especificados en la petición inicial hayan sido discutidos y debidamente probados". (Causa N° 543-70).

En realidad, esto implica que no es neutral la intervención aceleradora y activa del juez en el proceso; un buen ejemplo de ello se encuentra en un caso en el cual los campesinos habían planteado mal la denominación de la acción legal que les correspondía hacer valer; el Tribunal Agrario, al reconocerles su derecho, estableció en la resolución cuál era la figura legal aplicable, corrigiendo el error de los demandantes

"de acuerdo a la naturaleza social del derecho agrario, que ampara al campesino que trabaja la tierra y no a quien la cede para obtener renta y recurre a las vías de hecho para despojar a éste..." (Causa N° 1747-70).

Como se ha apuntado antes, la toma de posición del juzgador agrario proviene de la obligación legal de apli-

car, por iniciativa propia y sólo a favor del campesino, las normas que no hubieran sido citadas, Los alcances de la puesta en funcionamiento de este dispositivo y de los otros que dan un rol activo al juez, en marcado contraste con lo que ocurre en el proceso civil, lo sitúan como conductor del procedimiento; adicionalmente, en este nuevo rol, el juez tiene una postura definida respecto de las partes en conflicto; ha renunciado a la neutralidad.

Es necesario notar que la distinta actitud funcional adoptada por el juez conduce, consecuentemente, a un cuestionamiento de los principios jurídicos que inspiran a la justicia tradicional. Así, el Presidente del Tribunal Agrario ha discutido públicamente la aceptada división entre la verdad real y la verdad legal, que sólo consta del expediente del litigio, negándose a aceptar que el juez pueda estar sujeto a la verdad ficticia de las pruebas procesalmente admitidas (Figallo 1970: 22). La misma actitud cuestionadora se ha manifestado ante otra de las conocidas ficciones del derecho que sustentan sus principios y funcionamiento: la igualdad de todos ante la ley, supuesto ideológico que aparentando trato igualitario enmascara las diferencias sociales y, consiguientemente, las distintas posibilidades de acceso al mecanismo administrador de justicia. El propio Presidente del Tribunal Agrario ha sustentado con lucidez la aptitud legal del juez agrario para aplicar normas legales por iniciativa propia, sólo a favor del campesino:

"de esta manera se corrige el manifiesto desnivel de las partes contendientes (...). Es inexacto que los latifundistas y los campesinos sometan sus causas ante el órgano jurisdiccional en igualdad de condiciones, pues de un lado está el nivel cultural, la posición social, la solvencia económica y la asesoría profesional remunerada, y del otro, el analfabetismo, la marginación social y la falta de recursos." (Figallo 1970: 26).

El juez agrario no es, pues, un simple árbitro entrepartes; la justicia que él administra no es ciega, como lo pretendía la justificación de un aparato administrador de justicia inspirado por el capitalismo liberal. La imparcialidad en él no oculta las diferencias entre las clases sociales, que precisamente él trata de compensar a través de su conducción del proceso. Es éste un juez que, renunciando a la neutralidad, ha tomado partido por la reforma agraria, a cuya implementación concurre en el ejercicio de su función.

Dos elementos más completan esta renuncia a la neutralidad judicial que caracteriza al fuero agrario. Uno es la defensa gratuita para los campesinos que, a diferencia de la desprestigiada institución del defensor de oficio en lo penal, ha operado con los recursos que permiten una relativa eficiencia, destinada a compensar el ya constatado desguarnecimiento del campesino frente al sistema administrador. El defensor gratuito funciona dentro del fuero agrario como elemento auxiliar. El segundo elemento es la inversión de un principio jurídico procesal referente a la prueba; la teoría en derecho ha sentado que quien afirma algo debe probarlo, siguiendo una lógica aparentemente equitativa, que encubre las dificultades que tiene la parte más débil para probar las violaciones de su derecho. Primero, jurisprudencialmente y, luego, legalmente, se ha invertido la carga de la prueba en el procedimiento agrario respecto de las relaciones laborales, materia crucial en cuanto podía originar legalmente la afectación de la tierra. El Tribunal ha resuelto que quien debe probar la existencia de la relación de salario es el propietario; en caso contrario, se presume que los campesinos demandantes han tenido la condición de feudatarios, resultando así amparada su derecho a la parcela que conducen (Causa N° 1228-72). En agosto de 1973, el decreto-ley 20120 estableció que eran los propietarios —de los fundos mayores a 50 hectáreas— quienes debían pro-

bar la inexistencia de condiciones laborales ilegales, bajo la pena de ser afectados.

Las características legales examinadas no explican por sí solas el papel desempeñado por el fuero agrario; éste no hubiera sido alcanzado de no haberse encontrado, en los magistrados integrantes, aptitudes para desarrollar creativamente, en términos jurídicos, una respuesta al desafío de la reforma agraria. Esta es la tercera característica del fuero agrario que conviene analizar.

A tal efecto, el primer aspecto que debe ser observado es que el fuero agrario opera con la conciencia que, para la reforma agraria, "el sistema normativo está inacabado y debe seguir construyéndose día a día" (Figallo 1972: 9). Esto define la postura del juzgador agrario, no como la de quien aplica una normatividad cerrada, con soluciones previstas legalmente para todo caso; contrario al juez civil —que se ufana de pertenecer a una estirpe jurídica continua desde Roma—, el magistrado agrario está creando derecho explícitamente. Esto tiene una importante expresión a través de la producción del Tribunal Agrario, que expresamente se propone crear una jurisprudencia "que determine el contenido y alcances de la legislación agraria" y, más ambiciosamente aún, elabore "una doctrina de derecho agrario la cual a su vez influenciará en la legislación." (Figallo 1970: 20). Esta explícita aspiración de, a través de las sentencias, formular desarrollos jurídicos que se conviertan en criterios de aplicación de la ley e, incluso, en pautas para su reforma (Albán *et al.*, 1977: 24), coloca en una posición dinámica al juez agrario, abierto a nuevas posibilidades de administrar la norma' con imaginación y con atención a los efectos sociales que tal producción implica.

¿De qué manera se ha expresado, en términos de resoluciones judiciales, tal creatividad respecto del derecho? Como quiera que los trabajos sobre la jurisprudencia agraria son escasos y sólo exploratorios —en

respeto a una tradición de estudios jurídicos que desatiende el importante rol de las sentencias que, en verdad, hacen efectivo el derecho entre las partes—, vamos a tomar algunos casos que nos parecen suficientemente significativos de lo que, a nuestro examen de las resoluciones del Tribunal Agrario, aparece como la tendencia prevalente en el fuero.

El primero es la resolución recaída en un conflicto entre un grupo de campesinos, poseedores inmemoriales de una parcela de terrenos, y los propietarios cuyo derecho no aparecía impecablemente demostrado (Causa N° 493-71). La sentencia dio la razón a los campesinos, citando para ello dos decretos supremos de 1824 y 1825, una ley de 1825 y una resolución legislativa de 1893, normas todas ellas que, si bien habían establecido que para los indígenas "la posesión equivale al título", debido a las resultantes contradicciones de este principio con el resto del orden jurídico, no habían sido nunca aplicadas por los tribunales. El fallo presente concluyó estableciendo que a los campesinos amparados no se les podía exigir títulos saneados de las tierras que trabajaban, de acuerdo a una "correcta ponderación valorativa".

En un primer análisis, resulta difícil caracterizar el fallo. De un lado, aparece altamente legalista, al revivir el posible efecto jurídico de disposiciones promulgadas ciento cincuenta años atrás pero que no alcanzaron vigencia a través de su efectiva implementación jurisprudencial: si bien existe la base legal por la cual "ninguna ley se deroga sino por otra ley", que preserva técnicamente a la ley respecto al desuso, se requeriría de un criterio interpretativo, estrictamente legalista para sostener la vigencia de dispositivos de estas características. Sin embargo, el legalismo presunto aparece en abierta contradicción con la falta de formalismo que implica la consideración secundaria acerca de los títulos de propiedad, que ya mencionamos en el primer capí-

tulo, y cuyo mejor ejemplo jurisprudencial es también esta resolución.

El segundo caso puede ser más ilustrativo del tipo de razonamiento seguido por el Tribunal Agrario. Es éste un litigio en cuyo origen un campesino había sido denunciado por usurpación ante la policía, la cual lo había detenido bajo la acusación del propietario; como quiera que se trataba de un feudatario, cuyo derecho estaba en vías de establecerse, éste se dirigió a plantear una acción ante el juez de tierras (Causa N° 2609-71). El Tribunal encontró que era aplicable al caso la institución del interdicto de recobrar, figura hasta entonces sólo usada para actos de perturbación de la posesión física del predio, y amparó al campesino, robusteciendo su posesión como feudatario y preservándolo de nuevos actos directos o indirectos de despojo. Para obtener su resultado el fallo del Tribunal dio como base legal el artículo primero de la ley de reforma agraria —una norma de tipo declarativo que formula generalidades sobre la reforma— y de ella dedujo que el propósito contenido en él

"lógicamente conlleva a que el Juzgador aprecie en distinta forma determinadas figuras jurídicas, adecuándolas a la nueva realidad social que se pretende forjar, de manera tal que funcionen y sean útiles al proceso de cambios".

A continuación, declaró que el viejo concepto del derecho civil respecto de lo que significa perturbar la posesión "necesita ampliarse a fin de evitar abusos y el despojo de los campesinos", para luego concluir en que la detención policial del caso

"evidentemente dentro de la realidad rural del país representa un acto de perturbación de la posesión, pues al ejercerse sobre el poseedor entraña intimidación (...) coacción física dirigidas a perturbar la posesión y lograr la desposesión".

Contrariamente al legalismo que aparentemente sugería el primer fallo, en este segundo caso hemos encontrado una base legal de marcada generalidad y una libertad en la interpretación del manejo de los textos legales, atendiendo a la problemática concreta que emana de la realidad del caso, a fin de dar la solución que se estima más adecuada para él. A esto podríamos sumar un tercer caso, analizado antes, a propósito de la carga de la prueba, en el cual el Tribunal –también muy libremente– hizo uso de una analogía con el derecho laboral para establecer que quien debía probar la relación laboral era el propietario (Causa N° 1228-72).

Los tres casos muestran mecanismos distintos con que se alcanza el propósito jurisprudencial, situándose como instrumentales las normas con respecto a aquél. Pero lo característico de este tipo de razonamiento judicial está en que invierte la operación lógica tradicionalmente usada al administrar justicia (Bustamante 1974: 127-128). En una visión de la aplicación de la ley, que se ha denominado conceptualista (Heck 1948), el razonamiento judicial clásico corresponde a un silogismo en que la premisa mayor es la norma legal indefectiblemente aplicable, la premisa menor es el caso real y la resolución es la conclusión mecánicamente extraída. Concordantemente, la ideología jurídica tradicional que informa a los jueces ha sostenido que cada caso tiene su solución única en el orden legal; el administrador de justicia –o, más bien, de la ley– tiene que declarar lo previsto indubitadamente en la norma. La posición del juzgador agrario es diametralmente opuesta: primero analiza el caso, luego prefigura el resultado socialmente deseable y, finalmente, busca la norma aplicable para conseguir tal resultado; como hemos visto, esto puede conducir al uso instrumental –según los casos– de normas nunca aplicadas o de normas de contenido declarativo.

La diferencia entre uno y otro caso no está tanto en la conciencia del juzgador respecto del efecto social de la aplicación del derecho: ambos lo perciben; pero el juez tradicional presume que el silogismo legalmente fundado lo provee de la solución "deseable" en cuanto ésta se encuentra claramente expresada en la ley. Un proceso radical de reforma social –como el agrario en el Perú– exigió al juez un papel creador, en busca de la ejecución de lo redefinido como socialmente deseable, a pesar de la básica persistencia del orden legal previo; no es, pues, exagerado afirmar que la reforma agraria misma es la que genera un nuevo tipo de ejercicio judicial.

2. Rol del fuero agrario

Resulta pertinente examinar en términos más globales la significación de una institución como el fuero agrario, cuyas características más importantes venimos a reseñar.

Conforme hemos puesto de manifiesto al identificar los aspectos más innovadores del aparato judicial de la reforma agraria, en la base de su funcionamiento hay una actuación deliberada sobre el conflicto social agrario que trata de resolver; a tal propósito, se sirve de las normas como herramientas útiles que se emplean en la forma y medida que resultan idóneas con respecto de la solución que el proyecto de reforma social busca dar al conflicto. En esto, el fuero agrario procesó en lo judicial, lo que la legislación hizo en términos de instrumentación jurídica con la normatividad legal.

Para el fuero agrario, la resultante es un juez cuya actuación resulta totalmente opuesta a aquel ideal de juez neutral dibujado por la teoría tradicional del derecho, correspondiente al capitalismo liberal:

"Juez, tú no tienes que fatigarte para encontrar argumentos, porque solamente estás llamado a

escoger entre los buscados por nosotros los abogados, que realizamos por tí, el duro trabajo de excavar, y para mejor meditar tu elección, tienes el deber de sentarte en tu cómodo sillón... Tú eres ¡Oh Juez! la olímpica inmovilidad que sin prisa, espera." (Calamandrei 1956: 389).

El porqué de esta alteración radical en la postura del juez debe ser buscado, fundamentalmente, en la experiencia de los intentos de reformas sociales en América Latina. De hecho, hay que concordar en que el legalismo ha sido el mayor obstáculo a las modificaciones sustantivas de la tenencia de la tierra, utilizando para ello las trabas procesales y, en definitiva, diversas formas de control jurisdiccional (Oliart 1970: 70-71). En el caso peruano, es útil tener presente que el tibio intento de control legal intentado por el régimen de Bustamante sobre los abusos de los terratenientes, mediante la ley de yanaconaje, fue encargado en cuanto órgano jurisdiccional a los juzgados de trabajo, en vez del fuero común. Pero la experiencia de la aplicación de la ley 15037, el mediatizado instrumento que fue nuestra primera ley de reforma agraria, mostró con claridad los límites que un aparato judicial, producto del Estado oligárquico, marcaba sobre el intento de reforma. Bien puede decirse que

"la experiencia recogida (...) demostró que los esquemas procesales de la justicia ordinaria eran inaptos no solamente para implementar en dicha esfera las decisiones políticas (...) sino que en algunos casos las desvirtuaban y tornaban ineficaces." (Figallo 1970: 21).

Las razones de ello pueden ser mejor vistas luego de haber examinado las características del fuero agrario; las diferencias no sólo son legales, sino que éstas configuran un mecanismo judicial radicalmente distinto, en actitud e ideología, ante la tarea de dirimir cues-

tiones litigiosas en las cuales se juega el futuro de la reforma social.

Este distinto rol del juzgador agrario ha sido muy claramente percibido por los actores sociales del conflicto agrario. En el caso de los propietarios afectados por la reforma, la denuncia del comportamiento del Tribunal ha pasado del caso a la generalización. Uno de los pronunciamientos corporativos más agresivos contra el fuero tuvo lugar en abril de 1972, poco antes de la desaparición de la Sociedad Nacional Agraria por mandato del decreto-ley 19400. El fallo del Tribunal había confirmado la procedencia de la toma de posesión de un fundo en el valle de Chancay, sin conceder a los propietarios un plazo adicional para el recojo de cosecha. La SNA denunció ante el Consejo Nacional de Justicia a dos vocales del Tribunal, bajo el cargo de parcialidad que explicó en un pronunciamiento público:

"Aun en, los ordenamientos legales más regresivos como en los más avanzados, se establece como factor de equilibrio el Organismo Jurisdiccional, independiente y autónomo respecto de las partes en pugna. No hacerlo sería retroceder el desenvolvimiento social al imperio de la violencia o la fuerza. Primaría no el Derecho sino el arbitrio del más fuerte. La ley no sería más que una ficción. .. Administrar justicia es aplicar la ley por encima de la pretensión de las partes; pero si la "estimación" de una de ellas es la que decide la suerte de la controversia, no sólo deviene en innecesario el Organismo Jurisdiccional sino que el propio ordenamiento legal carece de razón de ser". (*El Comercio*, 23.4.72).

Los argumentos tocan precisamente las características que hemos señalado en el fuero agrario, por las cuales es éste una creación judicial alternativa al poder judicial que no resultó útil para implementar la norma-

tividad de una reforma agraria. El órgano gremial de los propietarios agrícolas reclama un aparato jurisdiccional del estilo tradicional, por cuanto en él encuentra la confianza que puede buscar quien pretende no ser afectado por la reforma. La neutralidad del juzgador, según esta perspectiva, es indispensable para la administración de la ley; adoptar una intencionalidad en su manejo viola no sólo la administración judicial sino la norma misma. Es ésta la vieja concepción del derecho liberal, que no afecta sino que garantiza los derechos adquiridos, que limita el poder del Estado, que otorga una estabilidad jurídica que es garantía de los derechos del propietario. Es el derecho dentro del cual no tenía cabida una reforma agraria que, para cambiar la tenencia, afectase la propiedad.

Disuelta la entidad representativa de los propietarios, en posteriores movilizaciones de éstos el tema ha vuelto a aparecer, ligado a las acusaciones que formularan en el sentido que se intentaba hacer desaparecer la propiedad privada en el agro. Dentro de ello, varias de las organizaciones de valle o departamentales, integradas por propietarios no afectados, han señalado "la falta de un organismo imparcial al que podamos dirigir nuestros reclamos" (Asociación de Agricultores del valle de Pisco, *La Prensa*, 21.6.73).

Del otro lado, los campesinos han adoptado un tono positivo frente al fuero agrario, si bien no homogéneamente. La Confederación Nacional Agraria lo ha señalado como "un logro del proceso revolucionario" (1974) pero ha sugerido mejoras en términos de implementación: mayor número de juzgados y de abogados para la defensa campesina gratuita. Asimismo apunta que "existen muchos jueces que no han cambiado de mentalidad y que son ajenos a los problemas de los campesinos, la mayoría de ellos no hablan quechua...". Por su parte, la Confederación Campesina del Perú no ha manifestado en términos generales contra el fuero, pese a su crí-

tica violenta contra esta reforma agraria del régimen de Velasco; pero sí ha criticado repetidamente al fuero agrario por la implementación del recurso de amparo, que habría concedido a los propietarios la devolución de fundos afectados (1974). Sin embargo, los estudios efectuados sobre el funcionamiento del recurso de amparo —que será examinado más en detalle en la segunda parte de este volumen— no demuestran totalmente la validez de esta denuncia. Así, un análisis de los recursos resueltos en los siete primeros meses de vigencia del recurso en 1974, muestra que sobre 366 acciones planteadas y resueltas, sólo se declararon 44 fundadas; del análisis de las 36 de éstas que pudieron revisarse salió en claro que en todos los casos, menos uno, el Tribunal estaba amparando al propietario que conducía directamente la unidad agrícola o ganadera familiar, que es una mínima extensión variante, en la costa, entre tres y cuatro hectáreas (Pásara 1974: 92-93), la cual no corresponde a la capa terrateniente. Posteriormente, el argumento se ha repetido, haciendo notar que el número de recursos amparados ha subido a un 32% para un período de cinco meses durante 1976 (García Sayán 1977: 194); como quiera que el dato no profundizaba en las dimensiones y características de los fundos cuyos propietarios han sido amparados, la cifra no probaba la alegada nueva conciliación con los terratenientes mediante devolución de predios, ni el carácter de clase que portaría el funcionamiento del recurso. Un estudio más reciente que sí computa el hectareaje librado de afectación mediante el recurso de amparo, ha mostrado que, hasta diciembre de 1976, llegó a las veinticinco mil hectáreas, menos del 1% de la tierra afectada en el mismo período (Tineo 1977: 174-175). Sin embargo, es posible constatar que, desde 1975, el funcionamiento del Tribunal Agrario muestra una agresividad menor en sus fallos; esto probablemente guarda relación con el giro impreso al proyecto de reformas gubernamental y

ha confluído con algunos cambios importantes en la composición del propio organismo jurisdiccional. En concordancia, las muestras de creación jurídica en el razonamiento judicial no aparecen en el último período como sí ocurrieron en los primeros cinco años de puesta en marcha de la reforma agraria.

Esto último pone nuevamente de manifiesto la profunda relación entre el carácter del fuero agrario y el de la reforma agraria. Oficialmente, el presidente Velasco señaló en 1970 esta ligazón al encargar al fuero el desarrollo de su función:

"de acuerdo al texto, al espíritu y a la intención revolucionaria de la Reforma (...). Incorruptible guardián de una ponderada pero inflexible aplicación de la ley, el Tribunal Agrario es el depositario de la fe de los campesinos en la justicia de su revolución. Por eso contra él jamás prevalecerán las argucias de quienes tratan de burlar la ley" (Velasco 1972: I, 237-238).

Si la razón para que el fuero agrario, a través de su producción, se constituyera en una alternativa al poder judicial tradicional, fue la profundidad y certeza del proyecto gubernamental de reforma agraria, que tal resultado jurisprudencial fuera un trabajo creador e imaginativo en términos jurídicos fue una expresión de la calidad de juristas que supieron llevar al nivel del razonamiento jurisprudencial las necesidades sociales que la reforma agraria buscaba atender. Esto hizo que, salvo las airadas reacciones de parte interesada que hemos repasado, no pueda sostenerse que el fuero agrario procedió arbitrariamente. La mediación jurídica creativa formulada por el Tribunal Agrario, entre la necesidad social, el objetivo político decidido y el caso concreto bajo juzgamiento, hizo posible este exitoso logro.

La sola creación del fuero agrario, capaz de resolver en última instancia los conflictos generados a partir de la aplicación de la reforma agraria y todo otro asunto contencioso que incluyera tierra agrícola, significó algunas rupturas importantes. De una parte, se rompió el principio del monopolio de las funciones jurisdiccionales del Estado por parte de un solo aparato homogéneo, el fuero común, expresión de forma liberal paradójicamente correspondiente al Estado oligárquico; adicionalmente, el nuevo fuero recibió preeminencia cuando se le autorizó a resolver por sí los conflictos de competencia que se presentaran con el poder judicial, resultando así cuestionada la supremacía de la Corte Suprema.

De otro lado, el fuero agrario resentía el principio de la independencia del poder judicial, al aparecer orgánicamente ligado a la administración pública ejecutiva, mediante vinculaciones de diverso tipo, incluyendo las presupuestales. A más de todo esto, dotado de un nuevo procedimiento legislado por el poder central, con nuevos principios procesales, el juzgador agrario innovó en la interpretación de las instituciones jurídicas y redefinió el papel del administrador de justicia. Como resultado, el nuevo fuero vino a dictar sentencias irrevisibles sobre materias ciertamente conflictuales, intentando dar nuevos contenidos al principio de legalidad a través de la aplicación de una reforma radical que afectó a los sectores tradicionalmente dominantes.

Quizá sea importante puntualizar otro elemento al nivel de operación del fuero: su composición. Aunque están pendientes estudios más detallados, los primeros análisis muestran en el fuero agrario un distinto proceso de reclutamiento de los magistrados: sólo una minoría proveniente del fuero común y una mayoría de las ramas ejecutivas de la administración pública (DESCO 1976), lo cual probablemente condicionaba actitudes que hicieron posible una notable transformación en

razonamiento legal. Tal transformación se puede caracterizar como la tendencia a una interpretación instrumental y no formalista de la ley, en servicio a la realización de la reforma social propuesta, y el frontal cuestionamiento de postulados jurídicos tradicionales que se habían aceptado como integrantes de la legalidad: seguridad jurídica, irretroactividad de las leyes, derechos adquiridos...

El fuero agrario, pues, desde su creación y durante su funcionamiento en los primeros cinco años de reforma agraria, afectó la legalidad y la conceptualización jurídica tradicionales, como, sin duda, era indispensable para realizar 'la transformación de a tenencia de la tierra. Su presunto cambio de rumbo más reciente sigue, como en su origen, la filiación al proceso global de re-formas.

Segunda parte

*expresión jurídica
del conflicto agrario*

ESTA SEGUNDA PARTE del trabajo va a ser dedicada a la consideración de los conflictos agrarios a través de su expresión jurídica. Repasar las materias más importantes de enfrentamiento en el campo, durante el proceso de reforma agraria, permite constatar la presencia constante' del derecho: a través de la ley, la resolución administrativa, la sentencia judicial... o el acuerdo semi-contractual entre las partes enfrentadas. Sobre esta descripción intentaremos el análisis del papel desempeñado por el factor jurídico.

Hemos agrupado en dos rubros genéricos los conflictos agrarios que vamos a examinar. En primer lugar, la lucha por la tierra, que en términos jurídico-administrativos se expresa como la afectación, nos llevará a las diversas ocasiones en las cuales el viejo conflicto campesino-terratendiente aparece reformulado por la presencia del Estado expropiante. En segundo lugar, producida la afectación y entrega de las unidades agropecuarias a los nuevos adjudicatarios, toca el examen de la manera como se enfrentan los intereses de los trabajadores y los del Estado, .en tomo al manejo de la empresa; si las reivindicaciones laborales son el primer aspecto del conflicto, las atribuciones correspondientes

a la gestión empresarial son su campo de desarrollo. Finalmente, el conflicto original se politiza al expresarse a nivel macro-social a través de la organización campesina, alternativamente autónoma o incorporada al proyecto oficial.

TRATANDO DE ALTERAR la estructura de tenencia que la reforma agraria halló, sin duda, el objeto de mayor conflicto ha sido la tierra. El planteamiento gubernamental que buscaba reformar el conjunto de la sociedad y, en particular, la distribución de la propiedad en el agro, intentó actuar redefinitivamente sobre el problema de la tierra; en términos generales, ésta constituía una vieja reivindicación campesina y el orden social vigente, en "contrario, había asegurado su permanencia en pocas manos, garantizando la permanencia de los terratenientes como un importante sector de la clase dominante. Si se concuerda en señalar el estado de la tenencia como el aspecto más agudo del conflicto agrario en la década del sesenta, la reforma agraria se encaminó a transformarlo, premunida, al efecto, de una normatividad reformadora que, definitivamente, iba a jugar un rol instrumental para alcanzar los fines de aquélla.

La puesta en ejecución del proyecto oficial, esto es la implementación de las normas que lo expresaban, retroalimentaron a aquél. Es decir, a través del proceso de la reforma agraria, se produjo una dinámica de causalidad circular entre el proyecto de reforma, las normas puestas en vigencia, y los términos del enfrentamiento campesino-propietarios en el cual median los dos prime-

ros elementos; a nuestro entender es la relación entre las clases lo que constituye el elemento de más peso, si bien el proyecto oficial tuvo empuje e iniciativa que redefinieron constantemente el campo de acción, por lo menos hasta 1975.

Tal campo de acción, en mucho, es jurídico. Mientras son normas de derecho las que expresan el proyecto reformador, también son cuestiones de interpretación y aplicación de dispositivos legales las materias en las cuales se traduce el conflicto agrario. En definitiva, opera una conversión del enfrentamiento en torno a la tierra, que lo hace plantearse en términos jurídicos. Así, la afectación —que es un proceso legal administrativo— es la forma en que se traduce el objetivo de la reforma agraria respecto de la propiedad rural; sobre tal proceso se articulan los intereses de campesinos y propietarios, a partir de 1969; de uno y otro lado —para conseguirla y para impedirla, respectivamente— encontramos a los principales actores rurales, en términos de clases. La legalización del conflicto proviene del carácter arbitral del proyecto de reformas. La dinámica generada a través del encausamiento del conflicto en torno a la tierra, creado por la ley de reforma agraria, a su vez, tiende a rebasar el marco normativo. Así, norma y conflicto se determinan respectivamente; aquélla fija marcos para éste, que se da dentro de ellos pero buscando redefinirlos constantemente, por vía de aplicación de las normas o por vía del cambio legal.

Cuando se produce un cambio de las normas, es evidente que se han redefinido los marcos del conflicto social; no es percibido tan claramente el margen de redefinición alcanzable por la vía de aplicación del derecho. Ello se debe a que una difundida visión ideológica de las normas legales —que precisamente concurre a su legitimidad amparándolas en una pretendida certeza— tiende a hacerlas aparecer proveyendo soluciones unívocas para todo conflicto; por ejemplo, una buena analista del

proceso de reforma agraria atribuye la conducta de los funcionarios administradores de éste, entre otros factores, a "la ambigüedad de las normas de aplicación de la ley", sugiriendo así que tal carácter de la base legal facultaba "la arbitrariedad de las interpretaciones de la misma" (Rubín 1977: 34). La ley acertada sería, pues, la que indubitadamente contuviese una respuesta para cada caso. Esta suposición, en verdad, parte de una errónea comprensión del rol de la norma legal que, para dar la legitimación que acompaña al derecho, se formula con relativa abstracción del caso individual, no como un mandato sino en forma de previsión redactada en términos generales y conteniendo una situación estandarizada más la disposición imperativa para ella. Si la figura prevista es la que ocurre o no en la realidad del caso concreto es materia de interpretación, a través de un proceso lógico de aplicación, al cual se pretende ajenos los intereses de quienes se verán afectados, de una u otra manera, por el resultado de la aplicación. De otro modo, la norma específica revelaría la decisión simple del poder para el caso concreto, careciendo de legitimación; y la ley que no requiriese de una aplicación inmersa en conflictos quedaría por encima de los intereses sociales a los cuales se dirige; esta última pretensión es precisamente el valor ideológico que la teoría tradicional del derecho intenta asignarle a la ley para redoblar su obligatoriedad y aceptación sociales. La ley está inmersa —a través del camino de su efectivización— en la lucha de clases; esto es lo que hace que los conflictos sociales puedan desenvolverse, por lo menos en cierta medida, dentro de la legalidad.

El caso de la afectación, expresión normativa en la reforma agraria del conflicto por la tierra, muestra bien el proceso que hemos descrito teóricamente. En torno a la afectación no sólo se encuentra procesado jurídicamente el enfrentamiento por la tierra sino también se muestran tanto el proyecto reformador original como

sus sucesivas modificaciones, en buena parte generadas como respuestas a las tensiones del conflicto de base. Esta dinámica va a ser examinada en el presente capítulo, poniendo atención en dos aspectos que sólo analíticamente resultan separables. En primer término, nos detendremos en la relación entre la movilización campesina y el proceso de afectación; en segundo lugar, revisaremos la interacción entre la reacción propietaria y las respuestas del proyecto gubernamental.

En ambos aspectos ubicaremos el papel del derecho, que no sólo es el campo de acción del conflicto o el lenguaje en el cual se expresan las partes enfrentadas; más que eso, lo jurídico va a ser encontrado como el factor que, según, el comportamiento de todos los actores, añade legitimidad de una manera peculiar a los logros de los intereses en juego: los campesinos por la expropiación de la tierra, los propietarios no afectados por conservarla y el Estado por un punto de conciliación entre ambos que, conservando un sector de propiedad privada, reforme la tenencia y le dé el control del agro.

1. Los campesinos: de Huando a Andahuaylas

Las preguntas acerca de cuándo y con qué rapidez se afecta, cuestiones que operacionalmente pueden introducir al tema de la afectación de la tierra en la reforma agraria, tienen una respuesta en términos legales: se expropia cuando la situación del predio está comprendida en alguna de las causales previstas por la ley, y tal condición se define tan pronto ocurre la declaración de zona de reforma agraria en la región en donde el bien está situado.

En efecto, el decreto-ley 17716 prevé distintas hipótesis en las cuales la tierra resulta sujeta a afectación por el Estado. De una parte, hay que mencionar separadamente el caso de las tierras abandonadas que en realidad no son técnicamente afectables, puesto que

no están sujetas a un proceso expropiatorio: la propiedad sobre ellas caduca. Hay propiamente afectación, según la ley, en los siguientes casos: *i.* cuando, en el momento de declararse zona de reforma agraria la región de ubicación del predio, éste es de propiedad de condóminos o de sociedades anónimas o en comandita; *ii.* cuando se trata de complejos agro-industriales; *iii.* sobre la extensión del predio que excede el mínimo inafectable fijado por la ley según regiones; *iv.* en todas las partes enfeudadas o arrendadas; *v.* la extensión que resulte necesaria para completar a los feudatarios la superficie de una unidad agrícola mínima; *vi.* cuando el propietario no conduzca el predio directamente; *vii.* si existen condiciones contrarias a la legislación laboral; *viii.* las tierras ocupadas por comunidades campesinas; *ix.* los predios vecinos a comunidades que requieren tierra.

En confirmación de esta pintura legal de la afectación, los responsables de la implementación han enfatizado el peso determinante de las causas legales para declarar afectable un fundo. El ministro de Agricultura, declaró formalmente que la reforma agraria estaba comprendiendo aquellas propiedades

"que no están directa y eficientemente conducidas por sus dueños, que incumplan las disposiciones de las leyes laborales o no concedan a los trabajadores la participación en las utilidades y en la gestión, en las condiciones establecidas por la legislación agraria." (Valdez Angulo 1973: 39).

Subrayando, paralelamente, que

"esta ley será aplicada cabalmente y no habrá ninguna clase de presión de ningún lado que consiga alejarnos de su espíritu y de su letra." (28).

En la misma dirección, cuando se había producido la mayor parte de movilizaciones que son analizadas en este capítulo el ministro seguía asegurando,

"como ha venido ocurriendo hasta ahora, el proceso se ceñirá estrictamente a la ley, que concrete la justicia, sin incurrir en actos de prepotencia, pero también sin admitirlos vengan de donde vinieren." (Valdez Angulo 1974: 69).

Lo que sigue de esta sección estará dedicado a analizar las evidencias empíricas que demuestran la insuficiencia de la descripción legal vista y de su reiteración oficial. Es necesario observar que tal análisis pondrá de manifiesto, al mismo tiempo, lo limitadas que resultan las elaboraciones sobre la reforma agraria y su carácter, cuando han sido hechas a partir de los elementos normativos contenidos en la ley o desde la intencionalidad manifiesta en los discursos de política oficial.

La primera ocasión de movilización campesina, en torno a la reforma agraria, tiene lugar con las parcelaciones por iniciativa privada. Cuatro meses después de ser dictada la ley de reforma agraria, conteniendo una sección que normaba la posibilidad de fraccionar y transferir predios por acción de los propios dueños, el decreto-ley 18003 fijó condiciones bastante más rígidas para este tipo de parcelación, buscando evitar el fraccionamiento de los predios de modo ficticio, que no transfería tierra a los campesinos y mantenía en sus términos originales la situación de la tenencia de la tierra. El ministro de Agricultura señaló que tales acciones configuraban una burla del espíritu de la ley, creando un clima de malestar y de tensión social (*El Peruano*, 23.4.70); en la medida en que el propósito del proyecto gubernamental, expresado a través de la normatividad de la reforma, era actuar sobre el conflicto en el campo, transfiriendo la tierra a los campesinos, la utilización de la autorización a parcelar efectuada por los propietarios con el objeto de conservar la tenencia mediante transferencias aparentes hacía inviable el propósito de la ley y de la reforma. Si las parcelaciones hubiesen prosperado,

ellas hubieran permitido la mantención del conflicto propietarios-campesinos en términos muy similares a los previos a la ley.

El cambio legal sobre las parcelaciones introdujo nuevas condiciones para éstas, incluyendo la reserva de una parcela multifamiliar para los trabajadores del fundo; de hecho, desde entonces, no se produjeron más parcelaciones por iniciativa privada. Lo cual demuestra que el uso correctivo del instrumento legal había recobrado, la coherencia para con el proyecto inicial. Aunque algunas movilizaciones campesinas ocurrieron contra las laxas normas contenidas en la ley original, éstas no jugaron un papel decisivo para el cambio de las disposiciones; sobre todo, aquél se explica en la lógica interna de la reforma como la búsqueda gubernamental de asegurar la efectivización de los cambios propuestos para el campo.

En lo que sí actúa como determinante la movilización campesina es sobre la suerte de las parcelaciones que: al ser introducida la modificación, ya habían sido realizadas al amparo de la ley original. Técnicamente, éstas eran parcelaciones previamente autorizadas bajo las condiciones legales vigentes y, en consecuencia, formalmente irrevisables. El nivel y los alcances de las movilizaciones explican los diferentes resultados: mientras en valles como Chancay-Huaral, Huaura-Sayán y Cañete, prácticamente fueron anuladas todas las parcelaciones que se autorizaron y realizaron entre julio y noviembre de 1969, en el departamento de Ica las parcelaciones conservaron su status.

El caso que rompió la formalmente consagrada situación jurídica de las haciendas parceladas fue el de Huanuco, una propiedad de situación próspera situada al norte de Lima, cuya parcelación dio lugar no sólo a una activa movilización de sus propias bases –durante cinco meses en huelga– sino al apoyo de otros grupos campesinos, de sindicatos obreros y otros sectores sociales.

Entre la resolución que autorizó, en octubre de 1969, la parcelación y aquélla que la anuló en febrero de 1971 señalando irregularidades en la primera, transcurrieron quince meses (Rubio 1973) en los cuales se produjo la movilización, con el respaldo de sectores radicales del gobierno, canalizados por el diario *Expreso*. Hubo de dictarse, esta vez como resultado del "caso Huando", una norma que previera disposiciones para cuando una parcelación fuera anulada; el decreto-ley 18833 autorizó al Tribunal Agrario a mandar que se anule la inscripción en el registro de las transferencias que hubieren sido inscritas. Con esto, la barrera rota por la movilización no fue sólo la decisión sobre el caso sino que —a través de la nueva previsión legal— se abrió la posibilidad de revisión de todas las parcelaciones.

De esta manera, Ruando creó el efecto de demostración de lo que podía conseguir la movilización campesina, pero también creó el marco legal para amparar: la. En el propio valle de Chancay-Huaral, donde esta Ruando, se plantearon y activaron los casos de las haciendas Laure, Boza, Caquí y Miraflores; esta última llegó a cumplir dos años en huelga, al cabo de los cuales logró anular la parcelación, igual que las otras tres (Eguren 1975: 65-67). En el valle de Cañete los campesinos plantearon la afectación de las haciendas parceladas, no en base a la anulación de la resolución que había autorizado el fraccionamiento como en Ruando, sino en vista de existir "condiciones contrarias a la legislación laboral". Cuando una comisión gubernamental no encontró razones para afectar las haciendas, un comité provincial de defensa de la reforma agraria decretó un paro general de cuatro días de duración, en el transcurso del cual el ministro de Agricultura prometió la afectación, que en efecto luego se produjo (van Ginnecken 1970: 40-42).

Importa subrayar en estas primeras movilizaciones el inicio de la inserción de la presencia campesina, como

elemento activo en el proceso de la reforma agraria, y el consiguiente forzamiento de la regulación normativa pre-existente. Como apunta van Ginnecken (1970: 73), en estas experiencias iniciales puede encontrarse el embrión de la relación dinámica entre la organización campesina y los logros de la reforma agraria. Un seguimiento más detallado de casos mostraría, probablemente, la manera en que se orientan las organizaciones campesinas, educadas en la lucha contra las parcelaciones, hacia formas más activas y superiores de participar en el proceso de reforma agraria. Es sintomático, a este respecto, que Ruando fuera, durante varios años, el bastión de la organización campesina cooptada por el encuadramiento oficial; como lo es el hecho que, luego, pasara a afiliarse brevemente a la Confederación Campesina del Perú, de tendencia izquierdista.

Más allá de su inicio en torno al caso específico de las parcelaciones, la lucha por la tierra dentro del proceso de reforma agraria parece haber revestido tanto modalidades que podríamos denominar legales —en cuanto, utilizando la gestión, el reclamo o, más simplemente, el memorial destinados a la vía burocrática, no incurrieran en el uso de la fuerza de modo contrario a la ley— "como formas de presión directa, que fundamentalmente recurrieron a las tomas de tierras. Sería inexacto hablar de dos opciones distintas; más bien se trata de grados sucesivos: al agotamiento del trámite burocrático interminable, en la experiencia campesina se sigue el recurso a la toma del predio; el tránsito es similar a aquél, en el medio urbano, por el cual la negociación de un pliego pasa a la huelga para forzar una solución favorable. Pero sí es verdad que, a través de la centralización de la lucha campesina, operan alternativamente el estímulo y la disuasión respecto del uso de formas ilegales, mediante la Confederación Campesina del Perú y Confederación Nacional Agraria, respec-

tivamente; posiciones éstas que, obviamente, guardan relación con el encuadramiento político de ambas.

Vale la pena observar que la ilegalidad de las tomas de tierras como medio de presión no proviene sólo de las disposiciones generales que preservan el orden público; por disposición expresa de la ley de reforma agraria quedarían excluidos de la condición de beneficiarios de la reforma agraria quienes efectuasen invasiones de tierras. Lo cual guarda relación no sólo con las características de la reforma agraria, conducida desde el gobierno, sino con las del proyecto social controladamente reformador y despolitizador que el gobierno militar intentaba implementar (Cotler 1975: 46).

La diferencia de grados en el uso de medios para alcanzar la reivindicación de la tierra hace que la lucha campesina no pueda ser encasillada en categorías correspondientes a estos medios. Resulta más adecuado conceptualizar el proceso de desarrollo de la movilización campesina clasificándola según su forma de objetiva articulación con la marcha del proyecto de reforma agraria (Pásara 1978). Este criterio nos permite distinguir, de una parte, aquellas luchas cuyo resultado final precipita el destino previsto por el proyecto oficial para la tierra, radicalizando la aplicación mediante su ampliación o su aceleración, y de otra, aquellas movilizaciones que explícitamente intentan ubicarse como parte de un modelo alternativo de reforma agraria. La diferencia fundamental de una a otra consiste en sus efectos políticos; éstos implicarán la relativa permisividad legal respecto de las primeras y la represión, también legalmente fundada, de las segundas.

Piura fue escenario de las primeras movilizaciones de magnitud, correspondientes al primer tipo de lucha, caracterizado por una cierta conjunción con el proyecto oficial de reforma agraria. En febrero de 1971, la federación campesina tomó físicamente el local del gremio de los propietarios, en objetiva concordancia con la

agresiva agitación ideológica anti-terrateniente desarrollada por el gobierno. Ese mismo año, es decir, luego de dos años de la declaración administrativa como zona de reforma agraria, y aún en el grado de la gestión administrativa, la federación llegó a obtener de los funcionarios de reforma agraria la promesa de que el ritmo de afectaciones sería de dos por día, lo cual habría ocurrido durante cuatro semanas (*Revolución Agraria* 1972, N° 1). Un año después empezaron las tomas: el 11 de setiembre la serie se inició en la hacienda San Francisco y Chocán y diez días después se notificó la afectación. En noviembre se afectó La Golondrina, a los 35 días de haber sido tomada por los campesinos. En enero de 1973 llegó a Buenos Aires la afectación, doce días después de la respectiva toma. En Limona1, ocupada por los campesinos desde el 3 de enero, la toma de posesión oficial tuvo lugar el 30 del mismo mes (*Voz Campesina* 1973, N° 2). Ese mismo año las tomas se extendieron a Sullana; la policía detuvo a los responsables y los liberó poco después (DESCO 1973, N° 9: 33). En agosto de 1973 se tomó el fundo San Fernando, que había sido declarado inafectable, con lo cual en Piura se totalizó ochenta fundos en once meses (*Informativo Agrario* 1973, N° 3: 11).

Interesa destacar un elemento que, a través de los casos sucesivos, se va a tornar recurrente. Al tomar la comunidad de Querecotillo doce fundos en enero de 1973, se hizo firmar a los hacendados "actas de reconocimiento" en las cuales éstos declaraban el derecho de la comunidad sobre las tierras ocupadas y renunciaban a cualquier reclamo sobre ellas (*Las luchas campesinas en Piura* 1977: 90). Se buscaba así, aparentemente, dar forma legítima a lo que, evidentemente, era ilegal.

En Piura, entre 1972 y 1973, primera experiencia del uso de tomas en busca de la afectación, sólo hay una experiencia en la cual se intentó un modelo alternativo de manejo productivo al oficialmente diseñado;

fue en la comunidad de Catacaos donde se planteó que una sola gran empresa comunal se encargara de la comercialización, de cierto nivel de agro-industria y de la centralización del crédito; el gobierno respondió con una forma de adjudicación distinta, a nueve empresas comunales, restringidas al aspecto productivo tradicional (*Las luchas campesinas en Piura 1977: 79-80*). A la larga, esto debilitó la estructura comunal que intentó sólo brevemente prevalecer sobre las empresas (Rubín 1977: 67).

Según apunta Eguren (1975: 85), la experiencia adquirida en Piura se transmite a otros lugares, a través de reuniones campesinas que tienen lugar en Cajamarca, Lambayeque, Satipo, etc. La comunicación incipiente entre organizaciones de campesinos permite, entonces, que la táctica de las tomas sea usada en otros lugares, primero en la costa y luego en la sierra. En la costa son Chancay y Huaura los valles en los cuales se usa extendidamente la toma como forma de radicalizar la acción de la reforma agraria.

En el valle de Chancay-Huaral, entre marzo y mayo de 1973, se produjo una movilización durante la cual se tomaron trece fundos (*Informativo Agrario 1973, N° 2: 2-4*); mientras se realizaban las tomas, la federación campesina del valle planteaba a las autoridades de reforma agraria un pliego que, fundamentalmente, contenía las exigencias de que se tomara posesión de nueve fundos, incluyéndose la afectación total de ellos, y que se garantizara el pago de los beneficios sociales a los trabajadores. En junio de 1972, la propia federación –aún en el grado de los trámites administrativos– había realizado un paro en todo el valle, pero solicitando la destitución de funcionarios; al presentar el pliego en marzo de 1973 dio un plazo de diez días, anunciando un paro preventivo de 24 horas y, luego, la huelga general indefinida que, ante la inacción de las autoridades, efectivamente comenzó el 12 de abril, junto con las tomas.

La afectación de los fundos fue casi inmediata; con una diferencia de días se decretó la afectación de todos y se efectivizó la toma de posesión. Mejía y Díaz (1975: 122), al describir el proceso, observan que fue la movilización de los sindicatos la que logró la afectación y precisan que, mientras en cuatro años, transcurridos desde la dación de la ley de reforma agraria, en el valle sólo se había logrado un 2% de las metas, durante los seis meses en torno a la movilización se afectó un 40% de la tierra, alcanzándose en todo el año 1973 más del 60% afectable. En este avance, hay que anotar que en los fundos tomados quedaron de lado los mínimos inafectables, formalmente garantizados por ley, así como fueron anuladas todas las parcelaciones realizadas desde el decreto-ley 17716.

En el valle de Huaura-Sayán el proceso fue similar; las tomas comenzaron, como en Chancay, en marzo de 1973 y, hacia agosto, la federación del valle, mediante un plazo perentorio para que las autoridades procedieran a afectar todas las haciendas, logró una aceleración de las afectaciones. Sin embargo, un esfuerzo posterior, en marzo de 1974, contra la anulación de la afectación de El Regocijo, propiedad del hijo de un ex-ministro del gobierno militar, y que incluyó la toma del fundo más un paro de 48 horas en el valle, obtuvo la represión policial como respuesta.

Un caso de "legalización" similar al encontrado en Querecotillo ocurrió en Huaura, durante la toma de la hacienda Santa Inés. Los campesinos obligaron a capitular formalmente al propietario, quien firmó, luego de cinco días de huelga en demanda de la afectación, un acta en la cual accedía a dejar el fundo en manos de los trabajadores y a pedir, él mismo, la afectación por la reforma agraria. El documento (Pásara 1974: 177-180) revela una traducción jurídica de los logros de la movilización; de un lado, se otorga en la subprefectura de la provincia, siendo la autoridad política quien da fe del

acto; de otra, la forma es asimilable a la de un contrato, en el cual actúan como partes los trabajadores del fundo representados por su sindicato y los del valle por su federación, de un lado, y el propietario y su abogado, de otra; el hacendado deja la posesión del fundo, aceptando el hecho de fuerza consumado, hace entrega de los vehículos de trabajo, se compromete al pago de beneficios sociales y a solicitar al día siguiente la afectación total del predio; los trabajadores, por su lado, se obligan a permitirle el retiro de los bienes que no son de uso del fundo, los caballos de carrera y la cosecha pendiente, que será entregada a terceros adquirentes, empozándose el dinero para cubrir los beneficios sociales, y se comprometen a mantener las actividades productivas hasta que las autoridades se hagan cargo del fundo.

Lo observado hasta aquí podría configurar una imagen equivocada, consistente en el campesinado que toma tierras y los funcionarios gubernamentales que actúan sólo rubricando la decisión popular. La decisoria presencia campesina en el curso de la reforma agraria no configura un proceso sin trabas ni enfrentamientos; por el contrario, la movilización encuentra la resistencia del aparato burocrático que, cuando tiene que ceder ante ella, encuentra formas compensatorias para el propietario. Una aplicación demorada permite excluir feudatarios legalmente beneficiados (Bayer 1975: 28); el mismo retardo o la abierta negligencia autorizan complacientemente a que los propietarios extraigan el mayor capital posible a través de distintas formas de disposición de bienes inmediatamente antes de la toma de posesión por los funcionarios (Rubín 1977: 34, 37), que se aumenten generosamente los montos de valoración, no se preserve el pago de los beneficios sociales y se otorguen laxos y gravosos plazos para el recojo de cosechas (Eguren 1975: 69). De estos diversos mecanismos, el más generalizado y grave parece ser la desea-

pitalización que diversos informes señalan en cooperativas y sociedades agrícolas de interés social; por ejemplo, casi todos los informes sobre empresas agrarias publicados por el *Centro de Estudios de Participación popular* del SINAMOS coinciden en este rasgo, consecuencia de procedimientos dolosos —que señalan— de parte de los propietarios y que contaron con respaldo de los funcionarios.

Si bien los propios actores de este primer tipo de acciones de movilización sostienen que el objetivo de la misma no era obtener el control sobre los medios de producción sino fortalecer la unidad organizativa del campesinado y hacer madurar en él su conciencia política (Luna Vargas 1973: 29), no puede negarse que el efecto principal de estas acciones fue la radicalización de la reforma agraria. Como consecuencia, ésta no fue un simple proceso administrativo ni la velocidad de la afectación fue una variable técnica. Es decir, mientras que el "respeto al trámite refleja una conciliación con los terratenientes y un intento de encuadramiento de los movimientos campesinos y sus objetivos" (Eguren 1975: 61), a su vez, el procedimiento burocrático genera nuevas contradicciones en las cuales se inserta una intensificación de la lucha del proletariado agrícola. De ella se deriva, en primer término, la precipitación de la afectación de la tierra y, en segundo lugar, una nueva fase de la conciencia y organización campesinas.

El efecto precipitador respecto de la reforma agraria, si bien no es contrario a los objetivos de la reforma, coincidiendo en sus resultados, amplía sus alcances, a costa de elevar el conflicto en el campo. Pero el efecto sobre los campesinos no coincide con los objetivos del proyecto oficial. Como se ha apuntado, a propósito de las manifestaciones iniciales contra las parcelaciones, la experiencia de movilización campesina tiene consecuencias en la organización. No es fruto del azar que los lugares de más intensa agitación rural, que son los

de las tomas que analizamos en esta sección, sean bases importantes de la Confederación Campesina del Perú, alternativa a los: planes oficiales. Acerca de la ruptura de la legalidad a través de las tomas, es ilustrativa la percepción de un dirigente sindical de una cooperativa:

"cuando violamos la ley en la lucha por nuestras reivindicaciones nos sentimos con las manos libres. Si hacemos una huelga legal tenemos que cuidarnos para que se mantenga dentro de la ley. Pero cuando el Ministerio declara ilegal nuestra huelga entonces ya nos sentimos sin trabas para asumir otras formas de acción, como una toma." (Eguren 1975: 84).

Si constatamos en ciertos casos la búsqueda del revestimiento legal a través de formas cuasi-contractuales, probablemente como forma de consolidar el logro, una vez consumado el hecho de fuerza, la ruptura previa de los márgenes legales había permitido avanzar en cuanto a los objetivos y los medios; pero, además, fortalecía en la práctica la organización. La federación campesina de Piura lo reseñó así:

"El sentido organizativo que desarrolla el campesino, la disciplina en cumplir las consignas. El aparato que crea: responsables, coordinadores, mensajeros. El secreto. El cuidado a sus dirigentes: nunca dan nombres a la 'represión'. Responden siempre que es el pueblo el autor del levantamiento, desmintiendo las acusaciones de la existencia de extremistas en el campesinado. Ningún dirigente se moviliza a Piura: el dirigente no funciona apartado de su base: en caso contrario es tomado preso o envuelto en argucias legales" (FEDECAP 1973: 7).

Esta relación dialéctica entre el uso de la legalidad y los márgenes de la movilización campesina se presen-

ta de modo distinto en el caso de los movimientos que han planteado una forma alternativa al contenido de la reforma agraria oficial. En éstos, la toma de tierras es el primer paso hacia una organización productiva diseñada y manejada por los propios campesinos. Esto los diferencia del primer tipo, en el cual la toma provoca la llegada de los funcionarios de reforma agraria y la integración subsecuente del fundo en el sistema estatalmente controlado de manejo de los predios afectados, para su posterior adjudicación como cooperativa; en aquellas luchas, producidas en el sector del campo más incorporado al capitalismo, si bien se saca el máximo provecho de la ley para lograr la afectación de la tierra, no se cuestiona lo sustantivo del proyecto de reforma agraria oficial, es decir, la adjudicación a una empresa asociativa bajo modalidad y condiciones dictadas por el Estado quien, a la vez, impondrá en lo sucesivo una serie de decisiones básicas sobre la producción y el destino del excedente; en última instancia, como resultado de estas movilizaciones no se generan características nuevas en las unidades agrícolas adjudicadas; con aquellas tomas se afecta más y más rápido pero el resultado –en términos de la empresa constituida posteriormente en base al predio– no difiere en esencia al oficialmente previsto.

El segundo tipo de luchas ocurre en las zonas límite de la reforma agraria, de baja o nula capitalización, donde permanecían relaciones de producción serviles, en las que la reforma agraria no parecía poder llegar, o donde las condiciones materiales hacían que la reforma agraria –incapaz de expandir la economía campesina– llegase a sectores muy reducidos. La experiencia de la lucha campesina en Andahuaylas y, en cierta medida, las posteriores tomas de tierras por el campesinado pobre en el Alto Piura, sugieren la existencia de esta forma alternativa de movilización. En ella no se busca precipitar la acción de la reforma agraria, pues-

to que ésta prácticamente no existe, al tratarse de lugares donde el proyecto de reforma agraria encuentra sus límites, dejando casi intocada la economía campesina; de otro lado, en esta segunda vía se intenta no respetar el modelo oficial diseñado para la forma de adjudicación y de explotación de la tierra.

En Andahuaylas, las tomas de tierras, ocurridas de julio a octubre de 1974, muestran una forma de lucha directa, que ni siquiera persigue la resolución que afecte el fundo; recurre a la legalidad sólo en busca de que se respete formalmente el hecho consumado —la toma de posesión ya realizada por los campesinos—, en el intento de garantizar un modelo de explotación propio, decidido por los campesinos, en oposición a las decisiones tomadas por los funcionarios en aplicación del modelo oficial. Similar, en cuanto rompe el patrón oficial, pero no idéntico, es el caso de las tomas de tierras en el Alto Piura, ocurridas entre septiembre de 1974 y marzo de 1975, efectuadas por campesinos pobres, excluidos de los planes iniciales de la reforma y sus criterios de productividad. Se ocuparon tres mil hectáreas, buena parte de ellas adjudicada a cooperativas, que no estaban trabajándolas debido a su baja rentabilidad. Se proclamó que, en vez de ser organizados compulsivamente en cooperativas, planeaban trabajar parcelas familiares, agrupados en comités que organizarían los cultivos y decidirían las futuras adjudicaciones de la parcela (*Las luchas campesinas en Piura* 1977: 88, 96-97).

En el caso de Andahuaylas, unos treinta mil campesinos ocuparon casi sesenta mil hectáreas correspondientes a 78 de las ciento veinte haciendas de la provincia (Quintanilla 1974). La federación campesina había decidido unos meses antes un programa agrario que incluía las tomas como táctica de lucha, pero señalaba el objetivo de reservar un área secundaria para uso colectivo, dedicando el grueso de las haciendas a la explo-

tación parcelaria, esto es, en términos opuestos al modelo oficialmente puesto en práctica que privilegia la explotación colectiva; como consecuencia de la prioridad a las parcelas, se señalaba que la producción se dedicaría esencialmente al autoconsumo (FEPCA 1974). Ambos planteamientos surgían de condiciones muy precisas: se trataba de haciendas mayormente ociosas y, en algunos casos, abandonadas por sus dueños; se trataba de un campesinado empobrecido para el cual mejorar el nivel alimenticio era una urgencia. Ni la situación campesina ni la de las empresas tornaban aparente la posibilidad de endeudamiento con el Estado a cambio de obtener financiación para la explotación colectiva.

Para los fines de nuestro análisis importa destacar la modalidad de las "actas" firmadas entre representantes de los campesinos y autoridades gubernamentales que, a partir del hecho consumado de la ocupación, pactaban condiciones constituyentes de un estatuto legal para estas tierras. A pesar que los campesinos sentaron otras "actas" en tomas que realizaron durante el período de ocupaciones, son sólo dos los casos en los que se produjo esta suerte de acuerdo bilateral con los funcionarios del gobierno; son las actas de Toxama y Huancahuacho, firmadas el 4 y el 8 de agosto, respectivamente; Eh ambos documentos (Pásara 1974: 182-187), se consigna expresamente que el objetivo de estos acuerdos es legalizar la posesión que se mantiene de hecho, originada en la acción de fuerza y obviamente ilegal: "encontrar una forma de reconocimiento legal para la situación actual de posesión de la tierra por parte del campesinado", dice el acta de Toxama, y "alcanzar una transacción sobre la situación de hecho existente (...) dentro de los lineamientos de la ley de Reforma Agraria" dice el acta de Huancahuacho. De otra parte, en ambos casos también se pacta el desistimiento de acciones judiciales sobre los hechos relacionados con la toma de tierras, concordando expresamente las partes en poner

de lado la tipificación del hecho como delito de sabotaje a la reforma agraria. Por último, el esquema campesino de aplicación de la reforma agraria en las tierras ocupadas –cuyos lineamientos se han detallado– es formulado con referencia a los márgenes que autoriza la ley de reforma agraria; de este modo, las condiciones que se acuerdan están dentro de los parámetros del marco legal; para este fin, los campesinos dejan constancia de su demanda de no pago de la deuda agraria pero, como ello depende de condiciones políticas no alcanzadas, la materia del acuerdo se limita a la prórroga del pago a través de los años muertos autorizados por ley. En esta vuelta del juego dialéctico entre el rebasamiento de la ley y la formalización del hecho, una vez producido, hay, pues, un serio intento de que la alternativa campesina planteada y forzada se consolide al reforzarse el amparo legal, aunque declinen en ello ciertas reivindicaciones.

Las actas procuran que el modelo campesino alternativo al oficial quede dentro de los márgenes de la ley. Así se formaliza el intento de crear un esquema de control campesino sobre los medios de producción, manifiesto en la puesta de lado de los comités especiales de administración integrados por funcionarios y su reemplazo por la directa responsabilidad de los campesinos, en el pacto de condiciones precisas para la intervención del Estado, y en el modo en que se diseña en las actas una estructura propia de administración de los fundos tomados, rechazando el esquema cooperativo o SAIS.

Durante los meses de agosto y septiembre, las tomas no continuaron siendo acompañadas de las "actas" firmadas con el gobierno; las tomas se multiplicaron más allá de la dirección de la federación campesina y las autoridades –que al iniciarse los tratos estaban en conflictos con sectores de la burguesía en Lima, originados por la expropiación de los diarios– rehusaron nuevos tratos con los campesinos, desplazando una gran

fuerza policial y administrativa para enfrentar las ocupaciones de tierras. En octubre se detuvo a los dirigentes campesinos, abriéndoseles a algunos de ellos procesos en el fuero militar, y el SINAMOS lanzó una intensa acción de propaganda contra la federación campesina. En diciembre, los campesinos se habían retirado de las haciendas, mediante diversas formas de presión gubernamental, incluyendo la exigencia del retiro como condición de la excarcelación de los dirigentes; el SINAMOS había logrado reclutar campesinos para la liga agraria que instaló ese mes y la acción de reforma agraria se dinamizó, empezándose a afectar haciendas que habían permanecido intocadas durante los cinco años de vigencia de la ley de reforma agraria; éstas fueron adjudicadas a ex-feudatarios pero no al campesinado organizado en comunidades que efectuó las tomas.

Los dos tipos de la movilización que incluye tomas de tierras probablemente tienen su razón diferencial no sólo en la diversa acción de la reforma agraria –avanzada en las empresas capitalistas de la costa, inexistente en las haciendas semi-serviles de la sierra– sino en el rol previo que ya venía cumpliendo la organización campesina en uno y otro caso. A propósito de las tomas de tierras ocurridas en 1963, Cotler y Portocarrero (1976) observan que, mientras las organizaciones de trabajadores en los fundos de la costa participaban dentro del sistema político de modo que sus acciones se canalizan en él sin cuestionarlo, las organizaciones campesinas de las áreas tradicionales habían tenido que recurrir a formas de cuestionamiento radical del sistema de dominación tradicional:

"el diferente carácter regional del impacto del fenómeno de modernización que el Perú ha sufrido en lo que va del siglo, ha contribuido para que las organizaciones campesinas tengan estructuras y propósitos igualmente diferenciados (...)

Los establecimientos modernos, es decir, en los que se concentran obreros agrícolas, tienden a la agrupación institucionalizada y a favorecer en igual forma la solución de los conflictos de clase (...) (que) no atenta contra la situación social existente.

En cambio, en los establecimientos "tradicionales" que se definen básicamente por el estado de servidumbre y por ende de subordinación de los trabajadores bajo un control monopólico, los conflictos procuran romper, precisamente, los cánones institucionales, redistribuyendo los recursos y de allí modificando la estructura y las relaciones sociales a nivel nacional." (308).

Diferentes grados de desarrollo e inserción en el sistema productivo, diferentes formas organizativas y de actuación en el sistema político, diferentes niveles de implementación del proyecto gubernamental de reforma agraria y diferentes formas de contradecir la legalidad aparecen causalmente articulados para explicar, también, diferentes resultados en lo que concierne a la obtención de la tierra. Mientras el primer tipo de movilización, que cuestiona el proyecto legalmente expresado sólo en el monto de la tierra afectable y en la oportunidad de la afectación, accede a la adjudicación de la tierra, no la logra el segundo que, dado el atraso de su medio, recurre a formas que no sólo cuestionan medios del proyecto oficial sino el modelo mismo de empresa adjudicataria. La distancia que se intenta salvar con el salto de las tomas es mayor en este segundo caso y el objetivo no se alcanza, a pesar del uso instrumental del revestimiento legal —a través de las "actas"— exitoso sólo mientras el gobierno no estuvo en condiciones de imponer nuevamente el orden.

Este legalismo "desde abajo", que había sido notado por Martínez Alier (1973:75-76) en las invasiones

de tierras de la década del sesenta, precisamente denominadas "recuperaciones" y reforzadas en su base de pretendida legalidad con la exhibición de títulos de propiedad coloniales, aparece en los dos tipos de casos que hemos visto. El éxito en la obtención de la tierra no guarda relación con el uso de la legalidad; ésta se encuentra presente en ambos, con desenlaces opuestos. La legalidad intentada desde los campesinos anuncia una búsqueda de legitimación que ellos —también— atribuyen como efecto al derecho. Martínez Alier observa que el legalismo es el "terreno común" con el poder burocrático, en el cual intenta moverse la acción de los campesinos utilizando "el toma y daca de la lucha de clases" (88) como el instrumento adicional que, jugando en aquel terreno, les va a permitir alcanzar sus reivindicaciones.

El uso de la legalidad, con un carácter instrumental no es ajeno tampoco a los niveles de centralización campesina. En su congreso de instalación (1974), la Confederación Nacional Agraria llenó sus acuerdos de propuestas modificatorias del régimen normativo de la reforma agraria: reducción del mínimo inafectable en la costa hasta quince hectáreas, nuevos dispositivos sobre trabajadores eventuales, impuestos sobre excedentes para destinarlos a comunidades pobres, nuevo régimen legal para la deuda agraria, etc. En la Confederación Campesina del Perú se encuentra, a través de sus acuerdos en reuniones formales, sobre todo actitudes de denuncia frente al régimen legal; pero, bajo asesoría directa de esta organización han tenido lugar las "actas" sobre tierras ocupadas, cuidadosamente transaccionales en su respeto a la ley y con una clara forma contractual. Que, para sus fines, la CCP alentara las tomas de tierras (1974: 23, 26) y no lo hiciera la CNA no configura distintas aproximaciones al uso de la legalidad sino anuncia diferencias políticas que serán mejor examinadas en el capítulo siguiente.

El recuento de la movilización campesina que ha intentado instrumentar la legalidad en el servicio de sus objetivos, nos permite intentar conceptualizar mejor la lógica del proceso de afectación. Pease ha sostenido al respecto que

"la prioridad de afectación depende de distintos factores tales como el nivel regional de decisión, el grado de conflicto y movilización campesina, el tipo de causales que se pueden utilizar, etc. Pero juega un rol decisivo el mismo conflicto generado por los propietarios y su capacidad para formular amenazas al gobierno." (1977: 101).

Con lo cual cuestiones burocráticas son elevadas a nivel de razones explicativas de la expropiación de tierras a las causales legales se les atribuye capacidad generativa de la afectación de la tierra, la movilización campesina resulta un factor entre otros enumerados y lo "decisivo" sería el conflicto de los terratenientes con el Estado —explicación que es válida para el excepcional caso de los complejos agro-industriales— y no el de aquéllos con los campesinos. Por el contrario, Palmer ha concluido de su detallado examen de casos en Lambayeque y Ayacucho, que las zonas más movilizadas reciben más atención, en general de la reforma agraria, y en particular sobre afectación de tierras, que las zonas menos movilizadas (1973: 243). Esta percepción resulta confirmada por el análisis de casos cuyos resultados se han presentado en esta sección: movilización campesina y afectación de tierras tienen una vinculación causal en la cual aquélla resulta determinante de ésta, aun cuando el resultado de la afectación —como en Andahuaylas— contraría los propósitos de la movilización campesina, debido a que éstos eran opuestos al proyecto de reforma gubernamental.

En otras palabras, el conflicto entre campesinos y terratenientes, y la organización y fuerza en él mani-

fiesta por aquéllos, tienen capacidad explicativa sobre la dinámica de la aplicación de la reforma agraria. Esto sugiere, adicionalmente, que más allá de la afectación la capacidad determinante de la movilización campesina cualifica el proyecto mismo de reforma agraria: ésta, de manera global, atiende mejor a los sectores campesinos mejor movilizadas.

Si la movilización y *las* tomas producidas en ella buscan legitimarse por el amparo bajo formas legales, lo propio ocurre con todo el proceso de afectación. La naturaleza política de éste se recubre de una justificación de tipo jurídico, Así, sobre el conflicto por la tierra procesado por la reforma agraria opera una conversión que lo expresa en términos legales. En tanto que la ley sujeta a condiciones la posibilidad de la afectación el conflicto jurídico equivalente al conflicto social agrario deviene en: *i.* la interpretación del sentido de tales normas y *ii.* la calificación de los hechos que con susceptibles de ser comprendidos en las respectivas previsiones legales.

A nivel de los conflictos localizados, la efectiva decisión sobre la afectación, aunque tenga como explicación de fondo la movilización campesina en importante medida, en términos formales se sigue expresando en el incumplimiento o no de las causales previstas por la ley. No solo los decretos de afectación recurren a causales normativamente tipificadas sino que, como se ha visto, oficialmente las autoridades justifican su comportamiento político declarándolo ajustado a "los términos de la ley, en obvia búsqueda de legitimación. El comportamiento del aparato del Estado parece requerir, cuando menos en la percepción de sus conductores, de la justificación ideológica que le otorga el reclamarse simple y estricto cumplidor de normas legales.

Lo anterior no intenta sugerir que la afectación de la tierra consistía de actos de arbitrariedad que el derecho sólo recubría o enmascaraba. Hay que distinguir

dos niveles. El primero es la ley que contenía la potencialidad de afectar la tierra; precisamente, la expedición de tal mandato legal era consecuencia de un largo proceso de desarrollo del conflicto agrario; pero si la disposición legal era necesaria para que determinado predio se afectase, no resultaba suficiente; a los fines de la afectación concreta, el rol de la regla jurídica general no tenía capacidad determinante y causal. En el segundo nivel, el de la aplicación del derecho, concurrían razones político-sociales que desencadenaban la afectación. En el proceso vivo de la conflictividad social, de fuerzas que, expresándose de manera política, se oponen contradictoriamente, las normas legales proveen los elementos que respaldan, con legitimidad, la solución que se dé al conflicto concreto. Esta conversión legal del enfrentamiento se produce debido al carácter arbitral del proyecto de reforma agraria, que procura redefinir los intereses enfrentados a costa de reconocer reivindicaciones a unos y otros.

Tratándose de la afectación de la tierra, la legalidad de base permitía resolver los conflictos específicos según la correlación de fuerzas que hubiera en ellos. La necesidad social de afectar ponía así en marcha un proceso burocrático, uno de cuyos componentes era la provisión de argumentos legales para afectar: se "descubría", entonces, que existían causales de afectación; esto último sólo era posible estando autorizado por una ley radical, con una alta capacidad potencial de afectación, conforme hemos visto, a través de nueve hipótesis abarcativas de muy diversas y variadas situaciones.

2. Los propietarios: ¿es posible la transacción?

Uno de los aspectos más reiterados en declaraciones y protestas de los dueños del capital, durante el período 68-75, fue la falta de definición y claridad en las "reglas del juego" que se trataba de imponerles.

A pesar que las respuestas oficiales negaron toda indefinición, los hechos mostraron: *i.* un proceso de permanente redefinición en el tratamiento al capital; *ii.* una cierta ambigüedad en los términos ofrecidos por el gobierno a los propietarios.

Tratándose del sector terrateniente, el primer factor lo hemos encontrado a través del análisis del cambiante estatuto jurídico de la propiedad rural previa a la reforma, que generó, incertidumbre a partir de una manifiesta inseguridad jurídica. El segundo factor puede ser bien graficado en la definición inicial contenida en la ley de reforma agraria, la cual señaló que debería lograrse, en virtud de este proceso transformador, que "la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad". Posteriormente, la abundante agitación ideológica con la cual el gobierno acompañó sus primeras acciones de reforma en los complejos azucareros de la costa, redujo la idea a la siguiente expresión de consigna: "Que la tierra sea para quien la trabaja".

Tal declaración, que pretendía resumir uno de los contenidos esenciales de la política agraria implementada, portaba una esencial ambigüedad: campesinos y propietarios se sentían aludidos por el principio y con el consiguiente derecho a la tierra. Mientras los campesinos estimaban, con lógica evidente, que eran ellos los trabajadores directos del agro y, en consecuencia, quienes debían acceder a la ansiada reivindicación, los propietarios que alegaban cumplir los requisitos legalmente impuestos para la conducción de las empresas agropecuarias, sostenían estar trabajando la tierra del modo prescrito y exigían que se respetara su derecho. El conflicto de interpretación quizá se mostró con toda evidencia tratándose de aquellos arrendatarios que conducían directamente, que creíanse amparados por la ley en desmedro de los propietarios rentistas, y fueron descalifi-

cados en algunos casos, como el del valle del Santa (Padrón y Pease 1974).

Si el gobierno utilizó o no conscientemente esta ambigüedad –presente no sólo en el sector agrario– como herramienta política, es asunto para el cual no hay suficientes elementos de análisis y que, en cualquier caso, no corresponde directamente a los intereses de este estudio. Sin embargo, lo que sí se evidencia de la relación entre el comportamiento gubernamental y los propietarios es una búsqueda prolongada y áspera de un punto de conciliación entre el proyecto del primero y los intereses del segundo, como forma de legitimar a aquél. Bajo presión de la movilización campesina, con la influencia activa de los sectores más radicales dentro de él, el gobierno de Velasco no logra esta transacción a lo largo del curso de la reforma agraria. Vamos a examinar el desarrollo de esta contradicción, poniendo atención en dos de sus expresiones principales: el problema específico de la expansión urbana y el más general de la situación referente a la pequeña y mediana propiedad.

El tema de la expansión urbana concierne no sólo a los propietarios agrícolas; en proporción no precisable, en este conflicto están presentes los intereses de grupos financieros que especulan con el crecimiento de las ciudades, destinando importantes inversiones a las obras de urbanización. Esto contribuye a explicar, probablemente, la excepción de la afectación, contenida en el decreto-ley 17716, para las tierras destinadas al crecimiento urbano, previendo una compensación para los feudatarios que, ubicados en tales predios, no pudieran convertirse en adjudicatarios de la reforma agraria. Más allá de la explicación técnica que pudiera darse, en razón de la expansión de las ciudades, con tal dispositivo se permitía librar de la expropiación una cantidad de tierra que sería determinada por la autoridad de vivienda, –es decir, no por la responsable de la reforma

agraria–, se permitía una salida ventajosísima para los terratenientes y/o urbanizadores al autorizarlos a multiplicar el valor de la tierra mediante la conversión de agrícola en urbana, y se dejaba sin acceso a la adjudicación a un correspondiente sector de campesinos que, de otro modo, hubiesen recibido predios de alta potencialidad económica, originada en su cercanía a los centros de consumo. Se abría, en suma, un importante campo de enfrentamiento entre los intereses en contradicción acerca de la tierra.

Meses después se produjo una ampliación abarcativa del principio que había llevado a excepcionar las áreas de expansión urbana; por el decreto-ley 18003 se incluyeron en la situación de excepción respecto a afectación las granjas, establos y cultivos de panllevar, cuya dimensión fuera entre media hectárea y la unidad agrícola familiar y que estuvieran ubicadas en "zonas sub-urbanas". Este dispositivo, si bien ponía fuera del alcance expropiatorio a un adicional sector de propietarios, traía una exigencia nueva para aquellos excepcionados en virtud de la expansión urbana: se les compelmía a cumplir los plazos de las obras de urbanización, bajo sanción de expropiación y multa por el 50% del valor de aquélla. Del mismo modo, y en busca de un punto de equilibrio con los frustrados intereses campesinos que empezaban a manifestarse contra la situación excepcionada de estos fundos, el decreto aumentó el valor de la compensación a los feudatarios y la amplió a los pequeños arrendatarios, hasta por el monto del autoavalúo hecho por el propietario para el pago del impuesto al valor de la propiedad; quedó así largamente superado el máximo del 30% del valor de la tierra, que había sido establecido por la ley original.

Con posterioridad a esta norma y mientras se repiten las protestas campesinas contra el régimen del dispositivo original sobre expansión urbana (Pease 1977: 125), se expide un nuevo decreto-ley, el 18296 que dis-

tingue el monto de la compensación para los ocupantes de parcelas según el tipo de obra urbana que efectuará el propietario al evitar la afectación: a mayor grado de urbanización, menor porcentaje de indemnización y viceversa; en caso que el propietario se propusiera efectuar una simple habilitación pre-urbana, el ocupante tendría derecho preferencial a que el propietario le transfiriera un lote para cuyo pago la indemnización sería del 100% del valor de las tierras que dejaría de ocupar, pagando el saldo en 10 años sin intereses.

Evidentemente, la última norma intentaba una fórmula de transacción entre los intereses en conflicto. De un lado, existía la presión de los propietarios para lograr no ser afectados, mediante la habilitación de tierras urbanas; esta presión que, probablemente, existió en el origen mismo de la ley, fue incentivada por la norma original que abrió el cauce, posteriormente ampliado por el decreto-ley 18003 referente a predios en zonas sub-urbanas, para que los propietarios logaran la calificación de las zonas de expansión y procedieran a programar masivamente la conversión de las tierras agrícolas en urbanas. Del otro lado, los intereses campesinos ven rápidamente en la excepción una forma de evitamiento de su reivindicación sobre la tierra y protestan, al principio desorganizadamente y, luego, con más concordancia, como veremos inmediatamente. Hay que añadir que los sectores más conservadores y más radicales del propio gobierno, agrupados también en sectores administrativos del aparato estatal, toman posición correspondientemente en el conflicto e instrumentan la normatividad jurídica; mientras la calificación de tierras urbanas se hace con generosidad en el Ministerio de Vivienda, en el de Agricultura se presiona para la expedición de normas más exigentes con los propietarios y que compensen mejor al campesino que queda fuera del beneficio de la reforma, y el SINAMOS colabora en la movilización de éste. Si el decreto-ley 18003 favorece

claramente a los propietarios, el 18296 establece un punto de transacción más favorable a los campesinos.

Alentado por el sector radical del gobierno, aparece el decreto-ley 19462, que dispone que el Ministerio de Vivienda programará la expansión urbana, utilizando en primer lugar los terrenos eriazos y, cuando se requiera usar tierras agrícolas, ordena tomar en primer lugar las menos productivas; añade un nuevo requisito, que impone dedicar por lo menos dos terceras partes de las tierras a la ejecución de proyectos de tipo económico; deja en suspenso todos los procesos de habilitación urbana de tierras que no hayan iniciado la ejecución de obras, hasta que no se efectúe la reprogramación; y, finalmente, establece como sanciones, la expropiación para el incumplimiento del cultivo de panllevar, y la declaración de abandono para los predios que no sean cultivados en un plazo de noventa días de recogida la cosecha o de promulgación del decreto. Evidentemente, se trata de un nuevo recorte a las posibilidades de los propietarios para utilizar la expansión urbana como escapatoria a la afectación. Pero es necesario enfatizar que tal recorte ocurría, precisamente, en medio de los resultados producidos por las normas anteriores que, intentando solucionar el conflicto, sólo lo habían reformulado. A este respecto, la federación campesina del valle de Huaral, Chancay y Aucallama denunció (1972) que las normas sobre expansión urbana estaban creando desocupación, puesto "que los hacendados fueron dejando las tierras en abandono, para demostrar al gobierno que (...) no servían para la agricultura".

Norma y conflicto continúan interactuando; en 1971, el presidente del Tribunal Agrario reclama en su memoria (Figallo 1971: 20) una ampliación de la compensación, hasta ahora prevista por la ley sólo para feudatarios y pequeños arrendatarios, en beneficio de los trabajadores agrícolas "que, como consecuencia del mismo proceso, pierden su única fuente de trabajo"; con clari-

dad señala que esta falta de protección "provoca situaciones conflictivas" que propone subsanar con una nueva norma. Esta es la que, se contiene en el decreto-ley 19484, que incorpora a los trabajadores estables del predio que será habilitado como urbano, al mismo régimen de indemnizaciones de los ocupantes de parcelas, a razón de un hipotético cálculo de mil metros por año de trabajo prestado; manda igualmente que si quedara un área remanente para uso agrícola se les, transfiera un lote multifamiliar y que en el caso de habilitación pre-urbana se les otorgue parcelas en términos similares a los previstos para los feudatarios. La importancia de la modificación es que por ella se incorpora como participante formalizado del conflicto a un nuevo campesino, el asalariado. El efecto de esto es el reforzamiento de la presión campesina, en cuanto se ha ampliado la base de los interesados. Poco después, un comité organizador de las asociaciones agrarias del valle de Lurín (s/f, mimeo) se pronunciaba contra la fórmula del decreto comentado, aduciendo que la compensación reconocida a los campesinos era "una miseria" y que este ofrecimiento debilitaba la posición de los sindicatos.

El seguimiento de los conflictos concretos en torno a la temática de la expansión urbana muestra rasgos significativos que bien pueden ser examinados a través de uno de los casos de mayor resonancia: el de Caudevilla, quizá el más importante de los varios ocurridos en los valles que rodean Lima. Los intereses de los urbanizadores, la capacidad de alcanzar una gran audiencia por parte de los campesinos, usando la cercanía a la ciudad, y el resultado final del conflicto, que expresa la resultante de las fuerzas enfrentadas, a las cuales son permeables las agencias del Estado, pueden notarse en el caso. La hacienda Caudevilla fue adquirida por el Banco de Crédito, que obtuvo del Ministerio de Vivienda que se la comprendiera en la zona de expansión urbana y dio inicio a las obras de urbanización. En febrero

de 1974 doscientos trabajadores estables y trescientos cincuenta eventuales comenzaron la huelga general indefinida, propagandizada por el diario semi-oficial *Expresso*, en reclamo de la afectación del fundo en trance de urbanización, acusando a la entidad propietaria de "no cumplir con el espíritu del D. L. 20069", que limitaba la expansión urbana en los fundos dedicados al cultivo de productos alimenticios (Calderón *et al.*, 1975: 794). La Federación de Trabajadores y Campesinos de Lima –base de la CGTP– denunció, a partir de este caso, el carácter conciliador de la reforma agraria y señaló que el decreto-ley 19468 era deliberadamente ambiguo, con el objeto de permitir maniobras como las llevadas a cabo por el Banco propietario, mediante la facultad de los órganos administrativos para que "interpretaran" la ley (1974, mimeo). En marzo se suspendió la huelga, luego de 28 días, ante el ofrecimiento de las autoridades de transferirles el fundo de 1231 hectáreas, lo cual efectivamente ocurrió en octubre (Pease 1977: 126).

En octubre de 1974, demostrando que el conflicto permanecía planteado luego de todas las normas legales que habían intentado resolverlo, la Confederación Nacional Agraria (1974: comisión 7, 5) acordó demandar al gobierno la derogatoria del artículo 42° de la ley de reforma agraria que contenía la excepción de afectación para las tierras de expansión urbana, la eliminación de las denominadas habilitaciones pre-urbanas, la reconsideración de todos los planos de expansión urbana con el objeto de modificarlos "en función de los intereses del campesinado", la reubicación de los campesinos desplazados por el crecimiento urbano en otras empresas asociativas y, finalmente, que el Estado asumiera exclusivamente la función de urbanizador en todo el país, "teniendo en cuenta el crecimiento planificado de la ciudad y la fuente de trabajo de los campesinos". Inmediatamente después del Congreso de la CNA, el ministro de Agricultura ofreció que el gobierno aca-

baría con la excepción de la expansión urbana (*La Prensa*, 10.11.74); desde entonces tal anuncio se repitió en diversas oportunidades. Mientras tanto, nuevos conflictos se desarrollaron a lo largo de 1975 respecto de diversas haciendas cercanas a Lima y otras ciudades importantes.

Sólo en febrero de 1976 se promulga el decreto-ley 21419 que, recogiendo lo reclamado por la CNA, declara "intangibles, para fines de expansión y habilitación urbanas, los terrenos agrícolas", incluyendo aquellos respecto de los cuales se hubieran aprobado el cambio de uso y la programación de las obras de habilitación urbana, si no se hubiesen iniciado las mismas. Complementariamente, el decreto-ley declaró la nulidad de los contratos de compra-venta para habilitación urbana, celebrados sobre terrenos agrícolas, facultando a los compradores frustrados a reclamar judicialmente el reembolso de lo pagado. Por último, la norma dispuso que la empresa estatal EMADI-PERU asumiera exclusivamente la comercialización de todos los terrenos urbanos del país.

Sin duda, tal normatividad parecía asestar un duro golpe a los intereses de los urbanizadores de tierras agrícolas, al detener la expansión, impidiendo que más campesinos perdieran su derecho a la tierra, y al asumir el Estado la venta de terrenos urbanos, reduciendo presumiblemente el margen de ganancia de los urbanizadores. Sin embargo, dos meses después, los dispositivos más importantes del decreto fueron sustituidos por un nuevo decreto-ley, el 21461. La modificación consistió en unas cuantas condiciones que abrían posibilidades para evadir las radicales disposiciones originales —que sin embargo se mantuvieron textualmente— dando una coartada ideológica al gobierno respecto de las exigencias campesinas. Así, la nulidad de los contratos de venta de terrenos agrícolas 'sólo se producirían cuando hubieran sido adquiridos antes de la ley y no hubie-

sen sido cancelados; del mismo modo, la comercialización por el Estado tendría lugar cuando los urbanizadores, "dedicados habitualmente a la compra-venta" de terrenos, no los hubieren transferido a otras personas antes de ser promulgada la norma. En ambos casos mediante contratos privados, cuya fecha precisa es imposible desmentir, puede eludirse fácilmente la anulación de contratos de tierra urbanizable y la intervención estatal. Sin duda, la presión de los urbanizadores sobre el gobierno —en plena redefinición política de éste— había abierto estas vías de escape a la norma original. De hecho, información no escrita asegura que la implementación concreta de estas normas no logró salvar de la expansión urbana casi ninguna tierra agrícola (comunicación personal, 20 de abril de 1977).

Como se ha advertido antes, el conflicto de la expansión urbana sólo muestra exclusivamente al propietario agrícola como protagonista; en ciertos casos él será afectado, en segundo término, mediante la nulidad de una transferencia que perjudica más al urbanizador en sus expectativas de lucro y sólo en otros, menos numerosos, los intereses del terrateniente y el urbanizador se confunden en una sola persona. El tema que sí toca al terrateniente de manera directa —aunque no exclusiva, por comprender al productor parcelario— es el régimen de la 'pequeña y mediana' propiedad, que vamos a examinar en segundo lugar.

El texto de la ley de reforma agraria declaraba como uno de los propósitos de ésta "difundir y consolidar la pequeña y mediana propiedad explotada directamente por sus dueños", afirmación que puesta al lado de las causales de afectación produciría una ambigüedad de rango similar a la del lema "la tierra para quien la trabaja". En efecto, si bien la definición anti-oligárquica de todo el proyecto de reforma guardaba coherencia con garantizar la subsistencia y protección de la 'pequeña y mediana' agricultura, la propia ley contenía razo-

nes para afectar la tierra más allá de la simple extensión que sobrepasara los "mínimos inafectables" o de su desatención en términos productivos. En otras palabras, no sólo el latifundio era expropiable: también lo eran los demás fundos, cualquiera fuesen su dimensión y calidad.

Si ponemos el examen de los efectos del texto legal en relación con el proceso de afectación de tierras, en buena medida impulsado por la movilización campesina conforme hemos visto en la primera parte de este capítulo, puede entenderse mejor cómo esta primera ambigüedad deviene una contradicción real del proyecto de reforma agraria y un componente clave de su dinámica. La existencia de causales legales para afectar la tierra por debajo de los "mínimos" autoriza a que las organizaciones campesinas se movilicen legítimamente para lograrlo y que los funcionarios "encuentren" la respectiva causal. Este fenómeno es uno de los que, precisamente, contribuyó a generar una agresiva respuesta a los propietarios.

La ley, al referirse a la 'pequeña y mediana' propiedad, incurría en una segunda ambigüedad, fruto de su imprecisión. A las dos daba igual tratamiento, sin distinguir una de otra, presuntamente comprendidas ambas dentro de los límites del mínimo inafectable. Según esto, quedaban igualados bajo el rótulo de la propiedad "protegida" por la ley, tanto el empresario inafecto con 150 hectáreas en la costa como el ex-yanacón que apenas había logrado completar tres hectáreas. Mejía (1973) ha enfatizado la confusión originada en este igualamiento legal forzado que toma como criterio un límite de hectareaje; bajo tal nivel quedan incluidas tanto negociaciones en las cuales prevalecen relaciones capitalistas como parcelas de pequeña producción mercantil, ambas con diferenciadas relaciones sociales de producción y distintas composiciones orgánicas de capital y, consiguientemente, diversas posibilidades de acumulación. Es inte-

resante notar en el análisis que sigue, que el igualamiento legal fue ampliamente utilizado por los propietarios agrarios mayores que, al exigir garantías para la 'pequeña y mediana' propiedad, sacaron ventaja de la ambigüedad de la ley, arrastrando tras sí a los productores parcelarios de la costa y, en definitiva, generando una agresiva movilización social a favor de la conservación de su tenencia y contraria al gobierno. De este modo, la forma de conciliación con el capital en el agro, intentada por el proyecto de reforma gubernamental —y reflejada en la confusión protectora de empresarios capitalistas y pequeños propietarios— resultó revertida contra el proyecto.

Al analizar la temática de la 'pequeña y mediana' propiedad estamos ante uno de los casos más evidentes de conversión del problema del campo, entendido como lucha por la tierra, en un problema jurídico. Desde el punto de vista de los propietarios, como desde el de los campesinos, se va a protestar contra la "inadecuada aplicación de la ley" y se va a exigir la dación de nuevas normas. Desde el punto de vista del comportamiento del aparato estatal, vamos a examinar dos formas de actuación. De un lado, el uso reiterado —contra toda evidencia— de la legalidad como justificación a los contenidos del proceso de reforma: los funcionarios no hacen algo distinto al estricto cumplimiento de la ley, es la repetida declaración oficial en respuesta a las críticas provenientes de los propietarios. De otro lado, la instrumentación de nuevas formas jurídicas destinadas a alcanzar renovados puntos de acuerdo con los propietarios; es decir, la redefinición de los términos posibles para alcanzar la conciliación. Como vamos a sugerir a través del análisis de estas dos formas de respuesta del gobierno al conflicto por la tierra, éstas muestran los límites del proyecto oficial —atrapado en legitimarse en base a la neutralidad arbitral del gobierno— que termina por no alcanzar el acuerdo con los propietarios ni lo-

gar el respaldo de los campesinos. El punto de transacción no se alcanza y la reforma oficial —con sus sucesivos hitos de intentada conciliación— queda sin el necesario respaldo de clase.

Desde el comienzo de la reforma agraria se planteó, como justificación de los términos de su ejecución, su adecuación a ley. La sucesión de cambios en la legislación obligó a sustentarlos como la forma adecuada de evitar la burla al auténtico propósito de la legislación de reforma agraria, mediante bajos recursos legales. Velasco dijo en 1971:

"No desconocemos ni desconoceremos la pequeña y mediana propiedad. Pero no permitiremos que a través de subterfugios de pretendido formalismo legal se viole el espíritu de la Reforma Agraria y se burle su esencia de medida justiciera" (1972: II, 95-96).

La conversión de la lucha por la tierra a un enfrentamiento en el cual se pretendía dilucidar el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos que la legislación había impuesto al propietario para mantener su propiedad inafecta, fue efectuada por el gobierno. Tal fue el campo de juego en el cual los empresarios agrarios reaccionaron, fundamentalmente ante el creciente número de afectaciones que comprendía a fundos por debajo del mínimo inafectable. Paralelamente, la creciente expansión de la presencia del Estado en el campo, especialmente mediante los proyectos integrales de asentamiento rural que intentaban forzar a una cooperativización de servicios entre los pequeños propietarios, con evidente tutela gubernamental, hace reaccionar al pequeño propietario que se incorpora; entonces, a la movilización del empresario. Ambos denuncian la ilegalidad de la aplicación de la reforma agraria, y exigen nuevas garantías —también legales— para su tenencia. Demuestra bien la percepción de lo ilegal del proceso la afirma-

ción de un propietario: "Si me quitan mi tierra me la quitan con la ley, pero no con la prepotencia." (*La Prensa*, 29.6.73).

Como señala Polo (1976), el conflicto, si bien planteado desde la anulación de las parcelaciones por iniciativa privada durante el primer y segundo año de la reforma agraria bajo el liderazgo de los propietarios por la Sociedad Nacional Agraria, estalla sólo, desaparecida aquélla, cuando se produce una coyuntura de enfrentamiento generalizado de la burguesía al gobierno, que es provocada en mayo de 1973 por la estatización de la pesca, inmediatamente después de la cual el entonces ministro de Economía, general Morales Bermúdez, requiere que se definan "las reglas del juego" (Pease y Verme 1974: 515). Concordantemente, la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (*El Comercio*, 1.6.73) y la Sociedad de Industrias (*El Comercio*, 2.6.73) exigen al gobierno tal definición, reclamándole se fijen los límites de la actividad estatal y la privada, y cuestionan la medida sobre el sector pesquero. Es en ese marco donde los ya existentes comités de defensa de la pequeña y mediana agricultura, que habían perdido estructuración nacional al decretarse la extinción de la Sociedad Nacional Agraria un año atrás, van a redoblar su acción y multiplicar su número, tejiendo una articulación que cubre pronto todo el país.

El 13 de junio se publica un comunicado de agricultores del norte, donde las invasiones de tierras en abril habían comprendido pequeñas propiedades (Mejía 1973), quienes afirman que en la ley de reforma agraria "existe una grave e insalvable contradicción" entre el espíritu y los principios normativos que protegen a los pequeños y medianos propietarios, y gran parte del articulado de la misma ley que está dirigido a la exterminación de la pequeña y mediana propiedad; acuerdan exigir la suspensión de la aplicación de la reforma agraria sobre la pequeña y mediana agricultura hasta que la ley

sea derogada en lo que tiene de contradictoria con sus principios y, en coincidencia con las sociedades propietarias, advierten que la desaparición de la mediana empresa privada agraria conduciría a la implantación de un sistema totalitario (Pease y Verme 1974: 528). Diez días después, mientras propietarios de Nasca y Palpa se adhieren a la declaración del norte, once organizaciones de propietarios en Arequipa se retiran de la instalación de la Liga Agraria acusando al SINAMOS, entre otras cosas, de haber sugerido a los campesinos que demanden al gobierno la declaración de zona de reforma agraria para ese departamento; se realiza un mitin de los propietarios (Pease y Verme 1974: 532). Las marchas y mítines se repiten en Cajamarca, San Pedro de Lloc, Piura, Arequipa, Huaral y Ferreñafe. En todos los casos se despliega la acusación de que se está afectando por debajo del mínimo legalmente inafectable; en Piura se denuncia que, en las adjudicaciones a pequeños propietarios, se intenta obligarlos a firmar un contrato de compraventa incluyendo una cláusula que posibilitaría luego la colectivización de la tierra (Pease y Verme 1974: 530).

La respuesta oficial desmiente las acusaciones en tono terminante. Con ocasión del aniversario de la reforma agraria, el ministro de Agricultura reasegura las garantías para los pequeños y medianos propietarios que cumplan la ley y señala que la extrema derecha alienta injustificados reclamos de algunos propietarios (Pease y Verme 1974: 534). Mientras los propietarios continúan manifestando en Huaral y Chíncha, el gobierno concede terreno al anular las elecciones de la Liga Agraria de Arequipa, que habían sido denunciadas como objeto de manipulación por el SINAMOS, mediante resolución del SINAMOS (*El Peruano*, 3.7.73).

El gobierno responde a las demandas propietarias con las aparentes garantías de la legalidad que él mis-

mo ha producido. Si bien la justificación oficial de la reforma agraria reposa en una decisión política de alterar la tenencia de la tierra, el proceso de ejecución se pretende matemático cumplimiento de preceptos de contenido claro y libre de apreciación; con ello se pretende negar —en el nivel ideológico— la movilización campesina que exige y logra la efectivización del derecho a la tierra. Esta presión social ha hecho que, en ciertos casos, el mínimo inafectable declarado por ley devenga socialmente insostenible; el gobierno, sin embargo, se niega a admitir su propia lógica de comportamiento y la capacidad que a través suyo logra la fuerza campesina, refugiándose en la legitimidad del "estricto cumplimiento de la ley", como repetía el ministro de Agricultura (*La Prensa*, 23.6.73). El propio Velasco se limita a la ley, al responder a la campaña propietaria, asegurando que no habrá colectivización de la tierra y que se respetará lo conducido directamente (*El Peruano*, 30.7.73).

El recurso deviene insuficiente frente a la fuerza de la movilización propietaria y, entonces, se opta por acompañarlo de la instrumentación de nuevas formas jurídicas. La primera de ellas es la declaración de inafectabilidad, que se expresa mediante el otorgamiento de un certificado al propietario, en base a la inexistencia de causales para afectarlo. Oficialmente, se ha sostenido que este documento "garantiza la estabilidad de los pequeños y medianos propietarios, mediante la expedición de las correspondientes resoluciones directorales en las cuales se señalan las áreas inafectables que existen de acuerdo a ley." (CENCIRA 1972). Sin embargo, resulta paradójico que tal mecanismo de aseguramiento de la propiedad careciera de base legal, puesto que la ley autorizaba a afectar, dadas determinadas situaciones de hecho en el predio, pero no autorizaba a declarar inafectable aquél en el cual no se dieran las causales previstas; y la razón para que la ley no autorizara tal declaración está en que la inexistencia de razones para

afectar un predio puede variar en cualquier momento. Por el contrario; el certificado de inafectabilidad intentaba otorgar un estatuto estable al propietario. Varias de las razones legales para afectar un predio son susceptibles de presentarse en cualquier momento –bajos rendimientos agrícolas, enfeudamiento, etc.–; pero probablemente la más clara es la existencia de condiciones contrarias a la legislación laboral; obviamente la exigencia de una situación laboral regular es continua; mal podía entonces "asegurarse" la condición inafectable a un predio cuyo conductor podía incurrir en faltas contra la legislación laboral en momento posterior a la dación del certificado –aunque la ley dispuso que una nueva verificación sólo se podría efectuar luego de un año– y, en consecuencia, quedar incurso en causal expropiatoria. La ilegalidad de los certificados de inafectabilidad, ideados por los funcionarios del Ministerio de Agricultura para dar estabilidad a los propietarios, no sólo provenía, pues, de la formal razón de que la ley no los autorizaba; ésta no podía autorizarlos por razones de técnica jurídica.

Pese a ello, el uso de los certificados de inafectabilidad se intensificó como respuesta a la movilización propietaria de mediados de 1973. El ministro de Agricultura aseguraba el 29 de junio en Huaral que las plenas garantías para pequeños y medianos se alcanzarían pronto, al concluirse "las adjudicaciones a título individual y las declaraciones de inafectabilidad que corresponda, en estricto cumplimiento de lo dispuesto por la legislación sobre reforma agraria." (Valdez Angulo 1974: 73). En los días subsiguientes, las diversas zonas agrarias anunciaban masivas declaraciones de inafectabilidad. Hasta octubre de 1974, 30,269 declaraciones habían "inafectado" a 52,161 fundos con un total de 137,303 hectáreas (Pásara 1974: 86). Aunque la razón fundo/hectárea muestra que la cobertura de las declaraciones alcanza básicamente a la pequeña propiedad, el desagre-

gado por departamentos parece evidenciar el peso de los términos relativos de la movilización propietaria y la movilización campesina. Así, por ejemplo, Arequipa e Ica, centros de movilización propietaria sin organización campesina sólida, resultan los departamentos con mayor hectareaje inafecto, mientras que Piura, a pesar de haber sido la cuna de la movilización propietaria pero con una fuerte contraparte campesina, está entre los de menor hectareaje inafecto.

La respuesta del gobierno a través de los certificados demostró que éste intentaba un punto de transacción con la seguridad reclamada por los propietarios. A pesar de la dudosa base jurídica de los certificados de inafectabilidad, los propietarios reclamaron su otorgamiento, mientras algunos articulistas reclamaban desde los diarios el reforzamiento de los certificados haciéndolos irrevocables (*Correo*, 21.6.73; 7.7.73) para conferirles seguridad. A mediados de agosto estaba formalmente constituido un Comité de Defensa de la Pequeña y Mediana Agricultura que se entrevistó con el presidente Velasco y el Consejo de ministros, pidió seguridad para trabajar la tierra y protestó por la intromisión del SINAMOS (Pease y Verme 1974: 582). El gobierno respondió con la instrumentación de una forma jurídica mayor: el 21 de agosto se promulgaba el decreto-ley 20120, sustituido el 4 de setiembre por el decreto-ley 20136, similar al primero en lo fundamental.

La ocasión de la dación de este régimen legal –en respuesta a la demanda organizada de los propietarios– y la forma en que fue presentado oficialmente –como protección a la pequeña y mediana propiedad– no se reflejaban en el contenido específico del dispositivo. Este, esencialmente, se encaminó a dividir pequeños de medianos propietarios, según dimensión del predio, mediante tratamientos legales diferenciados. De hecho, se retomaba así una táctica iniciada en abril de 1973 cuando, mediante el decreto-ley 19977 que liberó

del pago de la tierra a los pequeños adjudicatarios, el gobierno había empezado a intentar lograr la adhesión de los ex-feudatarios, ideológicamente comprometidos con la burguesía agraria como señala Mejía (1973).

El decreto-ley 20136 clasifica las propiedades agrarias individuales en tres categorías: *a.* los predios hasta 15 hectáreas en la costa y 5 hectáreas en la sierra o ceja de selva, que sean trabajados directamente por el propietario y su familia más mano de obra contratada eventualmente, o que cultiven artículos alimenticios; *b.* los predios mayores a 15 hectáreas y hasta 50 hectáreas en la costa, si son trabajados directamente como actividad básica del propietario, con la posibilidad de emplear trabajadores permanentes; *c.* los predios mayores a 50 hasta 150 hectáreas en la costa, trabajados como única fuente de sustento por el propietario y que pueden emplear trabajadores de campo o de oficina. El tratamiento legal diferenciado consiste en que las exigencias respecto de la conducción son mayores para los predios más grandes; especialmente, en lo tocante al cumplimiento de las obligaciones laborales. El dispositivo, asimismo, estableció como obligación del propietario probar la inexistencia de condiciones que darían lugar a la afectación, cambio de orden procesal éste que, en verdad, creó una nueva exigencia a los terratenientes. Las diferencias entre el decreto-ley 20136 y el prontamente derogado 20120 fueron menores y, en todo caso, el sustitutorio contenía mayores exigencias al propietario agrícola; una de ellas fue la prohibición de adquirir, en zonas declaradas de reforma agraria, predios mayores a cincuenta hectáreas, incluyendo la extensión que se poseyera antes de la adquisición.

El Ministerio de Agricultura sostuvo públicamente las ventajas que la nueva norma tenía para los pequeños agricultores: sin costo y con procedimientos simples se podrían sanear los títulos de propiedad, inscribirla en el registro y ser declarada inafectable con requisitos mí-

nimos. Asimismo, informó que en quince días de aplicación del decreto-ley, los funcionarios en visita directa a los fundos que solicitaron ser declarados inafectables habían comprobado el estado de los predios y otorgado dos mil cuatrocientos nuevos certificados de inafectabilidad. La nueva norma, así, se sumaba al, mecanismo de declaración de inafectación, privilegiando explícitamente a los pequeños propietarios con respecto de los mayores. Enfatizando la división, el ministro finalmente denunciaba que quienes se oponían a la nueva norma se hallaban en una acción concertada contra la reforma agraria, con el objeto de mantener sus privilegios a costa de las aspiraciones del pueblo (Valdez Angulo 1974: 99-100). Esto último se refería a la exigencia de derogatoria del nuevo decreto-ley acordada –juntamente con la solicitud de suspensión del procedimiento de afectación en todo el país y el rechazo al SINAMOS– en el I Congreso Nacional de Pequeños y Medianos Agricultores reunido en Arequipa del 14 al 17 de setiembre, con 378 representantes declarados de 21 departamentos (Pease y Verme 1974: 604).

Esta última posición evidenciaba que el conflicto distaba mucho de haber sido resuelto con la norma contenida en el decreto-ley 20136. Como apunta Pease (1977: 81), la burguesía agraria demostraba a través del enfrentamiento al gobierno en torno a la pequeña y mediana propiedad que, descabezada de su fracción exportadora, y luego del desmantelamiento de la organización gremial terrateniente (la SNA) dispuesto por el Decreto-Ley 19400, había logrado una capacidad de movilización en todo el país y, por su cercanía: ideológica y social a la fuerza armada, podía lograr mejor audiencia en el gobierno. Este, en marzo de 1974, respondió a la presión con una nueva norma. La promulgación del dispositivo siguió a un importante conflicto en el valle de Huaura-Sayán en el cual un fundo de propiedad de un ex-ministro de agricultura del régimen, afectado en agos-

to de 1973 y derogada la afectación en enero de 1974; fue tomado por los campesinos (Calderón *et al.*, 1975: 794). El decreto-ley 20554 crea el recurso de amparo a favor del propietario que habiendo sido afectado, estimase que no ha incurrido en causal de afectación o de declaración de abandono. Este recurso es de trámite muy sumario y se presenta directamente ante el Tribunal Agrario, contra la acción del organismo administrativo de la reforma agraria, la cual hasta la dación de esta norma era discutible por el propietario sólo en lo concerniente a la valorización. Como se ha observado en el capítulo 2, el funcionamiento de esta nueva institución —de formal garantía para el propietario— muestra, con las evidencias disponibles hasta fines de 1976, que los propietarios han usado significativamente del recurso: 1786 causas ingresadas entre marzo de 1974 y diciembre de 1976. El sentido en que el Tribunal ha resuelto el recurso, sin embargo, no parece satisfacer las expectativas de los propietarios: 13.1% favorecieron a éstos contra 63.4% que confirmaron la afectación o la declaración de abandono. Si bien es observable una progresiva inclinación de la decisión hacia contrariar el comportamiento del órgano ejecutor (80.3% en 1974; 43.6% en 1976), es importante, sin embargo, la cifra referente a las hectáreas comprendidas bajo los recursos efectivamente amparados: 25,067 has., lo cual es menos del uno por ciento de lo que fue afectado por las acciones de reforma agraria desde que se creó el recurso de amparo hasta diciembre de 1976 (Tineo 1977: 157-158, 174-175).

Luego del establecimiento del recurso de amparo, los comités de defensa de la pequeña y mediana agricultura y ganadería continuaron sus reclamos (Calderón *et al.*, 1975: 839). Durante 1975 el gobierno respondió a estas demandas con mayor flexibilidad, imponiendo puntos de transacción menos radicales que los dispuestos anteriormente, como parte del proceso de re-

definición global del régimen. En junio de 1975, el decreto-ley 21166 mejora el tratamiento a los pequeños propietarios, al limitar la causal de afectación por incumplimiento de leyes laborales para los predios mayores a 15 hectáreas en la costa o el triple de la unidad agrícola familiar mínima en la sierra y al disponer que, cuando se afecte un predio menor al límite inafectable, el propietario podrá conservar hasta 5 hectáreas bajo riego si las trabajara directamente, siempre que no ejerza empleo o profesión distintos, principio que ya estaba aplicando jurisprudencialmente el Tribunal Agrario al resolver los recursos de amparo (Pásara 1974: 93). Pero, además, esta norma contiene una serie de beneficios que se dirigen no al pequeño productor parcelario sino al empresario capitalista. De un lado, aumenta a 30 hectáreas el límite inafectable en ciertas provincias de la sierra. De otra parte, exonera de afectación a las explotaciones pecuarias lecheras, incluyendo las áreas para otros cultivos, hasta 50 hectáreas en la costa y la mitad del límite inafectable en la sierra; exonera también de expropiación por reforma agraria a las tierras ocupadas por establos, centros de engorde de ganado, granjas y centros de ganadería de lidia y de crianza de caballos hasta 15 hectáreas. Las infracciones a la legislación laboral en todos estos casos se reduce a ser objeto de sanción por la autoridad de trabajo, pero no causal expropiatoria. Por último, el dispositivo concilia con los terratenientes al mejorar la valorización de los predios parcialmente enfeudados.

Finalmente, el decreto-ley 21333, de diciembre de 1975, establece "con carácter definitivo los límites que corresponden a la pequeña y mediana propiedad rural": 50 hectáreas en la costa y 30 hectáreas en la sierra. Para aquéllos de estos fundos que hubieren sido declarados "inafectos" no se aplicará el incumplimiento de leyes laborales como causal de expropiación. El dispositivo establece que el Estado adquirirá la tierra por en-

cima de los nuevos límites que previamente hubiesen sido reconocidos como inafectables, a precio de arancel y en diez anualidades en efectivo. Complementariamente, se declara inafectable la propiedad menor a 15 hectáreas en la costa y 5 hectáreas en la sierra, conducida directamente o con familiares, sin necesidad de resolución expresa. El contenido, aparentemente radicalizador, al disminuir los límites inafectables en la costa, contiene en la forma de valorización y pago términos que voceros de la clase dominante habían sugerido tiempo atrás (*Correo*, 7.7.73). En verdad, el nuevo régimen legal concede un satisfactorio conjunto de garantías a los propietarios.

Los conflictos de la expansión urbana y de la pequeña y mediana propiedad, que muestran activamente a los propietarios en el proceso de reforma agraria, evidencian ambos que la transacción con los intereses de aquéllos sólo fue posible a costa de la modificación global del proyecto oficial, fase que transcurre desde 1975, expresándose por cierto en varios otros sectores aparte del agrario. En la imposibilidad de alcanzar previamente la transacción buscada por la reforma agraria gubernamental, hay que distinguir lo correspondiente a lo aportado por su vocación antioligárquica —que partía de un cierto consenso nacional y que como tal no ponía en riesgo al capital en conjunto— y la contribución de las fuerzas sociales que aquélla coadyuvó a desarrollar. El campesinado se convirtió así en una fuerza que, mediante la reforma agraria, desarrolló su lucha por la tierra en buena parte dentro de márgenes de nueva legalidad y consiguiente factibilidad; allí había una amenaza para la clase propietaria. La reacción de ésta contra el proyecto oficial no se genera sólo en el contenido de éste sino en su apertura y relativa tolerancia con la movilización campesina que había hecho posible. Esta

utilizó los márgenes del nuevo derecho y a los sectores más radicales del régimen para alcanzar sus propios objetivos.

La efectivización del proyecto oficial y su dinámica de relación con las clases sociales produce una decantación económica y otra política. Por la primera, como resultado de la transacción diferenciada que intenta el gobierno, el sector propietario pierde la fracción oligárquica en sus expresiones del terrateniente costeño y el gamonal serrano, se mantiene a un sector burgués agrario, de relaciones asalariadas, que obtiene reivindicaciones crecientes a través de los intentos de transacción, y se beneficia de modo evidente los intereses de los urbanizadores. Interesa destacar que la decantación política precipitada por el proceso de reforma agraria agudizó el enfrentamiento de clases sociales y dejó solo al proyecto oficial, a pesar del esfuerzo gubernamental por encontrar sucesivos puntos de transacción con los propietarios y de sus agentes políticos por convertir el apoyo campesino a la reforma agraria en apoyo político al gobierno.

Así se explica que los industriales apoyaran a los "pequeños y medianos agricultores" en su enfrentamiento al gobierno (*El Comercio*, 30.6.73) y que incluso la Confederación de Trabajadores del Perú, bajo control aprista, les prestase "su solidaridad y su respaldo" (*La Prensa*, 28.6.73). La burguesía agraria, sacudida de su fracción oligárquica, se incorporó, de manera circunstancial pero formal, a las "fuerzas vivas" que mediante un homenaje al presidente de la Sociedad de Industrias, formaron frente contra el gobierno de Velasco a despecho de las concesiones de éste —mayores con ciertas fracciones como los urbanizadores, pero que incluso llevó a promover la inversión de bonos, por los expropiados, en el sector minero (D.L. 17791) y en actividades turísticas (D.L. 18807)—; la movilización propietaria coincide con este encuentro y envía su re-

presentante que expresa los intereses del sector (Pease y Verme 1974: 548). En tal postura, la burguesía agraria logra agregarse al pequeño propietario, no amenazado por la expropiación sino por la expansión del Estado; para esta incorporación se utiliza la categoría abstracta de 'propietario', bajo la cual quedan incluidos los primeros, que intentan conservar su propiedad generadora de relaciones empresariales capitalistas, y los segundos que buscan recuperar el excedente del cual el sistema se apropia en perjuicio de su pequeña producción mercantil (Mejía 1973: 110).

Del otro lado, en estos conflictos el campesinado empieza por respaldar la reforma agraria y manifestar contra los propietarios: miles de campesinos desfilan en Lima durante los días del conflicto de los pequeños y medianos y varias organizaciones agrarias emiten comunicados contra la campaña de los terratenientes (Pease y Verme 1974: 547, 557). Pero mayor es el énfasis en atacar a los propietarios que en defender al gobierno: la Federación Campesina de Piura aprovecha para señalar los intentos de conciliar por parte del gobierno con los terratenientes y demandar el no pago de la deuda agraria (Pease y Verme 1974: 578). La posición campesina, tanto en la expansión urbana como respecto a la 'pequeña y mediana propiedad', se hace más clara y distante ante los intentos gubernamentales de encontrar una transacción. Así, ante el decreto-ley 20136 que diferencia tres categorías de propiedad individual, la gubernamental Confederación Nacional Agraria señaló: "está posibilitando la subsistencia de situaciones de injusticia en el agro y atentando contra el espíritu de la Reforma Agraria, obstaculizando su avance y profundización" (1974: comisión 8, 3-4). Y ante la creación del recurso de amparo, coincidieron las dos centrales campesinas, políticamente divergentes. La Confederación Campesina del Perú apuntó que "fue promulgado para beneficio del latifundismo" en cuanto "devuelve a los

Terratenientes... el privilegio de seguir usurpando directamente las tierras" (1974: 13, 24), mientras que la Confederación Nacional Agraria también exigió su derogatoria declarándolo "contrario al interés de las mayorías campesinas" (1974: comisión 9, 3).

En el conflicto, el gobierno intentó usar instrumentalmente las formas jurídicas como expresiones coactivas de los sucesivos puntos de transacción decretados. Se ha sostenido que, mediante las normas, las decisiones gubernamentales "se consagran formalmente y adquieren la legitimidad necesaria para su aceptación por parte de los sectores implicados" (Bustamante 1974: 78); el transcurso del conflicto y las posiciones adoptadas por propietarios y campesinos sugieren lo contrario. Evidentemente, hubo un intento de legitimidad por parte del gobierno que se refugió en el respeto a la ley, moviéndose dentro de una ideología jurídica de la neutralidad legal, que no concordaba con su comportamiento instrumentador de las leyes para obtener resultados de acuerdo a un proyecto de reforma social. Del lado contrario, las argumentaciones propietarias utilizaron la ideología jurídica extensamente para sostener la falta de "seguridad jurídica", la "arbitrariedad en la aplicación de la ley" y, en suma, el atentado oficial contra el "derecho de propiedad privada" (Polo 1976: 81-93). Sin duda, que el gobierno aceptase seguir el juego en la ideología jurídica liberal predominante le significó condición de su derrota en este terreno. Si la legitimidad no fue alcanzada frente a la burguesía, paralelamente, el apego al legalismo como justificación oficial del comportamiento en la ejecución de la reforma agraria, negaba el papel del campesinado en su movilización, que efectivamente dinamizó el proceso, a pesar del gobierno. Si bien el gobierno se valió de la represión contra la movilización campesina, mantuvo abierto un margen real de aceptación de ella, dadas determinadas circunstancias; la negativa a admitir formalmente este último hecho,

con todas sus consecuencias, distanció al gobierno de la fuerza social presuntamente beneficiaria de la reforma. Es significativo el hecho que en pleno conflicto con los propietarios, el Ministerio de Agricultura atacase por igual a los terratenientes que no tenían conducción directa, a quienes amenazó con la expropiación, y a los sindicatos de las cooperativas agrarias que insistían en presentar pliegos de reclamos (*El Peruano*, 25.6.73).

Así, el gobierno instrumentó mecanismos legales al servicio de su proyecto de reforma, pero permaneció atrapado en la ideología jurídica tradicional. Si el gobierno adhirió a este legalismo de apariencia neutral fue porque venía bien a su pretensión de un rol de arbitraje y mediación impuestos, por encima de los intereses específicos de las clases enfrentadas, que signaba todo el proyecto.

Finalmente, el fracaso en la búsqueda de legitimidad para el proyecto, mediante los recursos legales, además encontró otro efecto generado por el carácter transaccional de la mediación gubernamental: los límites a la propia reforma agraria; como apunta Bayer (1975: 56) las sucesivas garantías dadas a los 'medianos' propietarios terminaron por dejar inalterada la estructura de la tenencia en sus tramos de minifundio, de enorme peso éstos en la conformación agraria del país.

4

Las reivindicaciones de los beneficiados

ESTE CAPÍTULO intenta mostrar lo ocurrido con los presuntos beneficiarios del proceso de reforma agraria durante ella. De un lado, examinaremos su situación respecto del control de las empresas adjudicatarias; de otro, analizaremos lo sucedido con sus organizaciones representativas. En ambos casos, a partir de las formas jurídicas rastreadas [los conflictos sociales implicados y la manera en que éstos se expresan en aquéllas.

En cuanto a la gestión empresarial, pasaremos del análisis de la contradictoria normatividad vigente acerca de las empresas asociativas –respecto a derechos de 'propietarios' y actuación del Estado– a la contradicción entre el manejo campesino de la empresa y las necesidades del capital. Pondremos atención a los modos y términos de la intervención estatal, así como a los márgenes de actuación efectivamente recuperados por el campesino en la empresa, pasando revista a algunos casos significativos de cooperativas agrarias de producción y de sociedades agrícolas de interés social.

En lo referente a la organización campesina, enfocaremos primero la situación de las entidades que cobraron importancia en el campo antes de la reforma agraria –sindicatos y comunidades– para detenernos en el tratamiento dado a ellas por la política estatal. Lue-

go se verá el surgimiento de la organización campesina propia del proyecto de reforma agraria oficial, sus antecedentes, justificación ideológica y resultados. En seguida, se hará una breve consideración acerca de la alternativa izquierdista de centralización de la movilización campesina.

Al final del capítulo se esboza una comparación acerca del papel instrumental de lo jurídico, distinto en los dos problemas analizados, buscando una comprensión explicativa acerca de cómo otorga legitimidad, y cuándo no, la normatividad legal.

1. El control sobre la empresa

El análisis de las empresas adjudicatarias de la reforma agraria —tanto en el marco legal como en su funcionamiento efectivo— muestra una contradicción al nivel decisonal, entre la proclamada autogestión a cargo de los trabajadores y la efectiva intervención estatal a través de un conjunto de mecanismos. Este fenómeno, cuyo estatuto jurídico en la propiedad ha sido examinado en el primer capítulo, tiene en la base una contradicción más importante y que consiste en que el intento de desarrollar el manejo de las empresas por los campesinos deviene necesariamente conflictivo —y, en definitiva, impedido o severamente limitado— con las exigencias de la acumulación necesaria en el modo de producción capitalista.

En esta sección vamos a examinar, en primer lugar, los efectos de la contradicción entre autogestión y presencia del Estado, poniendo atención a los márgenes relativos y variables dentro de los cuales se mueven realmente cada uno de los términos opuestos en ella. En segundo lugar, abordaremos la cuestión de fondo, es decir, cómo el contexto capitalista no sólo estrecha sino predetermina el conjunto de decisiones empresariales dentro de la lógica de rentabilidad que le es inherente

El que las disposiciones legales de mayor jerarquía, acerca de las cooperativas agrarias de producción y las sociedades agrícolas de interés social, determinen que son éstas mismas a través de sus órganos internos de gobierno las responsables de las decisiones empresariales, ha sido visto frecuentemente como un simple manto enmascarador del carácter estatal de tales unidades productivas (Luna Vargas 1973: 11). Consecuentemente, habría una cierta forma de cinismo oficial en la reiterada afirmación de que en "las empresas de autogestión campesina (...) el Estado no tiene ingerencia de ningún tipo que vaya más allá de lo establecido para cualquier actividad económica" (Valdez Angulo 1972: 40). Tal interpretación pasa por alto importantes cuestiones del problema: *i.* el efecto, en el nivel ideológico pero real, de la definición autogestionaria, legal y políticamente conferida a las empresas adjudicatarias de la reforma agraria; *ii.* los márgenes efectivamente en uso por los campesinos en el control de las empresas. En otras palabras, debe observarse que la búsqueda de legitimidad en el sector campesino, objetivo fundamental del régimen formalmente autogestionario, supone en la práctica el otorgamiento real de cierto nivel de gestión a los campesinos, sin el cual no cabría pretender la legitimidad. Sin tal nivel de derechos no sería posible enmascarar efectivamente nada; conferir a la ley una función farsesca distorsiona el carácter de la forma jurídica que, al asociar coerción y consenso, tiene que otorgar —no sólo en el papel— para imponerse con legitimidad sobre el dominado,

Eguren (1975: 113) ha analizado bien en el caso del valle de Chancay-Huaral cómo la ideología cooperativa tiene su base material en las nuevas condiciones de trabajo ganadas por el trabajador agrícola a través de la cooperativa, cuya asamblea de socios puede imponer decisiones a los consejos y al administrador. Rubín (1977: 54-55) ha mostrado para el caso piurano que el acorta-

miento de las diferencias de salarios, la suavización de las sanciones, el reparto de parcelas familiares, las utilidades distribuidas, la extensión de los servicios médicos y escolares e incluso la disminución de la jornada de trabajo –comprobada en varios otros lugares (Chirinos 1976: 25)–, son logros reivindicativos de los asalariados miembros de las cooperativas, alcanzados a través de ésta, en la cual pueden ejercer, por lo menos, el derecho de destituir a los dirigentes y al gerente o administrador.

Tales márgenes de actuación del trabajador, con respecto de la toma de decisiones en la empresa, no resulta despreciable, si bien aquélla se ejerce en áspera oposición a la presencia de los funcionarios del Estado. En base a mecanismos formalmente establecidos pero de poca vigencia, como los planes integrales de desarrollo y los proyectos integrales de asentamiento rural, y utilizando vías informales pero sumamente eficaces como el control en el otorgamiento del crédito a través de la banca estatal, el Estado tiene una intervención decisoria en las empresas adjudicatarias.

La intervención del Estado no expresa una planificación de la producción por éste (Matos 1976a: 244) y –conforme hemos visto– tiene un carácter marcadamente diferencial en función de consideraciones de tipo económico y de tipo político. Si ponemos de lado estas últimas, que serán mejor examinadas en la segunda parte del capítulo, la intervención del Estado en las decisiones de naturaleza económica se ejerce, fundamentalmente, en la medida de la importancia económica de las empresas –por ejemplo, es grande en las cooperativas azucareras (García Sayán 1977: 144)– y tiene como objeto cautelar el nivel de generación del excedente en ellas, cuidando no sólo la mantención del criterio de rentabilidad –interés que frecuentemente comparan los trabajadores– sino la preservación de una significativa porción del producto económico de la empre-

sa. Por eso, de todos los mecanismos utilizados por el Estado sobre las empresas adjudicatarias, el más constante y uniforme es el que se ejerce a través de la autorización para el aumento de salarios, cuestión que ha originado múltiples conflictos con los trabajadores, empeñados en reivindicar una parte mayor del excedente. El control sobre las remuneraciones resulta clave para garantizar no sólo la acumulación a nivel de la empresa y la reproducción del capital en ella, sino la acumulación estatal mediante impuestos y pago de la deuda agraria, y el traslado de excedente a otros sectores con términos de intercambio que mantienen bajos los costos y, consecuentemente, los precios agrícolas. Aunque un partidario del capitalismo de Estado ha sostenido que en el caso peruano no ha sido alta la porción de excedente apropiada en las cooperativas agrarias por el Estado (Fitzgerald 1976: 32), la cifra de casi seis mil quinientos millones de soles pagados como impuesto a la renta sólo por las cooperativas azucareras entre 1971 y 1975 (CECOAAP 1975) muestra que es importante la parte extraída directamente por el fisco, como resultado del tipo de intervención estatal preservadora, en términos más generales, del excedente.

La crisis económica que sacude al país desde 1974 y que precipita una crisis política del proyecto reformista de Velasco (Alberti 1977: 82) conduce a que la presencia estatal, en ese contexto, cuide mejor los aspectos productivos, en busca de garantizar el abastecimiento agrícola y maximizar rendimientos en las empresas. Así, en junio de 1975 el decreto-ley 21169 estableció el sistema de producción agropecuaria que organiza a propietarios individuales y empresas asociativas en núcleos de productores de los cultivos bajo programación oficial, a su vez agrupados con funcionarios estatales en consejos de productores según niveles local, zonal y nacional; aunque el dispositivo y su reglamento –el decreto supremo 124 75-AL– se refieren a

la función 'coordinadora' del sistema, la mayor presencia de la representación estatal, la cooptación de los representantes de los productores mediante la forzada representación de afiliados a la Confederación Nacional Agraria y la conservación por los ministerios de la instancia resolutoria acerca de la programación de la producción, muestran una compleja forma de ordenar eficientemente a agricultores y campesinos con fines de asegurar la producción, especialmente la alimenticia y la de exportación. Complementariamente, la 'incorporación' a la cadena burocrática torna imposible la crítica a la administración estatal (Palmer 1973: 25-27).

Pero, donde el Estado quizá ha puesto mayor énfasis para su nivel de intervención en las empresas agrarias, a propósito de la crisis económica, es en los mecanismos que aseguran el rendimiento de la mano de obra. En 1976, el decreto-ley 21585 determinó formalmente la necesidad de autorización para modificar los salarios y las condiciones de trabajo por las empresas adjudicatarias que, según este dispositivo, deben seguir un trámite ante el Ministerio de Agricultura; el incumplimiento es sancionado drásticamente con pena de prisión, prohibiéndose que dirigentes o funcionarios cooperativos sean removidos por la asamblea en razón de no haber efectuado pagos que contraviniesen este decreto. Paralelamente, el decreto supremo 712-76-AG consolida –aunque sólo legalmente– en el sistema de asesoramiento y fiscalización, dependiente del Ministerio de Agricultura, todas las atribuciones del Estado sobre las empresas asociativas. Finalmente, se ha dispuesto la pérdida de la calidad de socio como sanción a quienes incurrieran en cualquier tipo de paralización, según el D.S. 2020-76 AG. Como consecuencia de esta política, bajo presión de las agencias estatales, se ha restablecido en las cooperativas piuranas el trabajo de los socios 'por tarea', forma de remuneración a destajo que optimiza el rendimiento del asalariado sobresforzándolo; y

se ha llegado, en ciertos casos, a reducir el monto de los salarios (Rubín 1977: 45).

El encuentro de un poder de gestión legalmente conferido a los trabajadores con los decisivos mecanismos de intervención estatal que venimos de sumarizar, ha producido resultados muy distintos, cuya variabilidad puede situarse en referencia al tamaño e importancia de la empresa y a la fuerza, organización y experiencia de su fuerza laboral. Además, el producto de la interacción entre la reivindicación campesina y la tutela estatal no se ha mantenido estable en el tiempo; una excelente muestra de la evolución de los términos de dicha relación es proporcionada por el caso de los complejos agro-industriales o azucareros, que si bien se adelantaron en el desarrollo de este tipo de conflicto –por lo inmediato de la reforma agraria en ellos– no prefiguraron del todo lo ocurrido en otras empresas asociativas, dadas sus distintivas características con respecto a ellas, tanto en composición orgánica de capital, rentabilidad y destino del producto al mercado exterior, cuanto en trayectoria y signo de la lucha sindical.

En los complejos azucareros, pasada rápidamente la etapa de administración estatal para la cual se creó un sistema especial de conducción (D.S.51-70-AG) con un comité de supervigilancia (decreto-ley 17732), y producida la adjudicación, se dispuso al establecimiento de una particular fórmula de gobierno según la cual el gobierno designaba a un número de miembros de la asamblea cooperativa en proporción directa al monto de la deuda generada por la adjudicación de la negociación; la razón deuda agraria/beneficios sociales aportados por los adjudicatarios era favorable a éstos sólo en el caso de la quebrada hacienda Cayaltí; esto significó que en todos los demás, según lo dispuesto por el decreto-ley 18299, el gobierno nominara a la mayoría de los componentes del órgano máximo de gobierno de la cooperativa, durante los años 70 y 71; adicionalmente,

se previó un mecanismo de representación por tipos de trabajadores, con lo cual los técnicos y empleados obtenían sobre-representación respecto de los obreros y trabajadores de campo. La cooptación en la fórmula no podía ser más evidente; su origen ha sido ubicado en el temor gubernamental a la fuerza del partido aprista sobre estos sindicatos (Pease 1977: 89-91); sin embargo, la experiencia posterior —que será examinada en la segunda parte del capítulo— ha demostrado que este comportamiento oficial partía de una desconfianza, más general, a la acción de las masas. Si tal fue el origen, el resultado de esta norma manipuladora sin legitimidad posible fue un sinnúmero de conflictos y enfrentamientos, paros y huelgas, que llevaron al gobierno a adicionar la represión sobre la manipulación (Pease 1977: 84). En esto jugó un rol particular la figura delictiva del sabotaje a la reforma agraria, creada por el decreto-ley 17716 y posteriormente ampliada por el decreto-ley 18158.

Según el texto original de la ley de reforma agraria, incurre en el delito de sabotaje

"el que (...) atentara contra la producción agropecuaria con la finalidad de frustrar la ejecución de las normas legales sobre Reforma Agraria...",

detallándose a continuación diversas figuras de comisión del delito, susceptibles de configurarse por propietarios las más, y por trabajadores las menos. Este carácter del sujeto delincuente quedaba reafirmado por el hecho que la sanción adicionaba a la pena de prisión la de multa equivalente al valor de las inversiones en predios rústicos del condenado. La ampliación de la figura delictiva del sabotaje, mediante el decreto-ley 18158, es resultado de los conflictos surgidos en las cooperativas azucareras durante la vigencia del régimen de gestión cooptador que examinamos; la nueva figura delictiva incluye a quien

"se valiera de su condición de miembro de un órgano directivo de las cooperativas agrarias, federaciones sindicatos o comunidades campesinas para entorpecer la constitución o funcionamiento de la cooperativa o frustrar su cometido".

La determinación de los actos susceptibles de ser denunciados, para su juzgamiento por el fuero militar, debido a estar comprendidos en la tipificación delictiva, quedó confiada al sistema de asesoramiento y fiscalización de las cooperativas agrarias, en cuyos comités zonales fueron incorporados los jefes departamentales de la Guardia Civil y la Policía de Investigaciones, según la resolución suprema 285-71-AG.

El sistema de conducción de las cooperativas azucareras "formado por militares, generalmente del servicio de inteligencia" y cuya instancia decisoria real estaba en los comités de gerentes y técnicos ('Zaldívar' 1971: 25) se complementó repetidamente con la detención de dirigentes y trabajadores: en mayo de 1970 se enjuició a los dirigentes sindicales de Cartavio, en enero de 1971 ocurrió lo mismo en Pucalá y en setiembre de ese mismo año una huelga en Cartavio fue seguida del despido de los sindicalistas (Pásara 1978).

En 1972 se produjo un cambio de política con respecto de las cooperativas azucareras. El decreto-ley 19312 eliminó las fórmulas de cooptación e igualó el manejo de estas cooperativas al de las demás. Mejía (1976) sostiene que la modificación en el régimen de gestión se debió a que el nivel de conflicto alcanzado estaba alterando los objetivos del proyecto gubernamental, en términos económicos; la acción sindical podía atentar contra la acumulación en la empresa. La apertura logró cooptar directamente a los dirigentes sindicales, muchos de los cuales pasaron a dirigir las cooperativas, y consiguió que las reivindicaciones laborales pasaran por la empresa, sujetas a su rentabilidad;

esto último es posible sólo debido a los amplios márgenes de beneficios de la industria azucarera. Ello hace que, en este punto, el proceso de los agro-industriales se separe del resto de las cooperativas agrarias costeñas. Si bien las mayores porciones del excedente económico se destinan al pago de impuestos y al de la deuda agraria –percibidos por el Estado– y a inversiones rentables, decididas por los técnicos y los funcionarios estatales, y sociales, que reemplazan obras y servicios públicos, todavía ha sido posible dedicar una porción significativa al engrosamiento de los salarios. Este hecho, sumado a la mayor legitimidad de la fórmula cooperativa que coopta a la dirigencia, compensa suficientemente el que la participación de los trabajadores sea baja o nula (Bernales *et al.*, 1973) y que las relaciones de trabajo en términos de división y jerarquización mantengan lo fundamental del antiguo régimen de hacienda (Mejía 1976).

A pesar del vigilante sistema de asesoramiento y fiscalización, la presencia estatal fue relativamente menos impositiva en los complejos azucareros que en las demás cooperativas –después de 1972 y hasta que la crisis económica en 1977 lleva nuevamente a la intervención estatal directa–; ello se debió a que las necesidades de preservar el excedente no exigían una compresión de los salarios, a la manera en que lo requirieron empresas menos rentables, como las piuranas (Rubín 1977). De este modo, la triple alianza entre dirigentes campesinos, gerente y Estado (Eguren 1975: 115-116), que con un carácter inestable conducía las cooperativas agrarias, puso el acento en los polos que resultaban necesarios para garantizar el excedente, según rentabilidad empresarial y fuerza laboral reivindicativa. Esta interpretación se opone a la percepción de la reglamentación legal cooperativa como causa de la falta de participación de los trabajadores: al revés, aquélla es sólo

manifestación de ésta (Eguren 1975~ 139), cuyos límites tenían que ser estrechados en relación con necesidades de acumulación del sistema.

El caso de las sociedades agrícolas de interés social –ubicadas en la sierra peruana– presenta, con respecto de las cooperativas, algunas diferencias que derivan de la conformación misma de estas empresas y del grado de desarrollo de las fuerzas productivas que la reforma agraria encuentra.

En estas sociedades los adjudicatarios son no sólo los trabajadores sino, además, algunas comunidades campesinas circundantes que participan como socios en el control de los órganos de gobierno y en el reparto de beneficios; son, pues, personas jurídicas los miembros de estas empresas: una cooperativa que reúne a los trabajadores y un cierto número de comunidades. Los defensores de esta forma de adjudicación sostienen que no era deseable ni entregar una empresa tan productiva sólo a los trabajadores, profundizando las diferencias de ingresos en la región, ni repartir las tierras entre las comunidades, que hubiesen dispuesto del recurso reproduciendo la estratificación interna de cada una y dejado sin empleo a los trabajadores del latifundio, perdiéndose la eficiencia productiva. Señalan que la sociedad agrícola de interés social ha logrado redistribuir el ingreso, incrementar la producción y hacer participar crecientemente al campesino (Tolentino 1974: 173-174). Las evidencias presentadas por los estudios realizados no sólo contradicen tan optimista balance, sino que muestran una conflictiva situación complejamente originada por la presencia de las comunidades, beneficiarias sin participar en el trabajo productivo de la empresa.

En efecto, los estudios de casos disponibles señalan que en las sociedades agrícolas más importantes, como la Cahuide (Montoya *et al.*, 1974) y la Pachacútec (Robles 1974) aparece una contradicción nueva, entre los trabajadores efectivos de la empresa y los campesinos

ricos, dirigentes de las comunidades, que alcanzan un cierto grado de decisión empresarial y benefician del trabajo de aquéllos sin aportar productivamente. Como consecuencia, el margen reivindicado por los trabajadores de la empresa es menor que en las cooperativas y se reduce a un aumento de salarios negativamente compensado por una restricción en las condiciones de trabajo, particularmente en la tolerancia de la empresa respecto del ganado de los pastores. La cooptación de dirigentes no pasa por concesiones a los trabajadores, puesto que los dirigentes no salen de entre ellos sino de los estratos más ricos de las comunidades socias; en éstos hay preocupación por maximizar rendimientos y bajar costos –entre ellos el de salarios– a fin de mejorar la participación en las utilidades. Sin embargo, las comunidades como tales tampoco reciben sustanciales ventajas con la nueva forma de adjudicación: no reciben tierras, ni empleo para sus miembros –que no puede ser aumentado sin poner en peligro la rentabilidad–, ni sustanciales utilidades, puesto que el monto de éstas es pequeño. Montoya (1974) apunta que en el tipo de uso sobre la pequeña parte del excedente que va a las comunidades socias –planeado por los funcionarios– se percibe la misma política estatal que en las cooperativas más rentables: sustituir el gasto fiscal en servicios públicos por 'inversiones sociales' financiadas con las utilidades que da la empresa a las comunidades. Mientras el grueso del excedente se sigue trasladando fuera de la empresa, con insumos caros y control de precios sobre los productos que vende, el rol del Estado en este caso aparece menos ostensiblemente que en las cooperativas, gracias a la contradicción dirigentes comuneros-trabajadores por sobre la cual aquél manipula apoyando la alianza técnicos-dirigentes comunales (Montoya 1974: 26), reprimiendo los intentos de sindicalización de los trabajadores y beneficiando a los dirigentes comunales mediante ventajas concedidas a través de la em-

presa y un proceso de burocratización que a veces los recluta para puestos oficiales al terminar su período.

Los informes publicados por el *Centro de Estudios de Participación Popular* del SINAMOS muestran un panorama similar para un conjunto de sociedades agrícolas de interés social en Ancash, La Libertad y Puno, dándose en cada caso reducidísimos límites a la intervención de los trabajadores en la gestión; en muchas empresas apenas se han debilitado las normas de semi-feudalidad características del gran latifundio serrano. Este aspecto, en el cual coinciden diversos estudios. (Fonseca 1974: 15-16), muestra, más que una simple diferencia de énfasis en la reforma agraria, la incapacidad de ésta para superar las formas pre-capitalistas allí donde efectivamente han llegado las acciones de reforma. Esta interpretación, ciertamente, discute la validez absoluta de aquélla generalmente aceptada respecto a que las reformas del período 68-75 sólo tocaron el sector. 'moderno' de la economía (Webb y Figueroa 1975, Fitzgerald 1976); estos casos muestran que, más bien, cuando sí llegaron al sector tradicional, fueron incapaces de transformarlo expansionando la economía campesina. Las normas de participación en el manejo de la empresa se sobreponen curiosamente sobre la realidad laboral previa, añadiéndole elementos, sin llegar a transformar las pre-existentes.

Probablemente estos límites y tales resultados explican por qué se han producido retiros en algunas empresas; tal el caso de la comunidad de Huaracilla, que renunció a su condición de miembro de la sociedad agrícola de interés social José Carlos Mariátegui (*Lucha Campesina* 1974: N° 1, 7). Esto ha tenido como consecuencia el que otras comunidades se nieguen a ser incorporadas a empresas adjudicatarias (Harding 1975: 248), planteándose formas alternativas de organización empresarial y de uso de la tierra, que no han sido permitidas por el órgano ejecutor de la reforma agraria –tanto en

Piura (*Las luchas...1977: 79-80*) como en Andahuaylas (*Crónica ... 1974: 29-41*).

Los casos de los complejos agro-industriales y las sociedades agrícolas de interés social constituyen la polaridad de un amplio espectro de combinaciones producidas en lo que se refiere a la participación de los campesinos en el control de la empresa de la cual son adjudicatarios; desde el logro –mediante luchas y enfrentamientos– de la sustantiva disminución de la opresión de la hacienda costeña, hasta la práctica permanencia de las condiciones de trabajo del latifundio, esta gama resulta explicada por las condiciones objetivas que la reforma agraria encuentra, en términos productivos y laborales, sobre las cuales el Estado –preservando la generación de excedente– propicia varios tipos de alianzas, encargadas de controlar la empresa. La relativa legitimación de éstas opera, como hemos visto, mediante normas que provocan la participación de trabajadores en las cooperativas, establecidas sobre empresas en las cuales la fuerza laboral había alcanzado un mayor desarrollo previo a la reforma, y la de dirigentes de comunidades en las SAIS, donde antes prevalecieron condiciones de semi-feudalidad, que el nuevo régimen no ha erradicado totalmente.

Hay que subrayar que la forma de presentación de la contradicción en torno a la gestión ha permitido, en muchos casos, que la correlación de fuerzas a nivel de la empresa faculte a los campesinos para ejercer cierto control sobre los técnicos y administradores. Sin embargo, la movilización por este logro tiene el paradójico efecto de atrapar al campesino en tales metas; la superación de ellas depende, obviamente, del nivel de conciencia política que pueda darse en determinados casos.

De cualquier modo, se presente la contradicción del campesinado respecto del Estado o respecto de los técnicos que dependen de aquél, lo importante es notar que la cuestión de fondo tiene que ver, más bien, con

que la reivindicación laboral sobre el control de la empresa intenta recuperar un excedente que, contrariamente, es necesario que sea extraído para el funcionamiento de las relaciones capitalistas de intercambio; la presencia del Estado, como hemos visto, trata de garantizar este hecho central, admitiendo grados y matices según condiciones propias de cada unidad empresarial. Tal racionalidad –que no corresponde sólo al nivel de la empresa sino centralmente al sistema económico en conjunto– y el carácter contradictorio e inestable de las empresas cooperativas explican la mantención de rígidas formas de jerarquización (Mejía 1976: 150-152), la implantación de una más precisa división del trabajo a través de los reglamentos internos de trabajo, y la desarticulación de la reclamación laboral colectiva, así como el fracaso de algunos intentos de democratizar el manejo interno del trabajo (Eguren 1975: 99-104). En este proceso transcurre un renovado flujo de descapitalización que Bayer (1975: 18) ha cuantificado, sosteniendo que en 1970 un trabajador del campo perdió cuatro veces más, en su intercambio para obtener productos industriales y en el pago de impuestos, que en 1961; añade que el campo subvencionó a la ciudad en 1970 con dos mil quinientos ochenta millones de soles. Como señala Matos (1976a: 249), uno de los más importantes medios de esta descapitalización del agro son los precios agrícolas que sufren control, financiando la industrialización en cuanto permiten mantener los salarios razonablemente bajos. A ello hay que agregar los impuestos, la deuda agraria y los mecanismos de comercialización en beneficio de intermediarios.

Esta lógica de descapitalización del campo no puede ser explicada por la falta de decisión de los campesinos sobre sus empresas y, en consecuencia, sobre el excedente por ellas generado, mantenida a través de un régimen legal contradictorio; más bien la falta de participación es consecuencia de las necesidades de acu-

mulación y reproducción del capital. En tal contexto, el uso de débiles formas de incorporación del campesino a la empresa intentó ganar la legitimidad de éste; los márgenes dados por las necesidades del capital en enfrentamiento con las luchas campesinas fijaron los límites reales al intento, socavando hasta un cierto punto –variable, según los casos, pero de saldo no muy positivo– las bases reales de la legitimidad que el proyecto gubernamental buscaba en el campesinado.

2. La organización propia

Al dictarse la nueva ley de reforma agraria, el movimiento campesino peruano atravesaba por una etapa de reflujo desde su última movilización, hacia fines de 1963, cuando luego de la toma del poder por el régimen civil de Belaúnde se produjeron oleadas de recuperación de tierras en la sierra sur del país que fueron detenidas violentamente. No puede sostenerse que la ley de reforma agraria dictada en 1969, por el gobierno de Velasco, constituya una respuesta inmediata a presiones campesinas existentes en esos momentos: la naturaleza de esta ley es más bien preventiva de la movilización campesina independiente que, se sabía por varias otras experiencias a más de la ocurrida con Belaúnde, dadas ciertas condiciones insurgía vigorosamente, poniendo en riesgo la seguridad de la tenencia de la tierra y, eventualmente, del control de los dominantes.

La movilización campesina había sacudido fuertemente el régimen oligárquico desde la década anterior. El reformismo civil surgido en 1956, a través de tres nuevos partidos políticos, recogió la reivindicación de la reforma agraria que, instalado en el poder en 1963, resultó incapaz de procesar. La paralización del programa reformador belaundista llegó a la represión de la ola de toma de tierras más importante de este siglo, ocurrida en la sierra sur del Perú en ese año. Sobre esta base pendiente, si bien la movilización había sido

detenida, opera la redefinida concepción militar de seguridad nacional (Mercado 1974), en cuyo núcleo aparece la solución de los conflictos sociales internos como pre-requisito para la defensa de la soberanía. En ese sentido, movilización campesina y proyecto gubernamental se encuentran; la primera hizo impostergable lo que el segundo tenía razones y fuerza para ejecutar.

En los términos que fueron siendo creados evolutivamente por el proceso de la reforma agraria, la movilización campesina desarrolló un papel fundamental, uno de cuyos aspectos –la lucha por la tierra– ha sido examinado en el tercer capítulo. Por eso mismo, su institucionalización organizativa resultó ser una cuestión crucial: instrumento de combate reivindicativo, objeto, de encuadramiento por el proyecto político oficial, base de centralización competitiva al gobierno a ser instrumentada por nuevas formas de politización; son diferentes aspectos que presentan una dinámica muy rica para el análisis. En lo que sigue, vamos a seguir el tratamiento legal de la organización campesina, respecto de las entidades existentes antes de la reforma agraria y a las surgidas o robustecidas con ocasión de ella.

La organización campesina tradicional es la comunidad 'indígena –legalmente denominada comunidad campesina desde 1969– que, constituida en base a un territorio de común utilización, una organización tradicional en la cual predomina la reciprocidad, y un patrón cultural con pervivencia de valores andinos (Matos 1976b: 179), ha pasado por diferentes etapas y atraviesa por un intenso proceso de desestructuración, bajo el impacto del capitalismo (Matos 1976b: 217). A pesar de ello, sin una organización económica de base y con marcada desigualdad de recursos entre sus miembros, la comunidad ha permanecido como un ente social en tomo al cual se produce la defensa de los intereses más inmediatos del campesino en vastos sectores del campo, especialmente –aun que no sólo– en la sierra.

El proyecto oficial previó la conversión de la comunidad al patrón cooperativo; la ley de reforma agraria dispuso la reestructuración de las comunidades "y su organización en cooperativas". En concordancia el decreto supremo 37-70 AG, que contiene un estatuto para las comunidades, les impone una organización similar a la cooperativa: consejo de administración, consejo de vigilancia y asamblea general. A más de ello, la reestructuración dispuesta por la ley se tradujo en otros dos aspectos. En primer lugar, el propio decreto intentó una recomposición de los miembros de la comunidad, manteniendo sólo a quienes residieran establemente en ella y no tuvieran propiedades ni ingresos fuera de su ámbito. En segundo lugar, el decreto dispuso de varias maneras, que se reorganizara el uso de las tierras, mandando que la tierra adjudicada por la reforma agraria sólo fuera trabajada comunal o cooperativamente, disponiendo que los pastos de propiedad comunal sólo fueran usados en común y poniendo límites a las parcelas individuales, estableciendo que se disuelve legalmente la comunidad cuando sus tierras "sean usufructuadas individualmente por sus miembros en forma significativa o dominante en la totalidad".

Asumiendo, que "la desigual: distribución de las tierras comunales y su uso como propiedad privada por comuneros" entraba el desarrollo de la comunidad (Figallo 1971: 16), se supuso que la solución estaría en reordenar el uso de tierras y en excluir a los comuneros no dedicados a faenas, agrícolas dentro de la comunidad, es decir, los "comuneros pasivos" (Matos 1976b: 195) que cumplen importantes funciones de relación con los centros urbanos, donde están los núcleos, de poder y de decisión. De hecho, esto originó protestas en reuniones campesinas (III Convención Departamental Campesina de Cajamarca 1973). En cuanto al reordenamiento del uso de tierras, el proyecto legalmente expresado ignoraba; la dinámica social de relaciones capi-

talistas en la cual opera y se explica la privatización de las tierras; por ello, su factibilidad era endeble.

De hecho, el gobierno no destinó demasiados recursos a acciones de reorganización, que resultaba casi inviable en tanto pretendía transformar la estratificación comunal sólo mediante mecanismos legales y cambios internos a la comunidad; los modestos intentos generaron resistencias de parte de los comuneros (Palmer 1973: 149). Determinadas intervenciones sobre comunidades, a cargo del SINAMOS –como la de Querecotillo en Piura, en 1975–, al parecer tuvieron más relación con los esfuerzos comunales por organizarse productivamente de forma distinta a la oficial, y con la participación de algunas de estas comunidades dentro de acciones de movilización alternativas a la centralización campesina encauzada con apoyo y marcos gubernamentales; no hay diferencia, pues, entre estas intervenciones estatales y las dispuestas sobre otras entidades de base, incluidas las cooperativas.

Los sindicatos confirman una institución históricamente más reciente, pero que ha jugado un papel decisivo en la historia del campesinado. En 1970 había 425 sindicatos registrados oficialmente (SERH 1970: 6); sin embargo, esta cifra estaba muy por debajo del fenómeno real del sindicalismo agrario fuera de trámites y requisitos legales: analizando la movilización campesina de la década del sesenta, Neira (1970: 30) apunta que los servicios de inteligencia detectaron unos mil quinientos sindicatos. Similar papel tuvo el sindicalismo agrario en la movilización producida durante la reforma agraria en procura de la tierra, conforme hemos visto en el tercer capítulo.

A pesar de la tirantez en las relaciones entre sindicalistas y gobierno –que ya hemos examinado a propósito de los complejos azucareros–, hasta 1972 no se mostraba en los textos legales una política oficial global con respecto a los sindicatos campesinos. En mayo

de ese año, el decreto-ley 19400 dispuso el establecimiento de un sistema asociativo que intentaba comprender a todo el campesinado nacional y en el cual no se incluyó a los sindicatos. Un dispositivo de esta ley mandaba que "sólo las organizaciones agrarias (...) del presente decreto-ley tendrán la representatividad de los trabajadores del agro, ante el Estado, los particulares y la opinión pública...", con lo cual aparentemente se negaba a la institución sindical; sin embargo, otras disposiciones del propio cuerpo legal abrían expresamente la posibilidad de que los campesinos sin tierras –agrupados en asociaciones según el modelo de la ley–, al mismo tiempo, constituyeran sindicatos. La falta de otra referencia legal al sindicato dejó su estatuto jurídico en la ambigüedad.

Más allá del análisis legal, sin embargo, la cuestión adquirió una mayor claridad. En efecto, un examen de la política efectivamente seguida por las autoridades respecto de los sindicatos muestra un tono marcadamente contrario a éstos. Tal política utilizó, en términos del procedimiento laboral, dos distintos mecanismos dirigidos a bloquear el ejercicio sindical de los trabajadores del campo. El primero fue el no reconocimiento de los sindicatos conformados en empresas beneficiarias de adjudicaciones de reforma agraria y la cancelación del registro a aquellos sindicatos que plantearon al Ministerio de Trabajo su cambio de denominación cuando la hacienda se convirtió en cooperativa; esto ocurrió en casos como el de la CAP Huando (Mejía y Díaz 1975: 125) y la SAIS Cahuide (*El Comunero* 1973: N° 2, 5). El segundo mecanismo fue la declarada incompetencia de la autoridad de trabajo para conocer y resolver los problemas de naturaleza individual o colectiva que surgieron en las relaciones laborales de las empresas adjudicatarias (*Línea Popular* 1973: N° 2, 3), que resultaron procesados, alternativamente, por los organismos internos de la cooperativa o sociedad agrícola de inte-

res social y resueltos en revisión por el SINAMOS, sin base legal alguna. La justificación formalmente dada para tal política se encuentra en las reiteradas resoluciones de la autoridad de trabajo considerando que en las empresas asociativas de la reforma agraria no existe relación laboral, en razón a que la condición de los trabajadores como socios no produce vínculo con empleador alguno, al cual correspondería la existencia y el ejercicio del sindicato*.

Tal política sindical recibió una justificación, a nivel de la ideología global del régimen, en el carácter discriminatorio y marginante que se denunció en todas las "instituciones representativas" existentes antes de 1968:

"A tal carácter no fueron nunca extrañas, por ejemplo, las organizaciones políticas y sindicales. Los partidos, y los sindicatos a ellos subordinados, no pudieron, por ende, constituir jamás entidades de participación real. Siempre se vieron mediatizados (...) Partidos y sindicatos fueron, por eso, mecanismos larvados de participación, incapaces por su propia estructura, por sus propios supuestos organizativos, por sus propósitos de finalidad, de llegar a constituir canales de auténtica expresión participatoria" (Delgado 1973a: 15).

Específicamente, la ideología oficial consideró a los sindicatos agrarios también como entidades heredadas de

° Aunque no hay base legal alguna para este tratamiento del problema, parecen haber *directivas* expresas que se refieren al punto. Las *directivas* son instrucciones acerca de la aplicación de las normas legales, que existen en cada sector de la administración pública desde 1968, y son dictadas por escrito desde el despacho ministerial. Su fuerza efectiva es enorme, en la medida en que, de hecho, determinan los criterios de interpretación del funcionario responsable de implementar una norma, pese a que son una forma no prevista por la ley y cuyos contenidos no son de público conocimiento.

la estructura anterior, cuya existencia era una "incongruencia" luego de la constitución de las empresas adjudicatarias, reclamándose nuevas normas laborales que consideraran que ahora trabajadores, empresarios y productores eran los mismos (Tolentino 1974: 185-186), probablemente en busca de legalizar lo que ya hacía la autoridad de trabajo al considerar inexistentes a los sindicatos.

Obviamente, las propias bases campesinas han rechazado esta política anti-sindical. A nivel de las dos centrales, el rechazo ha sido explícito y la consigna 'Fortalezamos nuestros sindicatos' aparece en muchos impresos. La Confederación Campesina del Perú recogió entre los acuerdos de su plataforma "desarrollar firmemente la lucha por los derechos sindicales" subrayando la existencia de relaciones obrero-patronales en las empresas adjudicatarias (1974: 24). La Confederación Nacional Agraria tuvo acuerdos menos homogéneos; mientras acordaba solicitar la incorporación de los sindicatos como bases de la CNA, "siempre que represente a campesinos de predios no afectados" (1974: comisión 8, 6), paralelamente se demandó a la autoridad de trabajo que, en cumplimiento de la ley y los convenios internacionales, reconociera los sindicatos que solicitaran su registro y se declaró que "no es incompatible la existencia de sindicatos en las empresas asociativas tan sólo que éste debe replantear su rol ya que al no haber patrón ni relación laboral contractual y conflictiva, es otra la tarea que le compete realizar y otros los medios a emplear" (1974: comisión 17, 12). Aunque el tono es menos combativo en el segundo caso, la defensa del sindicato aparece también en términos contrarios a los asumidos por el proyecto gubernamental.

Resulta pertinente preguntarse si la institución sindical ha sido debilitada por esta política oficial. El examen de las luchas concretas parecería sugerir lo contrario: la negación del canal sindical, de hecho existen-

te, redobla la movilización en su defensa. Pero si el sindicato sale o no fortalecido del proceso de reforma agraria es una cuestión que no tiene que responderse solamente mirando a los efectos de la política laboral del régimen militar. La cuestión fundamental es cómo afecta al sindicato la recomposición de las relaciones laborales que la reforma agraria impulsa, en tanto que uno de sus aspectos es el tratamiento procesal a los sindicatos. En el análisis de casos por valle o departamento, algunos autores sostienen que el movimiento sindical resurge como fruto de las contradicciones de la aplicación de la reforma agraria (Mejía y Díaz 1975) (Eguren 1975: 120). Otros apuntan que el rol del sindicato ha disminuido objetivamente, no sólo por haber desaparecido el patrón sino por la capacidad de decisión obtenida a través de la asamblea de cooperativistas (Rubín 1977: 59-61). Esto último sugiere la posibilidad de que, pasada la lucha por la afectación de la tierra, ocurra un debilitamiento del sindicato en la medida en que mayor es el margen reivindicativo obtenido por el trabajador sobre la gestión de la empresa para alcanzar sus reivindicaciones; o que, en cualquier caso, el sindicato se mueva hacia la adopción de un rol –de contenido e importancia variable e inestable– complementario a lo obtenible por la vía cooperativa. Resulta evidente que absolver la cuestión acerca del papel del sindicato en el nuevo contexto agrario, supone mirar también a la politización del trabajador como factor concurrente. Como se ha visto, la ideología oficial persiguió menguar el papel de los sindicatos, mientras los partidos políticos intentaron lo contrario. Este marco se expresa, de alguna manera, en el hecho que allí donde las bases campesinas usaron intensivamente el sindicato como vía de lucha, su movilización no pudo ser centralizada por el esfuerzo gubernamental para encuadrar al campesinado en una organización "militante del proceso" político iniciado en 1968, intento que vamos a analizar.

En el curso de la reforma agraria, la acción gubernamental y la movilización se encuentran, en primera instancia, a nivel de haciendas; luego el encuentro ocurre en el valle, la región y, finalmente, en el esfuerzo centralizador nacional, que expresa un grado superior de fuerza y organización en la movilización popular. Como hemos visto antes, el gobierno trataba de afectar la tierra, de acuerdo a los objetivos de su proyecto de reforma social, y de solucionar los problemas originados durante su desarrollo —efectos de la movilización inclusive— recurriendo contradictoria, alternativa y/o complementariamente a la agitación ideológica antiterreniente, a la concesión y a la represión. En 1972, el gobierno presenta su propia alternativa de organización y centralización, con el decreto-ley 19400, que liquida a la Sociedad Nacional Agraria y establece en su reemplazo la Confederación Nacional Agraria.

A medida que se fue desarrollando la reforma agraria, se develó un mayor rol del Estado ante el campesino a través de: *i.* las empresas en las cuales los trabajadores luchaban por el control de ella y encontraron que era en el aparato del Estado donde llegaban a sus límites; *ii.* las limitaciones para afectar la tierra, especialmente en las haciendas serranas, por las vinculaciones de la burocracia con el poder local, y *iii.* la imposibilidad de alcanzar con las acciones del proyecto de reforma agraria oficial a un vasto sector del campesinado —calculado por Caballero (1976) en más de un 50% del total— que permaneció en el minifundio pero soportaba al Estado a través de los impuestos, la comercialización y la promoción política. En estos tres aspectos, el Estado cobró una presencia decisiva en el campo. En ese contexto, el desarrollo de la movilización campesina encontró una nueva expresión del Estado que la sitúa frente a la alternativa: 'militancia en el proceso' o centralización autónoma respecto del gobierno. Mientras los aspectos exitosos de la reforma agraria contri-

buían a recaudar bases para la organización oficialista, los límites del proyecto gubernamental daban una base objetiva al crecimiento de una centralización alternativa. Ambas vías de organización cuajaron en 1974, como la Confederación Nacional Agraria y la Confederación Campesina del Perú, respectivamente.

Tratándose de la relación entre el campesinado y el gobierno militar, los primeros antecedentes se encuentran en los comités implementados desde fines de 1969 hasta mediados del año siguiente, denominados primero de defensa de la reforma agraria y, luego, de la revolución. La iniciativa partió del sector radical del gobierno que instaló los primeros comités en las haciendas azucareras, poco después de su expropiación; el Ministerio de Agricultura llegó a registrar 598 comités en todo el país (Palmer 1973: 86-88). Luego que la Confederación General de Trabajadores del Perú —bajo orientación del Partido Comunista moscovita— anunció su apoyo a los comités, el presidente Velasco los desautorizó, al parecer bajo la impresión de que estaban fuera del control gubernamental (van Ginneken 1970).

Más ilustrativo puede resultar el caso de la relación del gobierno en 1970 con la federación departamental de campesinos del Cusco, de importantísimo rol en la oleada de tomas de tierras durante la década del sesenta. Con apoyo de la dirección general de reforma agraria, la federación realizó un congreso campesino en el Cusco en abril del 70, en donde acordó apoyar la reforma agraria oficial pero reclamó la confiscación de las tierras usurpadas por los terratenientes. Los funcionarios, sintiendo cómo se rebasaban los parámetros de la ley, cooptaron a un sector de dirigentes para levantar una entidad paralela, denominada frente campesino, que se convirtió en aparato de apoyo y difusión pro-gubernamental, perdiendo rápidamente prestigio ante las bases. La federación se apartó del gobierno,

si bien se mantuvo como su interlocutora en los meses siguientes (van Ginneken 1970: 53-61).

La significación de este caso es considerable, por cuanto coincide con el comportamiento oficial ante otros esfuerzos de movilización –por ejemplo, el de comuneros industriales (Santistevan 1977)– a los que dio apoyo inicialmente, luego de un "rebasamiento" intentó cooptar y, finalmente, optó por dividir. La madurez del proyecto oficial en 10 que a reforma agraria se refiere, probablemente es alcanzada entre 1972 y 1974, dentro de las etapas que ha distinguido Valderrama (1976: 51-123). Como parte de la orientación hacia el capitalismo de Estado en la estructura económica general, ya estaba entonces definida la empresa asociativa como la beneficiaria principal de la reforma agraria, descartando la opción del "mediano propietario eficiente" que caracterizó los primeros meses del proceso. En lo concerniente a la movilización, la opción gubernamental en esta etapa fue por "la participación campesina" como mecanismo de apoyo a la reforma agraria, superando las formas puramente autoritarias o las relaciones de reciprocidad con las organizaciones existentes, que intentó al comienzo. A tal resultado se llegó en la dinámica del proceso, bajo el aliento de los ideólogos radicales y 'libertarios' que alimentaban intelectualmente al régimen y bajo presión de las demandas campesinas que, de no ser encuadradas, podían rebasar el proyecto de manera global y, quizá, sustitutoria.

El decreto-ley 19400 ordena, en mayo de 1972, el levantamiento de una red institucional de representación de los "trabajadores del campo" que, incluyendo cuatro niveles asociativos, debía comprender desde los campesinos sin tierras hasta los propietarios no afectados, pasando por los cooperativistas beneficiarios de adjudicaciones mediante la reforma agraria y por los miembros de las comunidades campesinas y las nativas de la selva. Alrededor de ciento cincuenta ligas agrarias,

correspondientes al nivel provincial o de valle, se articularon en veinte federaciones departamentales que, juntas, conformaron la Confederación Nacional Agraria, instalada en octubre de 1974, reuniendo a unas dos mil quinientas organizaciones de base.

El discurso ideológico oficial da cuenta no sólo del nivel justificativo sino de las aperturas y límites con los cuales se diseñaron las instituciones, como la CNA, que fueron creadas no sólo para el sector agrario. El pensamiento oficial (Delgado 1973b; Guerra-García 1975) partió de la crítica al partido como mecanismo de participación política, de carácter "manipulatorio", "expropiatorio de la voluntad popular". La alternativa ideada adjudicaba la participación política a las organizaciones económicas de base; en principio, a las creadas por el proyecto militar en diversos sectores: comunidades laborales para las empresas privadas reformadas, empresas asociativas y comunidades campesinas como adjudicatarias de tierras y las prometidas empresas de propiedad social. Debidamente organizadas, estas entidades debían recibir el "poder político", además del "poder económico" que las reformas les habían otorgado. La "transferencia de poder" se ejemplificó con la asignación de los expropiados diarios de circulación nacional a los respectivos sectores (comuneros, campesinos, etc.). Paralelamente, se creaban otras "organizaciones de participación" para aquellos sectores de población, fundamentalmente urbanos, que no fueron beneficiarios de las reformas; los núcleos educativos comunales asumían responsabilidades administrativas de manera funcional y las asociaciones de pueblos jóvenes y los sindicatos oreados a iniciativa oficial buscaban sustituir a organizaciones populares ya existentes que, como hemos visto, fueron tachadas por los ideólogos debido a estar contaminadas por el carácter "oligárquico" de toda la sociedad: tampoco en ellas había participación, se denunció.

Debe notarse que esta organización que se pretendía necesaria para recibir "la transferencia de poder" no sólo no correspondía con las organizaciones populares previas al gobierno militar, sino que expresaba la reformulación de intereses de clase que intentaba el proyecto de aquél. Así, los obreros no habrían de convertirse en presuntos propietarios de un periódico en tanto que miembros de sus organizaciones sindicales sino en cuanto comuneros, nueva calidad que les impuso la reforma de la comunidad laboral, intentando incorporar los a la lógica empresarial. Lo propio ocurría con los campesinos, a cuyas organizaciones –conforme hemos examinado– se intentó postergar (en el caso sindical) o redefinir (en el caso comunal). Eran las formas asociativas que expresaban el proyecto social de reformas las que resultaban aptas para participar en el poder político. Tal, pues, el encuadramiento político general de la Confederación Nacional Agraria.

La interpretación de la significación política de este tipo de organización es una cuestión sumamente importante. Si ha habido quien ha enfatizado la creación de las organizaciones del decreto-ley 19400 como apoyo "que la reforma agraria requiere para avanzar", sosteniendo que una "parte del gobierno" reclamaba de ellas apoyo para luego otorgarles "un gradual margen de autonomía" (Pease 1977: 109, 114), un análisis global descubre en esta institucionalidad decretada para el campo una lógica que supera el nivel de las acciones de la reforma agraria y una ligazón con la conducción gubernamental que en ningún caso es la de autonomía. En primer lugar, se ha notado que la afiliación y la representación subsiguiente no miran a mayorías de individuos sino a un número de entidades (Bourque y Palmer 1975: 191). Además, en la base misma, la "solidaridad" que se promueve ignora los intereses de clase juntando propietarios, asalariados y desempleados, y la mediación institucional prevista iguala a los desigua-

les, tratando de incorporar sus intereses funcional y sectorialmente; en la cumbre, la jerarquía de la organización se engazaría con la del Estado, asegurándose el control por éste (Palmer 1973: 163). Ha sido Cotler (1975) quien ha penetrado mejor en el tema, al mostrar que la necesidad del control político por el gobierno se basaba en una razón económica –en cuanto la presión popular excede el potencial redistributivo del proyecto y conflictuaría con la buscada acumulación de capital– y una razón política, que es no compartir la decisión del Estado ni permitir la competencia de otras organizaciones respecto de ella. Este control corporativo no sólo buscaba eliminar las organizaciones de la vieja oligarquía sino la despolitización de las clases bajas y medias, a través de vías autoritarias y tecnocráticas; éstas median entre el Estado y las masas, canalizando hasta un cierto punto las demandas populares y llevando a cambio programas de bienestar más control político, a través de organizaciones "encapsuladoras" que previenen la formación de la conciencia y la organización de clase, procurando la lealtad política al proyecto. De esta manera, a través de la institucionalización del decreto-ley 19400, se articulan los diferentes elementos que hemos examinado: la organización segmentaria de los beneficiados por el proyecto de reformas, su control corporativo por el Estado que neutraliza la centralización ligándola a la burocracia, la ideología reformista y anti-partidaria, y la propaganda anti-terrateniente, intentan 'Soldarse en una institucionalidad que mediante consenso y coerción abarque fundamentalmente a los sectores más movilizadas. Cotler llama "corporativismo" a esta forma (1975: 76-77) en tanto fragmenta las clases populares mediante vínculos organizacionales, verticales y jerárquicos, que cooptan a los grupos de avanzada en los sectores dominados. Las clases sociales son así integradas en organizaciones funcionales, multclasistas, representando a los principales sectores eco-

nómicos de la sociedad, sobre los cuales el Estado impulsa una ideología de conciliación de clases y mantiene un control autoritario.

Tal lógica se había mostrado desde que el gobierno creó en 1971 el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) que fue responsable de implementar esta vasta articulación de organizaciones, parcialmente suplantadoras de organizaciones populares existentes –como las del sector campesino– o que reunían de forma nueva intereses diversos y contradictorios –como las comunidades laborales o los núcleos educativos–. Paralelamente a la dación del decreto-ley 19400, se organizó una central sindical controlada desde el gobierno que en diciembre de 1972 surgió como la Central de Trabajadores de la Revolución Peruana; con patrocinio oficial se venía organizando la Confederación Nacional de Comunidades Industriales formalmente constituida en marzo de 1973. Ese mismo año se constituyó un sindicato magisterial gubernista, el Sindicato de Educadores de la Revolución Peruana. En cada uno de estos casos hubo evidente intervención oficial en algunos, ordenada por la ley, intentando así legitimarla, como en la formación de la Confederación Nacional Agraria, para el cual el decreto-ley 19400 mandó la "promoción" por el SINAMOS; en otros, la participación oficial fue más discreta; por último, en ciertos casos hubo enfrentamientos entre las tendencias internas del régimen, debido a la forma y propósitos de la intervención, tal el caso de las comunidades industriales (Santistevan 1977).

El examen precedente sintetiza la política del proyecto del gobierno de Velasco respecto de la organización campesina. Esta montó una estructura organizativa de cooptación y encuadramiento, sustitutoria de la organización gremial terrateniente, a la que quiso dar un rol excluyente en la representación de los trabaja-

dores del campo. Para citar el lenguaje de un campesino andahuaylino:

"Esa ley 19400 quiere reunir al perro y al gato, a los grandes propietarios junto con los campesinos y trabajadores, nosotros no queremos estar junto con los hacendados, queremos una organización para nosotros" (*Crónica...* 1975).

Tal estructura se explicaba en una lógica mayor, que intentaba organizar al conjunto de la población bajo formas que contribuyeran a desmontar las bases objetivas del conflicto social y que, al mismo tiempo, resultaran adecuadas para el respaldo del régimen. En acciones complementarias con el levantamiento de tal red organizativa, la política oficial se encaminó al debilitamiento sistemático de la acción sindical en el campo e intentó, pero sólo esporádicamente, la reformulación de la comunidad campesina. A tal efecto concurrieron las formas de implementación de la "promoción" encargada por la ley al SINAMOS, en la cual hubo una intensa propaganda ideológica –anti-sindical y frecuente en la acusación de 'contrarrevolucionarios' (Eguren 1975: 124)–, la formación de cuadros propios con todo el respaldo burocrático, la presión clientelística que ofrecía ayuda para obras públicas a cambio de la afiliación a la liga agraria decretada, y la prisión de dirigentes sindicales o comunales que se opusieron al proyecto, si bien éstos fueron cíclicamente indultados o vieron cortar el proceso judicial que se les había abierto, en acción gubernamental que seguramente procuraba legitimidad (Pásara 1974: 159-160).

Identificar los propósitos de la política gubernamental no licencia de la obligación de examinar sus efectivos resultados. De la misma manera que la redefinición de intereses de la clase propietaria intentada por el gobierno se estrenó contra los intereses específicos que percibían los terratenientes, el intento de cooptación

campesina no logró plenamente lo propuesto. La organización montada por el proyecto oficial quedó entre el control gubernamental y las reivindicaciones auténticas de nuevos sectores campesinos, algunos de los cuales no estaban organizados antes y buscaron expresar sus intereses; resulta paradójico que las acciones de la burocracia incentivaran y promovieran, aunque intentaran encuadrar, a estos sectores (Eguren 1975: 127). Como consecuencia, son múltiples los casos en que las bases rebasaron el encuadramiento, demandando más allá de lo legalmente expresado como el proyecto oficial o contrariando lo intentado por los funcionarios estatales (Gómez 1976).

Lo propio ocurría con otras de las organizaciones alentadas por el sector radical del gobierno. En definitiva, estos fueron casos en que las organizaciones pro-gubernamentales lograron expresar intereses populares, aunque de modo limitado y subordinado; no ocurrió lo mismo con las organizaciones sindicales montadas por la tendencia más autoritaria y represiva del gobierno de Velasco que llegó a promover una fuerza de choque para-militar, conocida como el Movimiento Laboral Revolucionario, especializado en tomar por la fuerza sindicatos combativos. La capacidad expresiva de intereses populares en las primeras explica cómo se produjeron en las organizaciones de la Confederación Nacional Agraria, planteamientos ubicados en objetiva contraposición con los lineamientos explícitos de la política gubernamental 68-75. En los acuerdos del congreso de instalación (1974) se encuentra duras críticas a los funcionarios públicos, el SINAMOS incluido, y exigencias de modificación de la ley en cuestiones tan sensitivas para el gobierno como el límite inafectable y la deuda agraria, además de la ya vista discrepancia con el gobierno respecto de los sindicatos.

Probablemente, en las bases de la CNA sea posible distinguir, de una parte, el caso de los no beneficiarios

de la reforma agraria que, mientras no descubrieron políticamente el carácter de la opresión del Estado, buscaban expresar a través de sus organizaciones cooptadas las demandas y reivindicaciones, generalmente no atendibles por el Estado debido a los límites del proyecto de reforma agraria; de otra parte, entre los beneficiarios había un conflicto en la conciencia campesina ante la alternativa de proletarizarse ideológicamente como obreros de las nuevas empresas o desarrollar una conciencia de incorporación al sistema; esto variaba según condicionamientos económicos de la empresa que se tratara y según acciones de politización a las cuales el campesino estuviera expuesto. De ambas vertientes, las bases de la CNA expresaban genuinos intereses campesinos, hasta donde esa expresión fuera políticamente posible.

A nivel de la centralización por la dirigencia nacional, se encontraba un comportamiento contradictorio y vacilante, al vaivén del juego de concesión/exigencia que el propio gobierno le hacía sentir, buscando la legitimidad por consenso/coerción. Burocráticamente incorporados a las facilidades oficiales, gozando de un presupuesto fiscalmente financiado, los dirigentes de la CNA sólo podían reflejar parcialmente los intereses de las bases, a medida que el gobierno lo tolerara en su búsqueda de consenso. Así, mientras en el caso del juzgamiento de campesinos de Huayanay, la CNA defendió progresivamente el derecho de la comunidad de aplicar sus propias normas sociales (Pease y Filomeno 1977: 1323), el papel que la misma cumplió frente a la movilización de Andahuaylas (Calderón *et al.*, 1975: 1021) fue francamente anticampesino. El estrechamiento de los límites de tipo político llevaron progresivamente a la CNA hacia la demanda de una mayor participación en tareas de la producción, como por ejemplo el abastecimiento de insumos y la comercialización. El fin del período de Velasco la encontró en ese estado.

La alternativa a la vía de promoción-encuadramiento oficial fue la Confederación Campesina del Perú que, existente desde varios años atrás y dividida internamente, desde 1974 también logra un nivel de representación nacional y centralización relativa del movimiento campesino. Estas se encuentran significativamente marcadas por la politización del campesinado como fruto del proceso de reforma agraria que incentivó la lucha de clases, dio nuevos márgenes al campesinado organizado y dinamizó objetivos y métodos de lucha; la reforma agraria liberó fuerzas y contribuyó a expandir un proceso de participación política en donde un dato central resultaba el develamiento del papel del Estado; ésa fue la vía de politización, a pesar de los intentos legales y burocráticos en contrario.

Tal proceso de politización se dio fundamentalmente a través de la lucha por la tierra, cuyos aspectos más significativos han sido examinados en el capítulo anterior, mediante movilizaciones concretas en las que se fueron formando la conciencia y la organización campesinas, alternativas a los planes oficiales. Sin duda, un catalizador de importancia vino a ser la acción de agentes específicamente políticos en el campesinado. Mientras los representantes del proyecto velasquista contribuían a ese proceso, intentando encuadrar sus resultados en una organización favorable al régimen, los agitadores de izquierda hacían lo propio, trabajando en la construcción de una organización 'clasista', de alianza con el proletariado para la lucha por el poder. Pero la base del proceso politizador debe ser encontrada en la reforma agraria como tal.

Dentro de la lucha por la tierra, las tomas fueron intentadas en diversos lugares de la costa entre 1972 y 1973; pero en 1974 pasaron a ser consigna nacional de la CCP (1974: 23, 26), tanto para los casos del campesinado pobre, con relaciones de explotación semifundales, como el proletariado agrícola correspondiente a

"grandes y medianos burgueses agrarios" para los cuales se recomendaba exigir la expropiación. La difusión de este planteamiento se expresó en la movilización masiva de Andahuaylas, ocurrida unos meses después del IV congreso nacional de la CCP. El rebasamiento del modelo oficial, presente en las tomas, fluye del propio texto de la ley de reforma agraria que sanciona al campesino que recurra a esta medida de fuerza con la pérdida de la calidad de adjudicatario, la cual no se ha ejecutado en la práctica.

Especialmente desde 1974, las bases de la CCP han puesto el acento en otro objetivo, no pagar la deuda agraria que, precisamente por rebasar lo tolerado por los límites del proyecto oficial, ha marcado diferencias con la gubernamentalmente controlada CNA. Con el decreto-ley 19977, el gobierno estableció en abril de 1973 la gratuidad de la adjudicación de los beneficiarios individuales —exfeudatarios—, que habían recibido menos del 5% de la tierra transferida. El planteo que generalizaba la reivindicación para todos los adjudicatarios se levantó centralizadamente desde el IV congreso de la CCP (1974: 24), siendo luego motivo de movilizaciones en varios valles, especialmente en Chancay-Huaral (Eguren 1975: 152-158). Los argumentos ofrecidos guardaban relación no sólo con los intereses inmediatos del campesinado adjudicatario —y por tanto deudor de la reforma agraria—, sino con la significación política del pago efectuado a los terratenientes expropiados, como mecanismo de descapitalización del campo en beneficio de los antiguos patrones que así podrían invertir en otros sectores productivos, reproduciendo la explotación capitalista. La proclama de los campesinos mostraba una preocupación importante, aunque, de hecho, dada la valorización inferior, el temor de los expropiados a invertir nuevamente y la inflación, la presunta inversión distó mucho de hacerse efectiva. A medida que el proceso de reforma agraria avanzaba, multiplicaba el

número de adjudicatarios y crecía el monto adeudado; en condiciones de crisis económica, que agravaron las posibilidades de rentabilidad agrícola, esto podría convertirse en el futuro en una reivindicación importante, cuando un mayor número de empresas adjudicatarias pase el período de gracia de cinco años que la ley autoriza y se vea frente a la obligación de pagar la deuda.

Evidentemente, el tercer tema de la movilización alternativa a la oficial ha sido la autonomía de la organización campesina. Numerosas declaraciones, manifiestos, volantes y publicaciones han denunciado el decreto-ley 19400 y la "intromisión paternalista del SINAMOS" (Pásara 1974: 161). Estos planteamientos han sido recogidos por la plataforma de la Confederación Campesina del Perú (1974: 24).

Puede preguntarse, en definitiva, qué significación cobran estas diferentes manifestaciones de la movilización alternativa a la oficial –lucha por la tierra, negativa al pago de la deuda y organización autónoma–. Un primer aspecto a ser considerado es la conformación de las bases de la Confederación, entre las cuales parecen hallarse básicamente campesinos no beneficiarios de la reforma agraria; tanto en el IV congreso nacional de 1974 como en el II congreso extraordinario de 1975, la presencia de cooperativas y SAIS fue escasa; salvo en Piura y Lima, la CCP no parece tener bases importantes entre los adjudicatarios sino, más bien, entre el campesinado pobre. Este hecho se vincula con los beneficios reales de la reforma agraria para el campesinado y, a su vez, se expresa en el contenido de la plataforma reivindicativa de la Confederación que, exceptuando la demanda del no pago de la deuda, se ha centrado más bien en 'los problemas del campesinado que no ha recibido tierra y que no la va a recibir. Para mayor precisión, salvo una polémica con los diarios oficiales que tuvo lugar en 1975, sobre la comercialización del algodón por el Estado (Valderrama 1976: 593-600)

y la defensa de los sindicatos, que intentaban conservar fuerzas, la CCP no ha expresado alternativas concretas de este sector campesino a la política oficial.

Las movilizaciones alentadas por la CCP –varias de las cuales han sido consideradas en el tercer capítulo– han tenido éxito en tanto buscaron acelerar y ampliar la reforma agraria en la costa. Andahuaylas fue una derrota que, probablemente, debe explicarse por el ambicioso intento de implantar formas de trabajo alternativas a las oficiales y por una falta de dirección adecuada: aislamiento regional del movimiento e incapacidad para concretar la manifiestamente buscada alianza con otros sectores populares. Entre los factores problemáticos de la dirección, probablemente se encuentra una muy cercana ligazón de los cuadros directivos y de asesoría a las organizaciones políticas de izquierda, las cuales han venido a trasvasar a la organización campesina muchas de sus polémicas – ínter e intrapartidarias– sus crisis y, eventualmente, sus reflujos políticos. En todos estos factores, que muestran una falta de autonomía del nivel gremial, puede encontrarse una explicación de la virtual parálisis de la CCP desde el fin del gobierno de Velasco.

En el intento de alcanzar sus reivindicaciones principales, el campesinado encuentra la presencia del Estado que interviene intentando controlar sus empresas, cooptando la organización campesina y reprimiendo la movilización que está fuera de su proyecto (Pease 1977: 121). Como apunta Matos (1976a: 238) para el caso del ex-yanacón, la reforma agraria hace que éste "por primera vez perciba al Estado no como árbitro conciliador sino como principal interlocutor de sus reclamos". Efectivamente, tal es el develamiento del Estado frente

al campesinado, proceso que lo politiza. En definitiva, es ésta la razón por la cual el campesinado no es nucleado realmente en torno al proyecto de reforma agraria, y no simplemente algún rasgo de la política gubernamental (Pease 1977: 121).

De nuevo se muestra así, en el procesamiento de las reivindicaciones del campesinado, cómo el proyecto oficial resulta carecer de una clase social que lo respalde o lo haga suyo, situación que se toma evidente hacia el final del período de Velasco, en el marco de la crisis económica y política

"que se expresa principalmente en la alta incidencia de conflictos sociales (...) que demuestran cómo los postulados ideológicos y las reformas que deberían establecer la construcción de una sociedad de democracia social y de participación plena no encuentran respaldo en la realidad política y social del país." (Alberti 1977: 82).

Lo jurídico fue usado de manera mucho más ostensiblemente instrumental que en el caso de las alteraciones en el régimen de propiedad. El derecho se evidenció en este conflicto, sobre todo, como vehículo expresivo del proyecto gubernamental, aunque de dos maneras distintas.

En el caso de la gestión empresarial, se intentó constituir a los adjudicatarios como formales propietarios, reteniendo la capacidad básica de decisión en el Estado; la lucha campesina por una reivindicación del excedente encontró no sólo la presencia del Estado para impedirlo, sino los límites dados por las relaciones capitalistas predominantes en la sociedad; la plena vigencia de éstas fue el contenido central de la intervención estatal. Sin embargo, el status de propietarios distó mucho de ser una ficción ilegal; su efecto principal no fue ocultar la contradicción capital-trabajo, como se ha sugerido (Mejía 1976: 154); los márgenes que autorizó a

la intervención campesina probablemente no sirvieron para dar sólida legitimidad al nuevo tipo de empresa agraria bajo control estatal, pero permitieron más amplios márgenes de acción al campesinado, sobre todo allí donde éste tenía las condiciones para ejercerla: Este hecho, con la legitimidad consiguiente, y no sólo los beneficios económicos, explican la presencia del campesinado adjudicatario en la organización centralizadora oficialista.

Tratándose de la organización campesina, el enmascaramiento del proyecto gubernamental en normas compulsivas no conllevó la concesión de márgenes efectivos a los comprendidos, como sí lo había hecho en el caso anterior. Respecto del decreto-ley 19400, se ha sostenido que parte del supuesto de negar su neutralidad, al consistir de "normas jurídicas que, revestidas de la legitimidad que otorga lo promulgado o legislado, implementan —de hecho— proyectos políticos inmediatos..." (Bustamante 1974: 94). Si es claro que la decretada organización campesina expresaba un proyecto oficial, resulta discutible que alcanzara legitimidad. Esto no sólo es una comprobación de hecho sino que tiene que ver con una comprensión teórica de la forma jurídica; en ella la legitimidad no procede de la simple apariencia, del revestimiento de ley en este caso —que sólo le otorga capacidad de ser impuesta, de ser coercible—, sino del consenso que busca o expresa a través del establecimiento de derechos y deberes que pretenden un equilibrio socialmente aceptable. Un mandato inevitable para organizarse bajo formas y términos decretados podía ser impuesto, pero no alcanzar consenso; su fracaso en alcanzar legitimidad, expresado en una reiterada exigencia de la derogatoria del decreto-ley 19400 y en la Creación de una vía importante de organización alternativa a la oficial, sugiere que el manejo instrumental de la norma jurídica no puede asignar a ésta cualquier contenido, de modo arbitrario o voluntarista; la fal-

ta de un consenso, que la norma expresa o contribuye a formar, es sancionada con la ilegitimidad social del orden legal que en el caso peruano fue la manifestación en el derecho de la carencia de base social para el proyecto de reformas del régimen velasquista.

EL ANÁLISIS DEL DERECHO, efectuado a través de este trabajo, se ha propuesto descubrir su función y las formas concretas en que la cumple, antes de buscar su 'esencia', al estilo de los enfoques intra-jurídicos tradicionales. La perspectiva adoptada implica considerar la inserción particular del orden jurídico en un contexto determinado para examinar específicamente su rol.

Se ha tomado el caso de las transformaciones ocurridas en el Perú entre 1968 y 1975, privilegiando las referidas a lo agrario, en la medida que: *i.* este proceso muestra intensamente el uso instrumental de lo jurídico como expresión de un proyecto de reformas burocráticamente diseñado y autoritariamente impuesto; *ii.* en este campo se realizaron en mayor profundidad las reformas que el gobierno de Velasco intentó para remodelar la sociedad peruana y los intereses sociales en ella prevalentes.

Lo recorrido en el análisis tiene que ver, por lo menos, con tres cuestiones centrales.

I

Buscando la especificidad del derecho en el modo de producción capitalista, se ha enfatizado que ella es-

tá en la universalización de intereses (Balibar 1969; Moncayo 1975) a través de las categorías jurídicas (sujeto de derechos: ciudadano, propietario...; bienes muebles e inmuebles) que resultan opacando los intereses de las clases sociales. Así, las relaciones sociales de producción se convierten en relaciones jurídicas, de formal equilibrio en cuanto están prerreguladas por normas de aplicación general. Tal forma no sólo confiere legitimidad a la extracción de plusvalía en el conjunto sino que sustenta la previsibilidad necesaria en el intercambio mercantil. Queda así asegurada la reproducción no sólo en su nivel económico sino en el orden jurídico que combina consenso y coerción.

Sin embargo, el análisis de las formaciones sociales latinoamericanas ha obligado a una conceptualización más refinada. Lechner (1977: 159) ha observado que "es la no integración de una sociedad civil la que transforma el Estado en el sujeto social". En nuestros países, la coexistencia de modos de producción bajo articulaciones que se expresan en "archipiélagos" sociales carentes de homogeneidad (Matos 1969), ha intentado encontrar solución en términos políticos a través de proyectos autoritarios que, desde el Estado, buscan integrar a la nación. Estos expresan su pretensión de racionalidad a través del derecho, fenómeno que Lechner (1977: 144) denomina la "juridificación del autoritarismo". El caso peruano es una buena muestra de esto. La tipificación delictiva del opositor político, la incorporación del individuo con prescindencia de su clase social para ser controlado sin compartir poder y la sustitución creciente del principio del derecho liberal que permitía hacer todo lo que no está prohibido, por uno del derecho autoritario que faculta sólo lo que está ordenado, son rasgos que caracterizan al régimen 68-75; los hemos hallado a través de figuras como el delito de sabotaje a la reforma agraria, el funcionamiento de la legislación sobre organizaciones campesinas y, más consistentemente, en

el nuevo estatuto jurídico de la propiedad, con una decisiva presencia del aparato del Estado. En el terreno ideológico, tal cuadro se ha completado con la recusación de los partidos políticos –capaces de expresar intereses de clase como tales– y con diversas formas, también jurídicas, de amenguar o prevenir la formación de la conciencia de clase; especialmente relevante a ello es la tesis –y la consiguiente práctica jurídica– sobre la desaparición de la relación laboral en las empresas adjudicatarias de la reforma agraria.

II

Característica central del proyecto expresado a través del régimen de Velasco ha sido la re definición de los intereses sociales, situando al Estado como pivote de las relaciones entre clases. El intento de capitalismo de Estado así, pasó por: *i.* la ruptura de la propiedad, en los términos que había adquirido bajo el derecho liberal, mediante sustanciales limitaciones y una manifiesta inseguridad, tanto para burgueses agrarios como para campesinos; *ii.* el reordenamiento de la expresión gremial de los intereses de clase en el campo, con la extinción de la organización terrateniente, la hostilización de los sindicatos y la construcción de una red institucional alternativa, ligada al Estado.

Si bien la acción del Estado derrumbó las características de libre iniciativa y previsibilidad que caracterizaban al derecho liberal, el nuevo proyecto social utilizó intensivamente la legalidad. De una parte, sucesivas modificaciones de la legislación expresaban los puntos de transacción que el gobierno buscaba imponer coactivamente. De otra parte, la acción gubernamental intentó justificarse en la aplicación estricta de la ley, no asumiendo a las clases sociales ni aceptando la capacidad determinante de éstas sobre el propio aparato estatal. Ambos mecanismos –producción legislativa y discurso

ideológico— se enderezaban a procurar legitimidad al proyecto a través de la legalidad.

El derecho así producido se desvinculó de los viejos intereses dominantes, proceso que incluyó sólo primariamente la reconceptualización sobre el derecho mismo y la sustitución de la racionalidad lógico-formal correspondiente a los intereses individuales (Figallo 1977). Pero es el campo jurisprudencial el único en el cual mediante una capacidad innovadora y creativa, los intereses alternativos adquirieron estatuto jurídico: sólo en las decisiones judiciales del fuero agrario se adelantó la incorporación de intereses de clase alternativos. Ni la legislación —cuyo lenguaje ya manifestaba la lejanía a los intereses populares— ni la creación teórica que acompañó el nuevo derecho, asumieron a las clases populares, en la medida que el propio proyecto oficial era incapaz de asumirlas: su legitimidad era la correspondiente a la neutralidad, por encima de las clases.

La normatividad resultante, jurídicamente 'neutral' en su búsqueda de legitimidad resulta ambigua y contradictoria, en términos estrictamente legales. Las normas sobre afectación y las referentes a los derechos sobre gestión empresarial, son buenas muestras de ambos rasgos. Pero, más allá, el nuevo orden legal se estrelló contra las necesidades del sistema —cuyos márgenes de acumulación se conflictuaban con la redistribución de ingreso en la cual se basaba la redefinición de intereses sociales— y, en definitiva, con los intereses de las clases que buscaba remodelar. Estos efectivamente cambian: campesinos adjudicatarios con movilización y propietarios con tierra y derechos recortados no son los previos a la reforma agraria; pero el resultado dista mucho del objetivo previsto por el proyecto y manifiesto en la legalidad que lo expresó intentando implementarlo.

III

Como uno de los efectos de tal proyecto, el margen de la legalidad resultó ampliado por el intento de reforma social global. La ambigüedad y la transacción en el orden legal, que el proyecto usó como armas de legitimidad ante las clases, pudieron ser efectivamente recuperadas por éstas a través de su lucha, en la cual intentaron también legitimar jurídicamente sus intereses y su actuación.

Un aspecto significativo es la dinámica del juego de la legalidad. Las clases dominadas sitúan su actuación en la frontera del rebasamiento de la legalidad, buscando legitimidad a través de formas jurídicas —como actas de capitulación firmadas con los propietarios invadidos o actas transaccionales con autoridades gubernamentales que recubren el hecho de la tierra tomada bajo respetuosas formas de respeto a la ley— que presumen capaces de consolidar lo obtenido por la acción directa; esto no siempre se logra en la medida que el Estado sólo tolera el rebasamiento de la ley en tanto no atente contra el modelo de organización productiva que busca crear. Paralelamente, los sectores dominantes recurren al derecho como instrumento legitimador de sus intereses, con relativo éxito en cuanto se amparan en las categorías jurídicas de propiedad, propietario, seguridad jurídica... que en el nuevo estado de cosas no habían sido cuestionadas. A través de su lucha, los dominantes logran revertir exitosamente al derecho contra el proyecto gubernamental.

En su esfuerzo por redefinir intereses sociales, mediante un activo papel del aparato del Estado, éste se develó a través de su carácter autoritario, generando un efecto de politización entre los componentes de las clases sociales. La ideología jurídica de la neutralidad era más eficaz para recubrir el sentido del Estado, cuando éste representaban inequívocamente a las clases do-

minantes pero lo encubría mediante categorías totalmente universalizadoras que no buscaban alterar el estado de las fuerzas sociales. Derecho liberal y conservación del *statu quo* fueron términos correspondientes. La reforma social impuesta por sobre los intereses específicos de las clases sociales no pudo ser justificada por la ideología jurídica tradicional; y, sin embargo, no había otra posible para el proyecto, en vista de que éste se negaba a asumir los intereses populares con todas sus consecuencias.

En definitiva, el fracaso de la justificación del proyecto por el derecho expresa no sólo los límites de la ideología jurídica liberal –hecha para una sociedad en conservación– sino, más profundamente, cómo el proyecto de reformas no alcanza legitimidad, en tanto no hay clase que lo haga suyo, y es progresivamente recuperado en la práctica jurídica por las clases en conflicto. Se pierde así la hegemonía reformista en el Estado, alcanzada en 1968 mediante las fuerzas armadas y que intentó construir una hegemonía en la sociedad civil a través de las reformas; tal progresiva pérdida de la hegemonía culmina a nivel político con la caída de Velasco en 1975, que marca el derrumbamiento del proyecto de reforma social, dejando paso a un gobierno más cercano a los intereses del capital. La legitimidad que este último, o cualquier gobierno, busque será la de una clase o alianza de clases cuya hegemonía intenta legitimarse a través del derecho; pero no la de un proyecto social sin clase social, que intenta levantarse por encima de las existentes y transformarlas, utilizando para ello al derecho como instrumento legitimador. La experiencia peruana de estos años sirvió, también, para demostrar que esto no es posible.

Referencias bibliográficas

- ALBAN, Walter, Francisco EGUIGUREN y César LUNA VICTORIA
1977 *Los fueros privativos*, texto mecanografiado, Programa Académico de Derecho, Pontificia Universidad Católica, Lima
- ALBERTI, Giorgio
1977 "Estado, clase empresarial y comunidad industrial" en Giorgio Alberti *et al.*, *Estado y clases: la comunidad industrial en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- ALZAMORA VALDES, Mario
1963 *Introducción a la ciencia del derecho*. Lima.
- BALIBAR, Etienne
1969 "Acerca de los conceptos fundamentales del materialismo histórico en Louis Althusser y Etienne Balibar, *Para leer El Capital*. Siglo XXI Editores, México.
- BASSO, Lelio y Kalki GLAUSER
1972 *en Transición al socialismo y experiencia chilena*, Prensa Latinoamericana, Santiago de Chile.
- BAYER, David
1975 *Descapitalización del minifundio y formación de la burguesía rural*, Centro de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Nacional Agraria, Lima.
- BERNALES, Enrique, Henry PEASE, Oswaldo MEDINA, Mario PADRON y Carroll DALE
1973 *Informe de la visita realizada a los complejos agro-industriales del norte*, texto mecanografiado, Pontificia Universidad Católica, Lima.
- BLANKE, Bernhard, Ulrich JURGENS y Hans KASTENDIECK
1974 "Zur neueren Marxistischen Diskussion über die Analy-

- se von Form und Funktion des bürgerlichen states" en *Probleme Des Klassen-Kampes*, vol. VI. N° 3: 51-102, Berlín.
- BOURQUE, Susan C. y David Scott PALMER
1975 "Transforming the rural sector: government policy and rural response" en Abraham F. Lowenthal ed., *The Peruvian Experiment*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- BUSTAMANTE, Alberto
1974 *Las alteraciones en la ideología jurídica prevaleciente a propósito de la reforma agraria peruana*, tesis de bachiller en derecho, Pontificia Universidad Católica, Lima.
- CABALLERO, José María
1976 *Reforma y reestructuración agraria en el Perú*, mimeo, CISEPA, Pontificia Universidad Católica, Lima.
- CALAMANDREI, Piero
1956 *Elogio a los jueces hecho por un abogado*, Ed. EJEA, Buenos Aires.
- CALDERON, Julio, Alfredo FILOMENO y Henry PEASE
1975 *Perú 1968-1974, Cronología Política*. t. III, DESCO, Lima.
- COTLER, Julio
1975 "The new mode of political domination in Peru" en Abraham F. Lowenthal ed., *The Peruvian Experiment*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- COTLER, Julio y Felipe PORTOCARRERO
1976 "Organizaciones campesinas en el Perú" en José Matos Mar ed., *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- CHAMBLISS, William y Robert SEIDMAN
1971 *Law, order and power*, Addison-Wesley Publishing Co., Reading, Massachusetts.
- CHIRINOS A., Alfonso
1976 "La reforma agraria peruana" en Ernst J. Kerbusch ed. *Cambios estructurales en el Perú, 1968-1975*, Fundac. Ebert-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Lima.
- DELGADO, Carlos
1973a "SINAMOS: la participación popular en la revolución peruana" en *Participación*, N° 2: 6-25, Lima.
1973b *Testimonio de lucha*, Biblioteca Peruana, Lima.
- DESCO
1976 *Formación y conceptualización de los magistrados*, mimeo, Lima.

- EGUREN, Fernando
1975 *Reforma Agraria, cooperativización y lucha campesina*, DESCO, Lima.
- FARIAS, Víctor
1972 "La legalidad burguesa" en *Cuadernos de la Realidad Nacional*, CEREN, Universidad Católica, N° 15, Santiago de Chile.
- FIGALLO, Guillermo
1977 "Hacia una nueva concepción del derecho agrario" en *Cuadernos Agrarios*, N° 1: 9-16, Instituto Peruano de Derecho Agrario, Lima.
- FITZGERALD, E.V.K.,
1976 *The State & Economic Development, Peru since 1968*, Cambridge University Press, Cambridge.
- FONSECA, César
1974 "Comunidad, hacienda y el modelo SAIS" en *Estudios sobre la SAIS Pachacútec*, mimeo, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
- FRANK, Jerome
1968 *Law and the modern mind*, Anchor Book, Double Day, Garden City, New York.
- GARCIA SAYAN, Diego
1977 "La reforma agraria hoy" en *Estado y política agraria*, DESCO, Lima.
- GOMEZ, J.
1976 *Reforma agraria y campesinado de Cailloma*, Cooperativa Editorial Universitaria, Arequipa.
- GRAMSCI, Antonio
1972 *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires.
- GUERRA-GARCIA, Francisco
1975 *El peruano, un proceso abierto*, Libros de Contratiempo, Lima.
- HANDELMAN, Howard
1975 *Struggle in the Andes*, University of Texas Press, Austin.
- HARDING, Colin
1975 "Land reform and social conflict in Peru" en Abraham F. Lowenthal ed., *The Peruvian Experiment*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- HAZARD,
1951 *Soviet legal philosophy*.

- HECK, Phillip
1948 "The jurisprudence of interests" en *Twentieth Century Legal Philosophy Series*, N° 2: 37-46, Harvard, Cambridge.
- HOLMES, Oliver W.
1897 "The path of the law" en *Harvard Law Review*, N° 10: 457-478, Harvard, Cambridge.
- KELSEN, Hans
1974 *La teoría pura del derecho*, Ed. Eudeba, Buenos Aires.
- LECHNER, Norbert
1977 *La crisis del Estado en América Latina*, El Cid Editor, Caracas.
- MARTINEZ ALIER, Juan
1973 *Los huacchileros del Perú*, Instituto de Estudios Peruanos-Ruedo Ibérico, París.
- MARX, Carlos
1970 *Fundamentos de la crítica de la economía política*, 2 t., Instituto del Libro, La Habana.
1973 *El Capital*, 3 t., Ed. Cartago, Buenos Aires.
- MATOS MAR, José
1969 "El pluralismo y la dominación en la sociedad peruana" en *Dominación y cambios en el Perú rural*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
1076a *Yanaconaje y reforma agraria en el Perú* Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
1976b "Comunidades indígenas del área andina" en José Matos Mar comp., *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- MEJIA, José Manuel
1973 *Una coyuntura del proceso de reforma agraria: la movilización de los "pequeños" y "medianos" propietarios*, texto mecanografiado, Lima.
1976 *El proceso de reforma agraria en las cooperativas azucareras peruanas*, mimeo, Lima.
- MEJIA, José M. y Rosa DIAZ S.
1975 *Sindicalismo y reforma agraria en el valle de Chancay*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- MERCADO JARRIN, Edgardo
1972 "La seguridad integral del proceso revolucionario peruano" en *Participación*, N° 1: 4-12, Lima.
1974 *Seguridad, política, estrategia*, Lima.
- MONCAYO, Víctor
1975 "Sobre el derecho en las formaciones sociales capitalistas" en *Ideología y sociedad*, N° 12: 5174, Bogotá.

- MONTOYA, Rodrigo *et al.*
1974 *La SAIS Cahuide y sus contradicciones*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima
- NEIRA S., Hugo
1970 "Sindicalismo campesino en el Perú" en *Aportes*, N° 18, París.
- OLIART, Francisco
1970 "El legalismo como ideología política en las leyes de reforma agraria latinoamericanas" en *Revista del Foro*, a. LVII: 51-91, Lima.
- OLIVECRONA, Karl
1956 "El derecho como hecho" en *El hecho del derecho*, Ed. Losada, Buenos Aires
- PADRON, Mario y Henry PEASE
1974 *Planificación rural, reforma agraria y organización campesina*, mimeo, 2 t., DESCO, Lima.
- PALMER, David Scott
1973 *Revolution from above: military government and popular participation in Peru, 1968-1972*, Cornell University, mimeo, Ithaca.
- PASARA, Luis
1971 "Un año de vigencia de la ley de reforma agraria" en *Derecho*, N° 29: 104-131, Pontificia Universidad Católica, Lima.
1974 *Evolución del derecho peruano desde 1968: el caso agrario*, tesis de doctor en derecho, Pontificia Universidad Católica, Lima.
1978 "El proyecto de Velasco y la organización campesina" en *Apuntes*, N° 8. 59-80, Universidad del Pacífico, Lima.
- PEASE, Henry y Olga VERME
1974 *Perú 1968-1973, Cronología Política*, 2 t., DESCO, Lima.
- PEASE, Henry
1977 "La reforma agraria peruana en la crisis del estado oligárquico" en *Estado y política agraria*, DESCO, Lima.
- PEASE, Henry y Alfredo FILOMENO
1977 *Perú 1968-1973, Cronología Política*, t. IV. DESCO, Lima.
- PEREZ PERDOMO, Rogelio
1974 *El formalismo jurídico y sus funciones económico sociales*, tesis de doctor en derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- POLO, Jorge
1976 *El conflicto de los pequeños y medianos agricultores en 1973*, tesis de bachiller en derecho, Pontificia Universidad Católica, Lima.

POULANTZAS, Nicos

1969 "Marx y el derecho moderno" en *Hegemonía y dominación en el estado moderno*, Ed. Pasado y Presente, Córdoba.

ROBLES, Román

1974 "Notas sobre las relaciones sociales de producción en la SAIS Pachacútec" en *Estudios sobre la SAIS Pachacútec*, mimeo, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.

RUBIN de CELIS, Emma

1977 *Las CAPs de Piura y sus contradicciones*, CIPCA, Piura.

RUBIO, Marcial

1972 "Modificaciones al derecho de propiedad en la legislación de reforma agraria" en *Derecho* N° 30; 169-176, Pontificia Universidad Católica, Lima.

1973 "Huando: reforma agraria y derecho" en *Derecho*, N° 31: 123-147, Pontificia Universidad Católica, Lima.

SANTISTEVAN, Jorge

1977 "El Estado y los comuneros industriales" en Giorgio ALBERTI *et al.*, *Estado y clase: la comunidad industrial en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

TINEO, Humberto

1977 "Informe estadístico de los recursos de amparo ingresados al Tribunal Agrario desde el 18 de marzo de 1974 al 31 de diciembre de 1976" en *Cuadernos Agrarios*, N° 1: 151-178, Instituto Peruano de Derecho Agrario, Lima.

TOLENTINO, Lorenzo

1974 "Problemas jurídicos de las empresas asociativas de producción" en Reunión Iberoamericana de Especialistas en Derecho Agrario, *Memoria*, Universidad de los Andes, Mérida,

TRAZEGNIES, Fernando de

1973 "¿Existe la propiedad social?" en *Derecho*, N° 31: 254-267, Pontificia Universidad Católica, Lima.

VALDERRAMA, Mariano

1976 *7 años de reforma agraria peruana, 1969-1976*, Pontificia Universidad Católica, Lima.

VAN GINNECKEN, Peter

1970 *Nota sobre la organización campesina y su relación con la reforma agraria en el Perú*, mimeo, Lima.

WEBB, Richard y Adolfo FIGUEROA

1975 *Distribución del ingreso en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

ZALDIVAR, Ramón (seudónimo)

1971 "Elementos para un enfoque general de la reforma agraria peruana" en *Cuadernos agrarios*, N° 1: 5-64.

Documentos y publicaciones periódicas

CECOAAP

1975 *La Industria azucarera*, Lima

CENCIRA

1972 *Manual de normas y procedimientos para adjudicaciones de reforma agraria*, mimeo, Lima.

Confederación Campesina del Perú

1974 IV Congreso Nacional Campesino, *Informe Central*, Torreblanca, Huaral, 5, 6 y 7 de mayo.

Confederación Nacional Agraria

1974 Congreso de instalación de la ", *Documento Final*, 27 de setiembre al 3 de octubre, mimeo, Lima.

Comité organizador de las Asociaciones agrarias del valle de Lurin

s/f mimeo.

Crónica de las tomas de tierra en Andahuaylas,

1974 *Debate Socialista*, N° 4: 28-46, Lima.

DESCO, *Información política mensual*, Lima*El Comercio*, Lima*El Peruano*, Lima

Federación Campesina del valle de Huaral, Chancay y Aucallama

1972 *Convención Campesina*, 2 y 3 de diciembre, mimeo.

Federación de Campesinos de Lima

1974 mimeo.

Federación Departamental Campesina de Piura

1972 *Revolución Agraria*, N° 1.

Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas

1974 "Acuerdos de la Asamblea de Delegados" en *Crítica Marxista Leninista*, N° 8: 69, Lima.

Federación Departamental de Campesinos de Cajamarca

1974 *Lucha Campesina*, periódico del comité organizador de la IV Convención de la ..., Nos. 1 y 2.

Federación Regional de Comunidades y Campesinos del Centro del Perú

1973 *El Comunero*, N° 2.

FIGALLO, Guillermo

1970/

1971/

1972/

1973/*Memoria del Presidente del Tribunal Agrario*, Lima.

Informativo Agrario, N° 2 y 3, Lima.

1973

La Prensa Lima

Las luchas campesinas en Piura, mimeo, Ed. Labor, Lima.

1977

Línea Popular

1973 Periódico de los trabajadores de Cayaltí, Nos. 2 y 3.

LUNA VARGAS, Andrés

1973 "La insurgencia del poder campesino en las luchas por la tierra en el agro piurano" en *III Convención Departamental Campesina de Cajamarca*, 16, 17 y 18 de febrero de 1973, mimeo,

Manual del Elector, Lib. Edit. Juan Mejía Baca, Lima

1962

Ministerio de Agricultura

1972 *Planes integrales de desarrollo*, mimeo, Lima.

ONRA

1968 *Boletín informativo*, N° 10.

QUINTANILLA, Lino

1974 *Testimonio de Andahuaylas*, mimeo, CICIP, Lima.

Servicio del Empleo y Recursos Humanos

1970 *Asociaciones Sindicales*, Lima.

SINAMOS. Centro de Estudios de Participación Popular. Serie Monografías, Documentos de Trabajo, Lima.

VALDEZ ANGULO, Enrique

1972 *Política Agraria*, Lima.

1973 *Política Agraria*, Lima.

1974 *Política Agraria* 3, Lima.

VELASCO ALVARADO, Juan

1972 *Velasco, la voz de la revolución*, 2 t., Ed. Participación, Lima.

Voz Campesina, N° 1, número especial y N° 3.

1972-1973

El texto de este libro se presenta en caracteres Life de 10 pts. y Caledonia de 8 pts. Los cuadros en Permanent de 8 pts. Los títulos de capítulos en Garamond cursivos de 12 pts, La caja mide 21 x 40 picas. El papel empleado es Biblos Pucallpa de 65 grms. La cartulina de la carátula es Campcote de 240 grms. La impresión concluyó el 10 de setiembre de 1978 en los talleres de INDUSTRIALgráfica S.A.,

Chavín 45, Lima 5.

Serie: *ESTUDIOS DE LA
SOCIEDAD RURAL*

1. José Matos Mar, Julio Cotler, William F. Whyte, Giorgio Alberti, J. Oscar Alers, Fernando Fuenzalida y Lawrence K. Williams. *Dominación y cambios en el Perú rural*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1969, 377 págs.
2. Gabriel Escobar. *Sicaya. Cambios culturales en una comunidad mestiza andina*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1973, 185 págs.
3. Eduardo Fioravanti. *Latifundio y sindicalismo agrario en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1976, (2da. edición), 217 págs.
4. Manuel Burga. *De la encomienda a la hacienda capitalista. El valle de Jequetepeque del siglo XVI al XX*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1976, 319 págs.
5. Jorge A. Flores Ochoa (compilador), Juvenal Casaverde R., Glynn Custred, Daniel Gade, Juan de la Cruz Gómez R., José Manuel Mejía, George R. Miller, Félix Palacios Ríos, R. Brooke Thomas, Elizabeth S. Wing. *Pastores de Puna. Uywamichiq Purnarunakuna*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1977, 305 págs.

La reforma agraria no sólo ha significado una transformación en las relaciones de propiedad de la tierra, sino también cambios simultáneos en distintas dimensiones del tradicional orden social y político; entre ellos, las alteraciones introducidas en el derecho son de la mayor importancia. En este libro el autor analiza sentido y objetivos de las alteraciones jurídicas y el conflicto social por ellas generado a lo largo de los nueve años de su aplicación. Esclarece así uno de los ángulos menos estudiados del complejo y contradictorio proceso de la reforma agraria peruana.

LUIS PASARA, abogado, especializado en cuestiones laborales y análisis político, es profesor de la Universidad Católica del Perú y Director del Centro de Estudios de Derecho y Sociedad (CEDYS).

IEP
BIBLIOTECA



02517