

Pontificia Universidad Católica del Perú

Programa Académico de Derecho

EVOLUCION DEL DERECHO PERUANO DESDE 1968 :

EL CASO AGRARIO

Luis H. Pásara

Tesis para optar el grado de

Doctor en Derecho

Lima, 1974

TD  
4  
0008



El autor deja constancia de su reconocimiento por el apoyo recibido de José Burneo, Luis Bustamante, María Eugenia Durand, Fernando Egu - ren, Mabel Marcuello, José Matos Mar, Humberto Tineo, Micha Torres y Victoria Villanueva.

A

Daniel, Katia y Javier,

con esperanza.

PLAN

I.	OBJETO Y METODOLOGIA DEL TRABAJO	
1.1.	La noción de derecho	1
1.2.	Metodología de análisis	9
1.3.	Ubicación del tema	11
1.4.	Hipótesis centrales	13
1.5.	Fuentes utilizadas	16
II.	EVOLUCION DE LA NORMATIVIDAD LEGAL	
2.1.	El proceso histórico de la reforma agraria	19
2.2.	Los cambios jurídicos desde 1969	28
2.3.	Ubicación de la reforma agraria actual	50
2.4.	Los cambios jurídicos durante el proceso de reforma agraria	54
III.	LA AFECTACION EN LA REFORMA AGRARIA	67
3.1.	Cuándo se afecta	68
3.2.	El caso de los pequeños y medianos propietarios	76
3.3.	El conflicto y el uso de lo jurídico	94
IV.	LA GESTION DE LAS EMPRESAS AGRARIAS	98
4.1.	El PID y el PIAR	101
4.2.	Casos de gestión en SATS y CAP	106
4.3.	Mecanismos de decisión sobre la empresa	118
4.4.	La gestión y la dualidad normativa	126
V.	LA ORGANIZACION CAMPESIINA	
5.1.	Sindicatos agrarios	133
5.2.	Comunidades campesinas	143
5.3.	Organizaciones según la ley 19400	155
5.4.	Organizaciones autónomas y sus acciones de movilización	170
VI.	CONCLUSIONES	198
	FUENTES BIBLIOGRAFICAS	205

## CAPITULO I

### OBJETO Y METODOLOGIA DEL TRABAJO

1.1. En los últimos años, dentro de numerosos trabajos teóricos se ha venido en recusar la aproximación tradicional al derecho como objeto de estudio. La vieja polémica entre quienes conceptualizaban el derecho como un orden derivado de otro superior y quienes tomaban el orden jurídico formal como un hecho dado e indiscutible, es decir, la secular discusión entre jusnaturalistas y positivistas, ha sido superada por nuevos enfoques del derecho que vinculan determinadas aproximaciones teóricas tributarias del realismo escandinavo y norteamericano y de la escuela sociológica con los crecientes análisis empíricos del derecho en la realidad, visto con los instrumentos proporcionados por las ciencias sociales. Es necesario ubicar en esta perspectiva el presente trabajo para hacer explícito su enfoque.

Si bien en nuestra Facultad de Derecho se adhería formalmente a la escuela jusnaturalista, por lo menos en los cursos teóricos, la concepción durante largo tiempo vigente centró la definición de derecho en la ley y la especulación teórica en torno a ella : la doctrina. Es cierto que esto nunca se definió conceptualmente así, es decir, nunca se afirmó que concepto y ley eran sinónimos; sin embargo, en la práctica la tarea de enseñanza y investigación operó en torno a la ley, añadiendo como elemento especulativo adicional la doctrina en cuanto sistematización, comentario o exégesis. Esto llevó a una visión cuadrículada del derecho, identificado con el orden legal, proveyendo una solución prevista e inequívoca. La práctica nos demuestra que tal visión es falsa. En efecto, el papel presuntamente preponderante de la ley en nuestro orden jurídico debe ser corregido conceptualmente por varias formas de relativización.

2.

En primer lugar, en muchos casos concretos la ley no tiene vigencia, carece de aplicación, es ignorada sistemáticamente por quienes deben cumplirla o aplicarla. Basta recordar como ejemplo la situación de nuestras comunidades indígenas que han venido viviendo sustantivamente al margen del régimen legal teóricamente vigente. El ejemplo, si bien no es el único, muestra de la manera más evidente el funcionamiento de una institución por entero al margen de la normatividad formalmente válida; esto, especialmente en lo tocante al régimen de propiedad que nuestra legislación pretende colectiva pero que, en verdad, opera de modo preminentemente privado, con fuerza de obligatoriedad en los términos de las relaciones jurídicas entre partes que gozan de un carácter duradero, estable y socialmente respetado.

La segunda relativización se refiere a las modificaciones del orden legal operadas en la práctica a través de la decisión judicial, de las formas de aplicación de la ley, de la costumbre o el uso dados a la norma por las partes. En un estudio realizado sobre el primer año de vigencia de la actual ley de Reforma Agraria peruana (1) se comprobó que las causales de afectación que la ley dispone venían siendo utilizadas de modo diverso por la administración del proceso; es decir, que el organismo ejecutor utilizaba con preferencia cierto tipo de causales de afectación y alguna no era utilizada del todo. Esto demuestra, por lo menos, que conocer lo que la ley dispone, no agota el conocimiento del derecho vigente. Jorge Avendaño cita el caso de las leyes de inquilinato para mostrar la misma divergencia entre ley y aplicación (2). Pero ambos casos muestran una misma y notable discrepancia entre determinadas instituciones jurídicas según la forma en que son consagradas por la normatividad legal y los modos concretos en que el aplicador les da eficacia real al ponerlas en funcionamiento efectivo.

---

(1) PASARA, Luis, Un año de vigencia de la ley de reforma agraria, Cuadernos DESCO, Lima, 1970, mimeo.

(2) AVENDAÑO V., Jorge, "Nuevos conceptos en la enseñanza e investigación del Derecho" en Derecho, 27, Lima, 1969, p. 9.

3.

Comprobada la insuficiencia y la simplificación provenientes de la primera concepción del derecho que hemos descrito, un segundo paso llevaría a una preocupación por el contenido de la norma realmente vigente. Esto significaría verificar en qué medida el orden legal teóricamente vigente, lo es en la práctica; o en otro caso qué norma no legal ha sustituido a aquélla, con vigencia plena de obligatoriedad para las partes. Esta concepción se dirigiría a alimentar la enseñanza del derecho y la investigación con la mayor información proveniente de la realidad jurídica, tomando el orden legal sólo como un elemento de ella que es relativizado, afirmado, o sustituido por el uso social de las normas. La verificación cuantitativa del grado de vigencia de una disposición o de un conjunto de normas sería la concreción más precisa de esta concepción del derecho. Este "modelo" de aproximación al derecho y a su estudio, bajo la influencia empirista norteamericana, ha recorrido varios países de América Latina, cuestionando, renovando y sustituyendo en buena medida la aproximación tradicional y en estrecha conexión con programas de renovación de la metodología de enseñanza.

Nos parece sin embargo que esta segunda concepción que hemos descrito sumariamente, como ser un paso adelante respecto a la primera, no es suficiente. En efecto, un concepto del derecho que se contente con comprobar cuáles son las normas jurídicas realmente actuantes en la vida social, no satisface el grado de comprensión necesario para quien trabaja con normas jurídicas. Es necesaria así, a más de la verificación de las normas vigentes (3), una aproximación al derecho que implique la información necesaria para comprender dos aspectos adicionales a la norma: a) cómo y por qué surge, b) qué efectos causa.

---

(3) El Instituto de Investigaciones Jurídicas en nuestra Universidad ha realizado un importante trabajo en este nivel, centrado en el área del derecho familiar (Cf. El divorcio absoluto y la separación de cuerpos en la provincia de Lima, Lima, 1970).

4.

Esta concepción que asume lo que de válido tiene la anterior, adicionalmente, trata de situar la norma en el contexto social que la origina y se preocupa por ver cómo esta norma a su vez cataliza u origina determinadas consecuencias sociales, económicas y políticas. Sólo desde esta perspectiva es posible una crítica del orden legal, en cuanto los efectos creados o posibilitados por la norma son susceptibles de enjuiciamiento.

En realidad, esta última concepción del objeto derecho a ser analizado resulta alternativa a la aproximación tradicional, no sólo porque contiene una distinta noción del derecho sino porque, más allá, se inscribe dentro de una perspectiva que inserta el objeto derecho en su contexto, en vez de fijar la atención sobre la norma en sí como un objeto de significación autónoma. Es decir, se trata de reubicar a la norma jurídica como instancia particular y específica de un conjunto de procesos sociales que la explican y a los cuales coadyuva. Probablemente en Chambliss y Seidman (4) se encuentra mejor explicada esta concepción.

Estos autores conciben el derecho como un set de procesos:

"Todas estas "tareas legales" constituyen un set de procesos: los procesos de creación de normas, de definición autoritativa del contenido de las mismas y aquellos envueltos en la solución de las disputas (litis) al sancionar la transgresión de las normas (...).

En esta perspectiva, el Derecho en un Estado centralizado no es meramente un cuerpo de reglas. Es más bien, un proceso dinámico que envuelve a cada uno de los aspectos de la acción del Estado, pues ésta comprenderá, en algún momento, la creación de una norma, la interpretación de su contenido, la certificación de que ha sido violada o un proceso sancionador. Es un set de procesos, entonces, aquello que constituye el "derecho" (5).

---

(4) CHAMBLISS, W. y R. SEIDMAN, "Derecho y Poder Político" en Derecho, 30, Lima, 1972, p. 39-60.

(5) Id., p. 41.

Para entender en profundidad el planteamiento teórico de Chambliss y Seidman y su importancia operacional en términos de investigación, es necesario hacer referencia a otros dos pasos de su razonamiento. El primero dice relación con la naturaleza de ese Estado a cuyo interior se genera el set de procesos. Los autores admiten que el Estado no es neutral, sino es más bien el instrumento de un interés socialmente prevalente. Lo que significa que la determinación del contenido de los diversos procesos que constituyen el derecho está dada por los intereses concretos que en una sociedad y en un momento determinados signan la acción y el comportamiento del Estado. En términos propiamente investigativos, lo anterior debe llevarnos a concluir que el análisis comprensivo de estos diversos procesos del derecho no puede desligarse de los elementos macro-sociales que lo explican y le dan significación. El derecho, pues, estudiado científicamente no puede ser estudiado en sí sino en el contexto societal en el cual cobra sentido.

El planteamiento se hace más claro aún si lo ligamos al siguiente paso: la noción de conflicto en la sociedad. Idea que los autores recogen especialmente de Dahrendorf (6) pero que no logran operacionalizar al modo que sí planteara Philipp Heck cuando puntualizó:

"La verdad fundamental de la cual debemos partir es que cada norma del derecho determina un conflicto de intereses; se origina de una batalla entre intereses contrapuestos y representa algo así como la resultante de estas fuerzas en oposición. La protección de intereses a través del derecho nunca ocurre en el vacío. Esta funciona en un mundo lleno de intereses en competencia y consecuentemente, siempre trabaja a costa de algunos intereses. Esto es verdad sin excepción. (...) Si nos restringimos a un examen del propósito del mandato legal vemos solamente el interés que ha prevalecido. Pero el cumplimiento concreto de la regla legal, el grado en el cual su propósito es alcanzado, depende del peso de aquellos intereses que han sido vencidos" (7).

---

(6) DAHRENDORF, Ralf, Class and Class Conflict in Industrial Society, Stanford University Press, 1959.

(7) HECK, Philipp, "The Jurisprudence of Interests", en Twentieth Century Legal Philosophy Series: The Jurisprudence of Interests, Harvard, Cambridge, 1948, p. 32-36.

6.

La apretada síntesis de Heck tiene la extraordinaria claridad de una propuesta de aproximación metodológica al problema : el análisis del conflicto de intereses subyacente a la norma que nos puede permitir el dar cuenta de su texto , su funcionamiento. La norma no sólo emerge desde y para un conflicto social de intereses sino que su contenido y su eficacia resultan función de los términos de ese mismo conflicto. Heck así, complementa y precisa el nivel de examen científico del derecho enunciado más genéricamente por Chambliss y Seidman, al sugerir un ámbito concreto de análisis : la norma y el conflicto particular al cual se refiere.

Conviene retomar las formas de concebir el derecho, a las cuales hicimos referencia antes, al lado de sus respectivos correlatos en términos de modelo de investigación. En efecto, a las tres concepciones del derecho que expusimos como presentación esquemática anteriormente, corresponden tres tipos de investigación en derecho. A la concepción que centra el derecho en torno a la ley y su comentario doctrinal, corresponde un tipo de investigación bibliográfica o especulativa que se agota en el resumen de la doctrina en torno a la norma legal; y si trata de ser original especula por cuenta propia en torno a la hipótesis imaginaria en la cual la ley quizá pueda entrar en conflicto. La mayor parte de nuestras tesis universitarias se han centrado en este tipo de trabajo.

La segunda concepción, preocupada por la vigencia de la norma en la realidad, lleva directamente a un tipo de investigación en la cual el empirismo juega un papel muy importante. Una preocupación por la verificación porcentual o cifrada de la vigencia de las normas constituye una primera aproximación a la realidad del derecho tal como es, que resulta de importancia, pero en sí misma es insuficiente.

La concepción del derecho como un fenómeno social actuante en el conjunto de la sociedad y en medio de sus procesos llega a ~~una función de la investigación explicativa del porqué y el cómo se origina la norma y del rol que socialmente desempeña~~. Como es evidente, un objetivo de es

7.

ta naturaleza empieza por ser selectivo en cuanto no toma todas las normas jurídicas vigentes sino aquéllas cuya área o materia son especialmente relevantes para la marcha de los aspectos más estratégicos del conjunto social. Esto lleva a la necesidad de determinar qué problemas son verdaderamente relevantes desde el punto de vista de la estructura social. Es obvio que en la problemática social hay aspectos que son causa y hay aspectos que son efecto; pero el punto de vista para determinarlo no lo da el derecho sino la estructura social. Detectada la relevancia desde las ciencias sociales, ~~el derecho debe ser situado en el análisis de este tipo de trabajo como catalizador o co-causante de procesos sociales en términos que importa descubrir.~~

Es claro también que en este tipo de investigación la vinculación con las ciencias sociales resulta predominante; esto significa que la ubicación del derecho en la realidad se da a través del análisis de las ciencias sociales y no del derecho en sí mismo. Pero al mismo tiempo lleva a una precisión en términos jurídicos de la función particular que desempeña el derecho en el conjunto social.

~~La mayor problemática a partir de este enfoque en el análisis es delimitar la especificidad del fenómeno jurídico y su grado de autonomía,~~ a fin de no caer en la simplificación mecanicista que entiende el orden jurídico como un mero reflejo de la estructura económica. El tema adolece, aún ahora, de un tratamiento teórico insuficiente al cual han contribuido pocos especialistas; Poulantzas entre ellos (8) se limita a enunciar la necesidad de ubicar teóricamente el derecho que corresponde al modo de producción capitalista y subrayar con el mismo énfasis que el derecho disfruta de una autonomía relativa cuyos límites y determinaciones no quedan del todo claros.

---

(8) POULANTZAS, Nicos, "Marx y el derecho moderno" en Derecho, 28, Lima, 1970, p. 78-90.

8.

Pero las consecuencias de la insuficiencia teórica apuntada, en términos operacionales resultan de la mayor importancia. En efecto, estamos ante una tarea delicada que corre el riesgo fácil de involucionar hacia el estudio formalista del derecho -que inconcientemente presume un carácter causal en la normatividad jurídica- o saltar hacia un estudio sociológico en el cual lo jurídico sea un aspecto secundario y que en cualquier caso sea analizado sólo en términos de una variable dependiente.

El problema se puede plantear en otros términos, como una alternativa entre tratar de resolver el asunto desde una perspectiva teórica general (ubicar al derecho en la especificidad que le adjudica el modo de producción correspondiente, en el decir de Poulantzas) cuya resolución se mantendría como cuestión previa, o intentar mediante la vía empírica el testar un conjunto de proposiciones (una teoría de alcance medio en la formulación de Chambliss y Seidman).

Esta última vía parece ser la única factible y en ese sentido la aproximación metódica de Chambliss y Seidman aparece como más adecuada. Se debe partir de un concepto del derecho que incorpore elementos teóricos generales, aunque no acabados, y recoja evidencias empíricas; al mismo tiempo, este concepto debe ser susceptible de ser operacionalizado en un modelo de investigación que ponga en relieve aquellos aspectos cruciales en los cuales debe ponerse atención para explicar el fenómeno jurídico en su conjunto. De este modo se puede no sólo desarrollar tareas concretas de investigación sino contribuir paulatinamente y desde la evidencia empírica a la construcción de una más sólida concepción teórica del derecho. Naturalmente, esta perspectiva recusa una vía deductiva para el conocimiento del derecho y opta decididamente por la elaboración científica que trabaje necesariamente un concepto teórico del derecho con la evidencia empírica sobre el ser de este objeto y no sobre su "debe ser". Esta última noción ha dado lugar a largos desarrollos especulativos (9), que en verdad

---

(9) RADBRUCH (Introducción a la Filosofía del Derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, p. 31-49), es uno de los teóricos que más ha desarrollado la dicotomía, presentándola como la polaridad "idea-concepto" del derecho.

9.

introducir la dicotomía ser-deber ser con una fuerte carga ideológica de carácter enmascarador sobre la realidad social del orden jurídico y sus funciones dentro de la preservación de determinados intereses grupales prevalentes.

1.2. Quizá sea útil detenerse en las implicancias metodológicas del planteamiento que sirve de marco de ubicación del trabajo. Partimos de un objeto central de atención y examen que es el derecho. Sin embargo, como se ha dicho antes, la identificación de cuál objeto particular será analizado no se configura desde parámetros jurídicos; es decir, el área del derecho escogida no lo es necesariamente en función de su trascendencia en términos doctrinales, ni las normas concretas dentro del área escogida serán las de mayor jerarquía o nivel según los criterios clásicos de exégesis positiva. Lo uno y lo otro está determinado por criterios que son seguidos por una perspectiva macro-social y no desde la sub-esfera de lo jurídico.

En segundo lugar, el análisis mismo debe complementar instrumentos jurídicos con instrumentos de las otras ciencias sociales. Esta conjunción deviene indispensable en la medida en que el objeto analizado abarca las relaciones dinámicas al interior de la problemática social concreta en la cual se desenvuelve la normación jurídica. Como es obvio, lo segundo supone recoger las conclusiones del análisis hechos por otros científicos sociales, cuando este trabajo ya ha sido realizado; en caso contrario se tendrá que intentar un análisis de fuentes primarias por cuenta propia.

En tercer lugar, como quiera que la perspectiva teórica no es mecanicista, debe interpretarse el papel peculiar desempeñado por la norma en la situación social materia de examen. Esto toca, nuevamente, los problemas teóricos antes mencionados.

Probablemente, de estos tres niveles de aproximación metodológica, el primero es el que cuenta con un instrumental más adecuado en es

te momento en el país. Es decir, el aporte de las ciencias sociales nos permite el señalamiento de las áreas temáticas del derecho y los problemas específicos dentro de ellas, que resultan socialmente relevantes, no sólo con un criterio de priorización sino sugiriendo concentrar la atención en aquellos de los fenómenos sociales con una más alta capacidad de determinación sobre el conjunto de la estructura social.

Mientras tanto, el análisis ya disponible sobre la normatividad jurídica en general, y sobre todo el de su funcionamiento, es muy pobre. Esto significa que el contenido de las normas de nuestro orden jurídico, incluso en sus áreas más significativas según el criterio señalado, no son objeto sistemático de tratamiento ni siquiera en los términos de investigación más tradicionales y merecen apenas el cuidado de alguna compilación seria para cada área temática. El funcionamiento efectivo de la normatividad casi no es tratado: la aplicación por el órgano competente, la forma y calidad de la vigencia entre las partes, etc. son temas indispensables de ser trabajados en estudios empíricos de casos que proporcionen una multiplicada evidencia descriptiva, que sea base para un análisis posterior más refinado. Este trabajo previo aún no existe sino parcial y fragmentariamente, hecho por sociólogos, antropólogos y economistas que lateralmente encuentran el fenómeno jurídico y se ocupan de él al paso. Esta carencia configura una dificultad esencial en el trabajo que trata de situarse en esta perspectiva; dificultad que se agrava si añadimos el componente del complicado acceso a los medios oficiales de información, habida cuenta de la no publicación y el carácter confidencial otorgado a multitud de datos, elementales para constatar el efectivo desenvolvimiento del fenómeno jurídico.

Por último, en el tercer nivel de la metodología propuesta encontramos no sólo la dificultad teórica anotada anteriormente sino la escasez y lo reciente de esta perspectiva de trabajo. Ello hace que este tipo de esfuerzo sea escasamente comparable a otros de su especie,

para mejorarlo y reforzarlo tanto en términos teóricos como metodológicos. Esto complica aún más la perspectiva y entraba las condiciones de factibilidad del proyecto.

1.3. Pasemos ahora a la ubicación del tema del trabajo. El propósito general del cual parte éste es el seguimiento y la comprensión del derecho en el Perú, en el período que comienza en octubre de 1968. No es necesario abundar en las razones que justifican tal propósito. No sólo es éste el período de cambios más radicales en el nivel formal del orden jurídico: instituciones, procedimientos e incluso la ideología jurídica prevaleciente están siendo altamente modificados por la acción del Estado en los órdenes legislativo y jurisdiccional (10). Es necesario subrayar, al mismo tiempo, el hecho de que estos cambios son parte instrumental de una política de transformaciones estructurales que encabeza el gobierno inaugurado en octubre de 1968, y cuyo sentido y alcances no es pertinente examinar acá. En los hechos, los cambios en el orden jurídico expresan un conjunto de profundas reformas que están alterando sustantivamente algunas de las características del país.

Dada la naturaleza y profundidad de los cambios que vienen siendo implementados y el rol protagónico que se le asigna al derecho en ellos, la ocasión se presenta como una formidable posibilidad de analizar en vivo procesos de interacción entre normas jurídicas, condiciones sociales y procesos de cambio de relativa intensidad. Esto es casi excepcional, en la medida en que otros procesos de transformación social no parecen haber utilizado al derecho como un instrumento clave, sino que éste ha sufrido un repliegue hasta una etapa de asentamiento de las reformas en la cual han cristalizado los cambios operados, posibilitando

---

(10) Véase respecto a este punto la tesis de Alberto Bustamante, Las Alteraciones en la ideología jurídica prevaleciente, a propósito de la Reforma Agraria Peruana, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1974, 162 p.

12.

su consolidación a través de la institucionalización jurídica. En cambio, en el caso peruano la inducción de las reformas se realiza a través del derecho.

La exploración de todo el orden jurídico vigente entre 1968 y 1974 resulta una tarea inabordable, por lo menos para un solo trabajo y sin que otras monografías hayan desbrozado el campo previamente. Esto implicó la necesidad de escoger un área del derecho en la cual se pudiese trabajar el tema. Esta área debería completar por lo menos dos requisitos; uno de ellos debía ser que la reforma social misma se hallase lo suficientemente avanzada en el proceso de implementación como para haber producido resultados susceptibles de constatación; otro requisito debería ser que lo jurídico en este caso concreto hubiese tenido un papel importante. A la vista de estos requerimientos se escogió el área del derecho agrario.

En el caso del derecho agrario se entrecruzan las características de : 1) corresponder a la reforma estructural más antigua en proceso de ejecución, y 2) ser el derecho un agente muy intenso en el funcionamiento de ésta. En efecto, los cambios operados en el orden jurídico con respecto al orden anterior, probablemente encuentran su mayor frecuencia en la temática agraria. Al mismo tiempo, la propia normatividad ha sufrido una intensa variación durante el período materia de estudio, lo cual tiene que ser relacionado con el curso y la direccionalidad del proceso social de reforma agraria al cual se refiere. Y, por último, la implementación de la normatividad ha requerido la actividad jurisdiccional de un órgano administrativo y la de un órgano judicial especialmente creado, el Fuero Agrario, cuyo volumen de trabajo durante estos cinco años da, en principio, un valioso y abundante campo de análisis sobre la problemática que se trata de examinar.

1.4. Es necesario presentar las hipótesis centrales de las cuales parte el trabajo. Planteamos dos hipótesis centrales. La primera es de carácter más general y dice relación con las teorías de alcance medio sobre el rol del derecho y su funcionamiento en un contexto social determinado. La segunda es específica sobre el rol del derecho agrario en el Perú y tiene un carácter localizado en el tiempo.

a) El derecho agrario peruano traduce de modo bastante directo la combinación de las fuerzas sociales en conflicto detrás de su normatividad y la forma y magnitud de su implementación se explican en los términos de tal conflicto.

Es necesario analizar separadamente los dos componentes (norma formal y norma en funcionamiento) que incorpora la hipótesis; no circunscribiéndose al marco legal sino extendiéndose al funcionamiento e efectivo de la norma (incluyendo su no vigencia), para completar la comprensión del fenómeno jurídico en estudio.

En relación con la magnitud abarcativa de las fuerzas sociales en conflicto, éstas deben ser analizadas en dos niveles. De una parte, en el conjunto social : campesinado, latifundistas, como sectores sociales con filiaciones, pertenencias a clases o a alianzas de clase, con un peso y una gravitación específicos y nacionales, en términos económicos y en términos políticos. De otra parte, en el nivel micro-social, en un conflicto localizado, en el cual los sujetos del conflicto tienen pesos y ropajes concretos que pueden discrepar grandemente de los que tienen sus correspondientes abstractos en el primer nivel, el societal.

Es necesario analizar los dos niveles del conflicto de intereses e incorporarlos respectivamente al estudio del fenómeno jurídico global (cambio de una ley, política sobre sindicatos en la legislación o tendencias del Tribunal Agrario) y el estudio del fenómeno jurídico-caso (resolución de afectación de un fundo, reconocimiento de un sindi

14.

cato o sentencia del Tribunal Agrario en un expediente). En ambos casos, se requiere cotejar la normación jurídica con su correspondiente nivel de conflicto social.

Tendremos, en virtud de lo anterior, dos líneas de trabajo. En primer lugar, la polaridad normatividad formal / normatividad efectiva. En segundo lugar, la polaridad conflicto agrario nacional / conflicto agrario local. El seguimiento y combinación de estas líneas de polaridades sugiere una metodología que abarque diversas vías de acceso al problema : análisis jurídico-formal, análisis jurídico-empírico, análisis macro-social y análisis de caso.

Para la comprobación de la presente hipótesis se analizarán dos temas : de una parte, la evolución del orden legal agrario en relación con el contexto económico y social y los conflictos de intereses; y de otra, la afectación de tierras privadas por la reforma agraria; esto último incluye varios temas que en los textos legales aparecen como diversos rubros : el procedimiento de afectación propiamente, la problemática de la expansión urbana y la situación de los pequeños y medianos propietarios frente a la reforma agraria.

b) La mayor parte de la normatividad agraria se refiere a relaciones de producción de importancia decreciente o de carácter transitorio; sin embargo, el surgimiento de nuevas relaciones de producción que tiendan a estabilizarse no se expresa con nitidez desde el punto de vista jurídico formal. Esto da un carácter enmascarador al actual derecho agrario.

Se parte de la existencia de un orden normativo que está dedicado fundamentalmente a establecer reglas de derecho para dos ámbitos bien delimitados : principalmente el proceso de reforma agraria (afectación, valorización, administración por el Estado, etc.) que como tal es perecedero, de duración relativamente corta, a pesar de su importancia;

secundariamente, las relaciones entre propietarios y trabajadores (régimen de participación, etc.), relación que tiende a perder importancia con el avance del proceso de reforma agraria y que con la reforma agraria ya no será dominante en el campo.

Paralelamente, en las unidades de producción adjudicatarias de tierras de la reforma agraria surgen nuevas relaciones de producción que bien podrían resumirse en una suerte de "estatización". Esta opera no a través de una relación de propiedad sino mediante el control del crédito e insumos, los salarios, la producción, la comercialización y la distribución. Estas nuevas relaciones se expresan de una manera incipiente y confusa en el ámbito jurídico :

a) Algunas normas, que se refieren a temas de importancia crucial desde el punto de vista económico, o lo hacen de modo muy genérico o son de baja jerarquía.

b) Un buen número de problemas simplemente no aparecen en el orden jurídico formal y son materia de solución administrativa.

c) Surgen normas enmascaradoras de las nuevas relaciones, que buscan cooptar a los sujetos del proceso de reforma agraria, o bloquean sus organizaciones propias.

d) La tendencia al rebasamiento del orden legal y la demanda por su sustitución en ciertos puntos claves da cuenta de la contradicción fundamental de las nuevas relaciones entre el Estado y los campesinos.

El proceso de verificación de esta hipótesis supone un trabajo mucho más intenso sobre las normas en funcionamiento. Dentro de esta perspectiva hay que analizar, de una parte, la administración por los trabajadores de las nuevas unidades adjudicatarias y su real significa-

do en términos de sus relaciones con el aparato estatal. De otro lado, es necesario analizar la situación de la organización campesina con los intentos de encuadramiento ya expresados en el orden legal (sindicatos, organizaciones manipuladas por el Estado, reorganización de las comunidades campesinas) y su contraparte en la movilización independiente con tomas e invasiones y crecientes reclamos por el cambio del orden legal (deuda agraria y organización campesina, especialmente).

1.5. Permítasenos volver al problema metodológico antes de concluir este capítulo introductorio, señalando el tipo de fuentes que hemos tenido que utilizar y las limitaciones que éstas importan para el trabajo. Como es obvio, hemos recurrido en primer lugar al análisis del conjunto de normas de derecho agrario a cuya frondosidad hay que agregar la complejidad otorgada por varios fenómenos concomitantes. En primer lugar, la importancia principal de muchas normas cuya jerarquía formal es bastante inferior. En segundo lugar, la desorganicidad de la legislación, lo cual hace bastante complicado el análisis exhaustivo de la normatividad sobre un tema dado (11). En tercer lugar, la existencia de una especie de derogación tácita de muchas normas a través de nuevas normas; lo cual probablemente se explica por la frecuencia de los cambios en el sistema normativo. En cuarto lugar, la reglamentación de normas mediante dispositivos que en rigor formal no son reglamentarios de la norma de mayor jerarquía. Y así sucesivamente.

Completando las limitaciones de las fuentes legales hay que añadir la casi no existencia de trabajos doctrinarios, incluso simplemente exegéticos, en torno al derecho agrario, con la notable y valiosa ex-

---

(11) Una compilación bastante útil por los índices temáticos que contiene es la de BUSTAMANTE, Alberto, Legislación sobre reforma agraria y cooperativas agrarias, Cuadernos DESCO, Lima, agosto de 1974, 476 págs.

cepción de las memorias del Presidente del Tribunal Agrario que consti-  
tuyen una fuente especialmente interesante en la medida en que recogen  
la experiencia del aplicador de las normas. Por último, en el terreno  
de las fuentes jurídicas quedan las resoluciones administrativas y las  
del fuero agrario; ambas por su volumen constituyen un campo de difi-  
cil trabajo y por su inaccesibilidad usual no están a disposición de  
quien quiera trabajarlas. Sin embargo hemos tenido ocasión de acceder  
a las resoluciones del Tribunal Agrario (12), las cuales nos hemos li-  
mitado a utilizar selectivamente para los fines propios del trabajo,  
sin recurrir a procedimientos de validez estadística sino mediante  
muestras estrictamente oportunísticas.

El segundo tipo de fuente utilizada son los trabajos de ca-  
rácter monográfico o los ensayos sociológicos sobre el proceso de re-  
forma agraria. También aquí el material disponible es insuficiente y  
se halla con frecuencia en publicaciones de circulación limitada. Apar-  
te de ello, muchos de los trabajos tienen un carácter preliminar, pade-  
ciendo alternativamente de una falta de documentación empírica que res-  
palde las generalizaciones o de un exceso de información no sistemati-  
zada en términos conceptuales. Sin embargo, este material resulta, co-  
mo fuente secundaria, una base importante para la determinación de los  
conflictos sociales agrarios. En algunas contadas ocasiones se ha recu-  
rido complementariamente a información recogida oralmente de funciona-  
rios o dirigentes campesinos, para ilustrar mecanismos en funcionamien-  
to sobre los cuales se carece en absoluto de referencias escritas.

---

(12) La gentileza y colaboración del Presidente del Tribunal Agrario,  
Dr. Guillermo Figallo y del Secretario del mismo organismo, Dr.  
Humberto Tineo, hicieron posible el acceso a esta fuente.

El tercer tipo de fuente utilizada son los documentos (periódicos, acuerdos, manifiestos, volantes) provenientes de organizaciones campesinas que reflejan, de una parte, la problemática que vive el conflicto agrario localizado y, de otra, la percepción de los campesinos sobre determinados mecanismos legales que puede ser contrastada con los términos formales de los mismos. En este caso la recolección de los documentos evidentemente no ha podido ser exhaustiva, si bien se ha logrado diversificar no sólo las regiones geográficas sino los niveles de las organizaciones de procedencia (confederaciones, federaciones departamentales y provinciales, sindicatos o cooperativas base).

No es necesario enfatizar demasiado las limitaciones que fluyen sobre el trabajo a partir de las fuentes que se han utilizado y de la provisoriedad, debilidad o fragmentariedad de la información de base. Sin embargo, creemos que en lo sustantivo la información disponible permite descubrir determinadas tendencias que no pueden ser precisadas en términos relativamente sofisticados por las limitaciones de la información, pero sí caracterizadas básicamente. Esta información permite medir con un carácter sólo exploratorio la validez de las hipótesis propuestas y ensayar, a la vez, algunas conclusiones preliminares sobre el derecho agrario peruano durante esta etapa. Nuevos estudios, mejor provistos de información, deberán necesariamente refinar el análisis que aquí se intenta.

## CAPITULO II

---

### EVOLUCION DE LA NORMATIVIDAD LEGAL

En este capítulo nos proponemos analizar el proceso de evolución del orden legal agrario. Si bien centraremos nuestra atención en el período 1969-1974, introduciremos el tema con los antecedentes en la etapa previa. Nuestro propósito esencial es explicar la direccionalidad de la evolución jurídica en función del proceso de la sociedad y del peso específico de los intereses agrarios en la correlación de fuerzas. En este contexto examinaremos los principales cambios del orden jurídico desde 1969 y trataremos de analizar los cambios ocurridos desde entonces, al interior del nuevo orden legal agrario.

2.1. Probablemente los comienzos de la reforma agraria en el Perú deben situarse en el debate parlamentario y público suscitado en los años 58-59 en torno a su necesidad. En ese momento, la opinión pública recibió insistentes planteamientos acerca de lo impostergable de una reforma en la estructura agrícola del país; inmediatamente después, el gobierno conservador de Manuel Prado constituyó una comisión que, al mismo tiempo que una propuesta sobre el problema de la vivienda, elaboró un proyecto de ley de reforma agraria centrado en acciones de colonización e irrigación y por el cual sólo los predios no trabajados resultaban sujetos a afectación. La suerte del proyecto no fue exitosa; de una parte los propietarios se opusieron a él por considerarlo muy radical; de otro lado, quienes desde posiciones políticas de izquierda habían preconizado la necesidad de la reforma agraria sostuvieron que el proyecto era inaceptablemente conservador. En los hechos, el proyecto se atascó en el trámite legislativo, presumiblemente porque el propio sector gobernante no tuvo interés en darle trámite.

Sin embargo, en ese momento la reforma agraria empezó a convertirse en un tópico fundamental. Durante el proceso electoral de 1962 todos los grupos políticos y todos los candidatos se pronunciaron por la necesidad de la reforma agraria, si bien era posible encontrar francas discrepancias en las proposiciones concretas. El proceso electoral quedó anulado al tomar la Fuerza Armada el poder en junio de 1962, sosteniendo que se había producido un fraude. Poco después, en noviembre de ese año, ante la existencia de un proceso de movilización campesina ocurrido en una provincia del Cuzco y conducido por Hugo Blanco, el gobierno militar emitió una Ley de Bases para la Reforma Agraria (D.L. 14238). Con este instrumento legal y otro específico (D.L. 14444), que autorizó las acciones a iniciarse en La Convención, se procedió a la expropiación de la tierra y a efectuar las primeras acciones de reforma agraria en el país, en un valle en el cual las tramas de relaciones feudatarias hacían posible una situación de multiplicada explotación.

Bajo el régimen del presidente Belaunde, en 1964, se promulga una ley que constituyó la base legal de la reforma agraria: contemplaba la afectación de tierras (escalonada según la extensión del predio), la abolición de los servicios personales vinculados a la tierra y un nuevo régimen de aguas. Sin embargo, la ley admitía "régimenes de excepción": las haciendas cuyo producto fuese destinado al abastecimiento de plantas industriales, concretamente las haciendas azucareras y algodonerías, no estaban sujetas al régimen general de afectación previsto por la ley. De esta manera, el proceso de reforma agraria en el Perú quedaba limitado en términos de respeto a la "explotación eficiente". Este modelo de eficiencia era, sin duda, el de las haciendas azucareras del norte del país que, en términos comparativos, probablemente ofrecían la mejor situación del trabajador del campo, respecto a salarios y a otras condiciones de trabajo. Quedó así configurada una ley de reforma agraria que sólo debía afectar a: 1) los grandes latifundistas de la sierra, en la medida en que vastas extensiones permanecían por ellos incultas o mal trabajadas,

y 2) los hacendados costeños en las porciones que habían enfeudado con trabajadores que debían convertirse en pequeños propietarios de acuerdo al título XV de la ley 15037.

Más allá del texto de la ley, el proceso de aplicación tuvo otros determinantes. El parlamento consignó insuficientes partidas presupuestales para pagar las expropiaciones y armar el aparato estatal de implementación; los representantes de los diversos grupos políticos en el consejo nacional agrario no mostraron especial preocupación por llevar a ejecución los dispositivos de la ley. El órgano ejecutor concentró esfuerzos en la afectación y adjudicación de las pequeñas parcelas de los feudatarios minifundistas; en ellos se distrajo recursos y tiempo. La zona agraria de la sierra central preparó el expediente administrativo de expropiación de la división ganadera de la Cerro de Pasco Corporation: el Presidente Belaunde nunca firmó el decreto expropiatorio y los funcionarios de la zona fueron destituidos. Algo avanzó la reforma agraria, hasta afectar un poco menos del 10% del total de tierras en explotación en el Perú en ese momento (1); pero incluso la tierra formalmente afectada no podía ser expropiada por falta de fondos para pagarla.

Es necesario explicar el trazo de estas primeras fases de la reforma agraria. El primer elemento que es indispensable denotar es la progresiva pérdida de peso relativo del sector agrario en la economía nacional. Esto se puede medir tanto por la incidencia del sector dentro de la composición del Producto Nacional Bruto como por la contribución del sector al conjunto de las exportaciones. En cuanto a lo primero, el cuadro N° 1 muestra la evolución del PNB desde 1950 hasta 1967, indican

---

(1) ONRA, Boletín informativo, año 2, N° 10.

do claramente el desplazamiento del peso relativo del sector agrícola hacia los otros sectores productivos y al sector terciario que no figura en el cuadro.

Cuadro N° 1  
Evolución de la composición del P.N.B. (%)

Sector	1950	1955	1960	1965	1967
Agricultura	22.5	21.2	20.8	16.8	15.5
Industria	13.5	14.7	16.5	18.5	19.4
Minería	4.5	5.1	7.1	6.0	5.8
Pesca	0.4	0.6	1.6	1.7	2.1

Fuente: Banco Central de Reserva, Cuentas Nacionales del Perú, 1950-1967

La participación del sector en las exportaciones puede mostrar más claramente la tendencia en la medida en que nuestra economía es dependiente y está determinada desde las necesidades del mercado exterior que actúan como ordenadores económicos de nuestro sistema productivo. El Cuadro N° 2 muestra el decrecimiento del peso relativo de las exportaciones agrícolas.

Cuadro N° 2  
Evolución del peso relativo de las exportaciones agrícolas  
(en millones de dólares)

Año	Exportación total	Exportación agrícola	
		Monto	%
1950	193.6	106.6	55.
1955	270.9	119.	43.9
1960	433.1	146.3	37.7
1965	667.3	162.3	24.3

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, Cuentas Nacionales, 1950-65.

La devaluación relativa del sector agrícola dentro de las exportaciones anunciaba el incremento de otros dos sectores, el minero y el pesquero que contribuían crecientemente a nuestro comercio exterior. Lo que estas dos tendencias -en el PNB y en el comercio exterior- muestran sustancialmente es un desplazamiento del eje del ordenamiento económico desde el sector agrícola hacia otros. Dos correlatos pueden ser hipotetizados a partir de esta afirmación. El primero es un presunto desplazamiento de capitales del sector agrario hacia los otros sectores. Tratándose del capital extranjero, en parte hacia la minería y en parte hacia la incipiente industria. Tratándose del capital nacional, hacia el sector pesquero, el sector industrial y el sector de banca, comercio y servicios. Este desplazamiento, a su vez, tenía que incidir en el sector agrario mismo al desatar un proceso de descapitalización de las unidades productivas que varias monografías hechas sobre las actuales cooperativas agrarias coinciden en situar iniciándose con la década del 50. El segundo correlato es político y consiste en la pérdida de peso del sector propietario rural dentro de la correlación de fuerzas a nivel nacional, o si se acepta la hipótesis del desplazamiento de inversiones, la pérdida de la tipicidad del interés del propietario agrario, al combinarse con la necesidad de expansión en otros sectores.

Es necesario retomar el hilo económico del proceso para señalar que si en términos de desarrollo hacia afuera de nuestra economía dependiente, los sectores minero y pesquero tomaban la posta del sector agrícola, en términos puramente internos ocurría tardíamente, en la década del 60, el proceso de sustitución de importaciones que otros países latinoamericanos habían hecho en los años 30. Y si bien este proceso se hacía como un reflejo, sin que lo provocara una crisis económica y sin un reacomodo significativo de fuerzas políticas, la puesta en marcha de la industria requería no sólo de capitales que podían desplazarse del campo en busca de una mayor rentabilidad y probablemente mayor seguridad en la inversión, sino de la ampliación de un mercado por entonces muy limitado

a los sectores medios y al proletariado urbano: los pequeños propietarios del campo podían ser buenos compradores de la industria.

Hay alguna evidencia del desplazamiento de inversiones, por lo menos en cuanto al capital extranjero. En el período que va entre 1940 y 1960, la inversión extranjera en el sector agrícola decreció ligeramente en cifras absolutas; paralelamente en el sector minería se multiplicó por nueve, en el sector industria por siete y en el sector comercio por catorce (2).

Si desde el punto de vista económico, las modificaciones producidas en los pesos relativos de los distintos sectores impulsaba necesariamente a la realización de una reforma agraria, el panorama político ofrecía un cuadro menos claro. En efecto, en el Perú -a diferencia de lo ocurrido en el proceso de industrialización de otros países latinoamericanos (3)- no se había producido una sustitución del grupo agro-exportador en el control del poder. La expresión política de sus intereses, que controlaron el gobierno de Prado, aprobó una ley de promoción industrial pero encarpetó el proyecto de reforma agraria, a pesar de la timidez de éste. En el gobierno de Belaunde, con el acceso de los grupos medios al manejo del aparato del Estado, a través de nuevos y viejos partidos, tampoco operó un cambio por sustitución. A la vieja dominación de los propietarios agrícolas se incorporó la de partidos representantes de sectores medios y el resultado se expresó en una política agraria de compromiso que es el contenido de la ley 15037. Los términos de lo que Heck llama "la resultante" (ver capítulo I) tienen que ser evaluados en el producto formal del texto legal y en el nivel de la implementación. Detengámonos en el asunto.

---

(2) MALPICA, Carlos, El mito de la ayuda exterior, Francisco Moncloa Ed., Lima, p. 41, 62, 79.

(3) Véase el análisis comparativo que hacen Cardozo y Paletto sobre los casos de Argentina, Brasil y México (Dependencia y desarrollo en América Latina, siglo XXI edit., México, 1969).

De una parte, como se ha apuntado antes, había un hecho político previo : la difusión alcanzada por el tema de la reforma agraria como problema nacional; este hecho había obligado a que todos los grupos políticos tuvieran en sus programas electorales alguna suerte de reforma agraria. La Unión Nacional Odríista, probablemente el único grupo de entre los partidos grandes que representaba directamente intereses de propietarios agrícolas, declaraba en su ideario para la campaña de 1962:

"Realizar una auténtica reforma agraria, reconociendo la propiedad de la tierra cuando cumpla eficazmente su función de producir alimentos y crear riqueza, evitando el acaparamiento de tierras y el latifundio improductivo. La ley y una política agraria deben permitir una mejor distribución del suelo laborable y de la renta que produce, el incremento de las áreas de cultivo en la Costa, Sierra y Selva y el aumento de los rendimientos en las zonas actualmente dedicadas a la agricultura.

Para la realización de sus propósitos, el Partido, velará porque el Estado adquiera las tierras no cultivadas de propiedad privada, para su distribución entre pequeños agricultores, que se parcelen los fundos de su propio dominio o de propiedad de instituciones públicas con idéntica finalidad y que se distribuya efectivamente y sin demora, entre pequeños y medianos propietarios, las tierras habilitadas, mediante las obras de irrigación realizadas" (4).

Los otros grupos, por lo menos, iban un poco más allá en sus planteamientos.

El otro hecho de partida era la movilización producida en el sector campesino. Blanco había liderado un esfuerzo de organización y reordenamiento de la tenencia ejecutado por los propios campesinos en el valle de La Convención. A esto había respondido el gobierno militar 1962-1963

---

(4) "Ideario de la Unión Nacional Odríista", en Manual del Elector, Librería-Editorial Juan Mejía Baca, Lima, 1962, p. 242-243.

con la primera acción de reforma agraria en el país, aparte de las medidas policiales y judiciales contra el movimiento campesino. Apenas tomado el poder por el régimen de la alianza Acción Popular-Democracia Cristiana, en julio de 1963, se dio inicio a una serie de invasiones o "recuperaciones" de tierras en la sierra sur, especialmente en los departamentos de Cuzco y Puno. El nuevo fenómeno, que se extendió rápidamente, fue detenido en enero de 1964 con una violenta represión. Pero el hecho político podía ser leído fácilmente por quien tuviese responsabilidades gobernantes.

Los reacomodos dentro de los mandos del control del Estado encuentran a una coalición que controla el parlamento, teniendo en su seno a representantes del Partido Aprista y de la Unión Nacional Odrísta. Este último incluía en su nómina parlamentaria a conocidos latifundistas; el Apra, si bien no podía ser considerada como un partido con bases campesinas numerosas, contaba con una clientela propia en las haciendas azucareras y entre los sindicatos y yanaconas de las haciendas costeñas. Sucedió entonces, que los obreros agrícolas que sí tenían representantes en este parlamento no habían demandado la entrega de la tierra; y quienes sí lo habían hecho a través de las invasiones de haciendas, no estaban representados en el parlamento.

Esta articulación del poder político en el nivel legislativo permitió una resultante de las siguientes características: a) el texto legal afectaba sólo las tierras enfeudadas (correspondientes a la clientela aprista que sí reclamaba sus parcelas) y las tierras abandonadas o mal trabajadas o excesivamente extensas (nominalmente correspondientes a las tierras por las cuales habíase producido la movilización campesina). b) Sin embargo, desde el mismo texto legal habían "puertas de escape", la más grave de las cuales consistía que el mínimo inafectable debía multiplicarse por el número de socios en el caso de que la propietaria fuera una sociedad. c) Con tales ambiguedades

des legales y con la capacidad de implementación bajo control parlamentario, ante la posibilidad de destinar recursos financieros a la ejecución de un tipo de acción y no otra, se dedicó la implementación básicamente a las tierras enfeudadas, cuya adjudicación provocó el establecimiento y consolidación de miles de pequeños propietarios, en muchos casos con unidades menores a tres hectáreas, es decir, verdaderos minifundistas. Se preservó intocada, prácticamente, la gran propiedad latifundista que no podía ser desterrada por la composición del poder político : la ley buscaba cumplir un efecto adormecedor al establecer la afectación en el texto legal pero el control sobre la implementación se cuidaba de impedirlo, garantizando la protección de los intereses de uno de los socios en la conducción del poder legislativo.

A lo anterior hay que añadir que el control por el poder ejecutivo de las acciones efectivas de reforma agraria no arrojó tampoco un balance definitivamente distinto en el encaramiento del problema. Los voceos de estos grupos culparon sistemáticamente a los otros de entorpecer y bloquear la reforma agraria, pero un examen más atento de la situación parece conferir a estas denuncias un efectismo político superficial. En verdad, como lo muestran casos como el de la Cerro de Pasco Corp. ya referido, ningún grupo que compartió poder representaba intereses políticos genuinos para realizar la reforma agraria (5).

En este marco explicativo, aparece más claro porqué se produjo un salto adelante en 1962 cuando la Junta Militar, en el poder a través de vías de acceso no partidarias, aprobó las primeras medidas legales y

---

(5) Para una descripción del período y una caracterización de los grupos políticos puede consultarse la primera parte del trabajo de Julio COTLER, "Crisis política y populismo militar", en Perú : hoy, Siglo XXI ed., México, 1971.

28.

puso en marcha la reforma agraria en una zona localizada. Es que, si bien la necesidad de la reforma agraria era un imperativo del proceso descrito por la economía peruana en las dos últimas décadas, las articulaciones políticas "democráticas" bloqueaban su aprobación y/o su realización. Esta relativa autonomía del nivel político con relación al nivel económico, aparece clarísimamente graficada en el análisis de la situación a través del contraste entre texto legal e implementación, como hemos tratado de poner en relieve.

2.2. Toca ahora analizar los cambios ocurridos en el orden jurídico agrario desde 1969, y tratar de explicar su significación. Vamos a clasificar estos cambios en tres distintas categorías; la primera de ellas corresponde a las instituciones jurídicas que han sido transformadas; la segunda a las nuevas instituciones y la tercera a los cambios introducidos en el nivel de la ideología jurídica.

2.2.1. Sin duda muchas instituciones han sido profundamente transformadas por el nuevo orden jurídico agrario. Sin embargo, tomando como criterio de priorización la repercusión de los cambios jurídicos en los cambios sociales de mayor dimensión, proponemos el análisis de tres instituciones que han sido sustantivamente alteradas por los cambios: la propiedad agraria, las organizaciones campesinas y el procedimiento judicial.

Sin duda la propiedad agraria es la institución más profunda y radicalmente transformada por todos los cambios operados. Como quiera que nuestro propósito no es exhaustivo (6), nos contraeremos al se-

---

(6) Un buen informe sobre la casi totalidad de cambios ocurridos es el de Marcial RUBIO, "Modificaciones al derecho de propiedad en la legislación de reforma agraria", en Derecho, N° 30, Lima, 1972, p. 169-176.

ñalamiento de los cambios más significativos dentro de esta institución. Probablemente el cambio central es el requisito de conducción directa y eficiente por el propietario que se convierte en esencial e imprescindible del derecho de propiedad. Como apunta Rubio (7), se fusionan los conceptos de propiedad-tenencia y explotación directa a través del trabajo; caduca pues la distinción entre propiedad y posesión del derecho civil. Sin este supuesto, la propiedad, o se extingue por el abandono o se afecta mediante la compra-venta forzosa, según sea el caso.

La primera hipótesis, el abandono, es una institución creada por el D.L. 17716 y que es una prescripción extintiva del derecho de propiedad: el derecho de propiedad se extingue al no ejercitarse la posesión por el propietario. Pero a su vez la posesión es transformada, en lo que se refiere a bienes agrarios, al haberse redefinido por la ley qué actos se reputan posesorios. Sobre esta nueva situación jurídica señala el Presidente del Tribunal Agrario:

"...el derecho de los propietarios a conservar el dominio dentro de los límites que señala la ley, no depende del tamaño que tenga la unidad agrícola o pecuaria, sino de su posesión jurídicamente considerada. (...) La idea tradicional de "posesión", como simple poder fáctico sobre el bien, ajeno a su finalidad, ha sido superada por el artículo 8° del Texto Unico Concordado, que califica como actos posesorios aquellos que se encuentran racionalmente orientados hacia la producción. (...) Para el derecho agrario el verdadero poseedor es el empresario. (...) Prueba de ello es que no basta cultivar la tierra sino que la explotación agrícola debe alcanzar ciertos niveles mínimos de eficiencia, como señala el artículo 16° del Texto Unico Concordado" (8).

---

(7) Ibid., p. 175.

(8) Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1970-1971, Editoriales Unidas S.A., p. 17.

En oportunidad posterior el mismo magistrado ha abundado:

"...así, la posesión deja de ser un derecho sujeto a negociación entre particulares, ya que su cesión conlleva la pérdida de la propiedad (...) y la firmeza del derecho del poseedor se cifra en el uso social de la tierra. Ello significa que, además de la obligación de utilizar racionalmente los recursos naturales y mantener determinados niveles de eficiencia, debe distribuirse el beneficio de la explotación entre todos los que trabajan en la empresa. (...)

La posesión, anquilosada en las normas legales del derecho liberal es transformada por el nuevo Derecho Agrario ..." (9).

Jurisprudencia reiterada del Tribunal Agrario ha consagrado estos criterios (10).

Adicionales cambios de rango menor dentro de la institución de la propiedad están dados por el límite a la concentración de propiedad, que la ley denomina los "mínimos inafectables", la limitación al uso y disposición introducida por el D.L. 18296, art. 5° que constituye a los propietarios en depositarios desde la fecha de declaración de zona y las nuevas y más expeditivas causales de afectación total: tierras ociosas, deficientemente explotadas, enfeudadas, arrendadas, ocupadas con anterioridad a junio de 1964, predios en que existan condiciones contrarias a la legislación laboral y predios vecinos a comunidades campesinas sin tierras suficientes.

---

(9) Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1971-1972, p. 13, 15.

(10) Véase por ejemplo la resolución recaída en el causa 1194-70 y la correspondiente a la causa 1597-70, Arequipa (Memoria del Tribunal Agrario, año agrario 1970-1971, p. 29 y 39). Esta última al establecer los considerandos de la revocatoria señala: "que la sentencia dictada en el interdicto de recobrar que ha motivado la presente acción contradictoria, ampara un derecho de simple tenencia física que no reconoce como posesión de la tierra el nuevo ordenamiento jurídico, por lo que no puede prevalecer frente a las normas legales vigentes;".

31.

En conexión con la institución de la propiedad debe mencionarse la transformación sufrida por la titulación. En efecto, la ley agraria en más de una ocasión ha anulado actos perfeccionados con anterioridad a su promulgación. A modo de ejemplo, el D.L. 17719, art. 2° dispone la nulidad de las enajenaciones y gravámenes pactados 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 pruebe la justificación de la medida. En el mismo sentido, el D.S. 049-70 AG en su art. 2° declara la nulidad de determinadas transferencias perfeccionadas, debido a las relaciones de parentesco entre las partes.

Esta inseguridad de los títulos de propiedad creada por la ley ha repercutido expresamente sobre la fe registral; el D.L. 18833 establece la competencia del Fuero Agrario para declarar la nulidad de las inscripciones efectuadas en el Registro en los casos de parcelaciones por iniciativa privada cuya nulidad se haya declarado posteriormente. Un caso, cuya importancia lo ha hecho convertirse en un caso-tipo de la reforma agraria, es el de Huando, hacienda que fue parcelada, transferidos los lotes e inscritos los actos de enajenación; al anularse varios meses después esta parcelación, la resolución administrativa ordenó inscribir la anulación en el Registro (11). Posteriormente, la Dirección General de Reforma Agraria afectó todo el fundo que en definitiva fue adjudicado a sus trabajadores; los compradores, que adquirieron bajo la fe del registro, no tuvieron derecho alguno sobre el inmueble. El caso ilustra lo que es esta importante modificación del orden jurídico agrario: la desaparición de la fe registral.

---

(11) Para un resumen detallado de las piezas del expediente judicial motivado por la contradicción de la resolución que anuló la parcelación y un análisis de los problemas jurídicos implicados en la controversia, véase RUBIO, Marcial, "Huando : reforma agraria y derecho", en Derecho, N° 31, Lima, 1973, p. 123-147.

Del mismo modo, la titulación ha sufrido una devaluación considerable en la interpretación jurisprudencial. El Tribunal Agrario ha establecido:

"(la legislación) cuya aplicación debe efectuarse de acuerdo a la correcta ponderación valorativa de la realidad actual que 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 hasta la fecha, por lo que la posesión que ejercen merece ser protegida plenamente" (12).

La argumentación, sustentadora de la confirmación de la sentencia que declara sin lugar la acción reivindicatoria contra campesinos ocupantes precarios que no pudieron probar su derecho de propiedad, establece un principio jurídico distinto y alternativo al de la jurisprudencia tradicional, centrada en el peso de los títulos de los cuales emanaba incontestablemente el derecho del propietario.

En suma, la institución de la propiedad en el derecho agrario parece haber sufrido una transformación sustancial, que hace disminuir su amparo formal en beneficio de su justificación en términos de explotación directa y eficiente por el propietario, o en defecto y sustitución de éste, por el poseedor.

En lo que se refiere a las organizaciones campesinas, debemos distinguir el caso particular de las comunidades, anteriormente de indígenas y ahora campesinas, del resto de organizaciones.

La legislación ha establecido, a través del D.L. 19400 un nuevo régimen organizativo para el sector agrario. Este consiste en la exis

---

(12) Resolución del Tribunal Agrario, Causa N° 493-71-Cuzco, en Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1970-1971, p. 48.

tencia de una sola gran organización que representa de modo centralizado y exclusivo a todos los trabajadores del campo, incluyéndose en ellos a los propietarios privados. El dispositivo legal, que ha sido ya implementado, prevé cuatro niveles de la estructura organizativa: a) en la base, cooperativas agrarias, comunidades campesinas, sociedades agrícolas de interés social y asociaciones agrarias, que pueden ser de conductores directos (propietarios no afectados o adjudicatarios individuales) y de campesinos sin tierra (que pueden ser o no asalariados); b) ligas agrarias, provinciales o de valle, que agrupan en su ámbito a las organizaciones de base; c) federaciones agrarias que han sido constituidas para reunir a las ligas al nivel de departamental; y d) confederación nacional agraria, cuya instalación y primer congreso tuvieron lugar en octubre de 1974.

Este esquema, de cuyas implicancias en términos de implementación nos ocuparemos en el capítulo quinto de este trabajo, reemplaza formalmente a los mecanismos legales de organización existentes en el derecho civil y el derecho laboral, que venían siendo de aplicación en el ámbito agrario. De una parte, existían las asociaciones de agricultores (es decir, de propietarios agrarios) cuyos diversos niveles de estructuración culminaban en la Sociedad Nacional Agraria, precisamente liquidada por el D.L. 19400. Estas asociaciones se conformaban de acuerdo a las disposiciones del Código Civil para las asociaciones y, en algún caso, la ley les había reconocido posteriormente algunas funciones específicas, como ocurría con la organización de los algodoneros. De otra parte, existían los sindicatos y las federaciones que los agrupaban a nivel de valle, de provincia o del país. El status de estos organismos queda ambiguamente tratado por el D.L. 19400, por cuanto este dispositivo otorga facultad de representación exclusiva de los trabajadores del campo a las organizaciones que ordena constituir y dentro de las cuales obviamente no están los sindicatos, (art. 2), pero al mismo tiempo establece la posibilidad

dad de afiliación simultánea a una asociación agraria y a un sindicato (art. 23). El tema puede ser mejor comprendido a la luz del cotejo entre estas normas formales y el proceso de su implementación, de lo cual se ocupará el capítulo quinto.

Análisis distinto merece el caso de las comunidades campesinas. Dos tipos de modificaciones han alterado esta institución: normas referentes a la situación de la propiedad de las comunidades. En lo referente a la organización de las comunidades el D.S. 37-70 AG, nuevo Estatuto de las Comunidades Campesinas, establece una serie de disposiciones que, siguiendo lo enunciado por el art. 117° del D. L. 17716, superponen a las comunidades una estructura de tipo cooperativa (consejo de administración, consejo de vigilancia) y propenden a la reorganización de estas instituciones bajo el nuevo modelo. Los alcances de este intento de transformar la comunidad campesina tradicional serán también analizados en el capítulo quinto.

En lo que se refiere a la propiedad de las comunidades, el régimen legal iniciado por la Constitución de 1920 y confirmado por la Constitución de 1933 y la legislación subsecuente estableció la inenajenabilidad de la propiedad comunal, aparte de otorgarle las condiciones de inembargable e imprescriptible. A estas disposiciones el Código Civil (art. 73) agregó la prohibición de arrendar o ceder el uso de las tierras comunales a los propietarios de los predios colindantes; la ley de Reforma Agraria ha generalizado la prohibición de ceder el uso (13) de tierras adjudicadas por la reforma agraria, ex

---

(13) "no podrán transferir el dominio directo" dice el art. 118° del D.L. 17716, incurriendo en un error técnico puesto que, utilizando la distinción clásica de la enfiteusis, el dominio directo no podría ser transferido debido al régimen de propiedad que incluye la inenajenabilidad. Además, que la comunidad mantuviese el dominio útil, es decir, la explotación de la tierra, y transfiriese la nuda propiedad no tendría sentido; es precisamente lo contrario lo que ocurre en la relación entre la comunidad adjudicataria y la SAIS de la cual es miembro.

cepto cuando se trata de sociedades agrícolas de interés social o cooperativas agrarias. Sin embargo, la ley mantiene la incertidumbre sobre el uso de parcelas por los comuneros al disponer que : "Los comuneros sólo podrán tener individualmente el uso de la tierra dentro de los sistemas compatibles con la organización comunal o cooperativa".

Dentro de las instituciones transformadas, cabe hacer especial referencia al procedimiento judicial. Bustamante ha resumido los criterios que ordenan el procedimiento agrario del modo siguiente: impulso oficial, sumariedad y función tuitiva de los jueces (14). Asimismo, este autor señala como diferencias entre el procedimiento agrario y el civil tradicional, las siguientes : fusión de diversas fases del procedimiento civil en una sola, términos considerablemente más cortos de notificación o para diligencias, en ningún caso se permite la segunda citación en el caso de diligencias frustradas y los jueces de tierras pueden actuar pruebas de oficio, aunque no hayan sido ofrecidas por las partes (15).

La ley no sólo ha establecido condiciones de mayor celeridad sino que ha dispuesto la introducción de principios procesales nuevos. El juez tiene un papel activo -que la doctrina denomina principio inquisitorio (16)-, según el cual puede actuar pruebas de oficio (D.L. 17716, art. 165°), citar a todos quienes tengan interés directo en el juicio aún cuando no hayan sido demandados (D.L. 18168, art. 1°),

---

(14) BUSTAMANTE, Alberto, Las alteraciones en la ideología jurídica..., p. 122 a 124.

(15) Ibid., p. 88-89.

(16) Cf. CALAMANDREI, Piero, "Líneas fundamentales del proceso civil inquisitorio" en Estudios de derecho procesal civil, Buenos Aires, Edit. Bibliográfica Argentina, 1945.

realizar inspecciones oculares sin citar a las partes y reducir la prueba testimonial a dos testigos de cada parte, escogiéndolos el propio juez (D.L. 18168, art. 1°), aplicar de oficio las normas que tutelan los derechos de los campesinos (D.L. 18168, art. 1°). Esto último ha sido consecuentemente interpretado por la jurisprudencia como la capacidad del juzgador de resolver más allá de lo planteado por las partes en la litis:

"al contrario de las normas del proceso civil que prohíben el juzgamiento ultra o extra petita, la interpretación teleológica de la ley, dado el carácter social del Derecho Agrario, permite al Juzgador sobrepasar el pedido de la parte en cuanto no envuelva limitación del derecho de defensa o sea cuando se fundamente en hechos que aún cuando no fueron especificados en la petición inicial hayan sido discutidos y debidamente probados, evitando la duplicación de la controversia;" (17)

y más concretamente se ha aplicado en el caso de un interdicto equivo cadamente planteado por el demandante:

"según consta de autos, los actos practicados por la demandada no han sido de naturaleza perturbatoria sino despojatorios, por lo que la demanda contiene un interdicto de recobrar, correspondiendo la calificación de la acción al Juzgador de acuerdo a su esencia y no a la denominación que erróneamente pueda darle la parte; y aquél, en ejercicio de sus facultades de decisión ul trapetitio, 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, puede ordenar su reposición;" (18).

---

(17) Resolución del Tribunal Agrario, causa N° 543-70, en Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1970-1971, p. 28.

(18) Resolución del Tribunal Agrario, expediente N°1747-30, en Memoria del Presidente..., año judicial agrario 1970-1971, p. 38.

Otro es el caso en el cual el Tribunal Agrario parece haber sentado jurisprudencia, más allá de lo previsto en la ley, al establecer la presunción de la existencia de una relación feudataria:

"dado el carácter social del derecho agrario, al igual que en el derecho de trabajo, la carga de la prueba de la existencia de la relación laboral corresponde a aquél, por lo que al no haber acreditado dicha relación, ni el cumplimiento de las leyes sociales, se presume que los actores han tenido la condición de feudatarios;" (19)

La analogía establecida entre el derecho laboral y el derecho agrario por el fuero privativo agrario va más allá de un problema de procedimiento y será retomado en el acápite tercero de este análisis de los cambios con referencia al orden jurídico anterior (2.2.3).

En cualquier caso, el papel del Juez dentro del procedimiento agrario es radicalmente distinto del que pinta poéticamente Calamandrei respecto al procedimiento civil:

"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". (20)

La imagen del nuevo juez agrario, construída no necesariamente a partir de las formulaciones discursivas de los textos declarativos de política (que hemos preferido no citar ahora) sino a partir de

---

(19) Resolución del Tribunal Agrario, causa N° 1228-72, en Memoria del Presidente..., año judicial agrario 1971-1972, p. 39.

(20) CALAMANDREI, Piero, Elogio a los jueces hecho por un abogado, Buenos Aires, Ed. EJEA, 1956, p. 389.

las piezas de jurisprudencia producidas, es totalmente contrastable con la del juez civil de Calamandrei, que si bien no es la que nuestra ley procesal consagra -puesto que el art. 340 del C.P.C. otorga la facultad de actuar pruebas de oficio- sí es más cercana a lo que de hecho son nuestros jueces civiles. El cambio pues, no es sólo un cambio a nivel de los trámites del procedimiento y es muchísimo más profundo que un cambio en la celeridad; probablemente el aspecto más manifiesto es el cambio del rol del juez y esto implica una transformación de la ideología jurídica, a lo cual volveremos en el acápite subsiguiente.

2.2.2. Nos vamos a ocupar de las nuevas instituciones creadas por el derecho agrario en los últimos cinco años. De acuerdo al criterio selectivo y no exhaustivo que venimos siguiendo, vamos a centrar el examen en dos casos : el fuero agrario y el delito de sabotaje a la reforma agraria.

La explicación de la creación de un órgano jurisdiccional propio y exclusivo para conocer del proceso de aplicación de la reforma agraria y todo lo referente a bienes rústicos, ha sido dada por el Presidente del Tribunal Agrario en los siguientes términos:

"La experiencia recogida en los años iniciales de la reforma agraria, demostró que los esquemas procesales de la justicia ordinaria eran inaptos no sólo para implementar en dicha esfera las decisiones políticas asumidas por la Nación, sino que en algunos casos las desvirtuaban y tornaban ineficaces..." (21).

La presentación del problema es sutil en la medida en que podría entenderse sólo como un problema de procedimiento, si bien la expresión "esquemas procesales" podría referir a un problema de ideología de los magistrados. Queremos subrayar la importancia del efecto de retro-alimenta

---

(21) Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1969-1970, p. 20.

ción que incluye el planteamiento, al reconocer el papel del poder judicial entre los elementos que detuvieron la implementación del intento de reforma agraria anterior. Además, el desvirtuamiento de "las decisiones políticas asumidas por la Nación" no parecería ser una consecuencia mecánica de dispositivos legales, en todo caso sustituibles, sino una imputación a instituciones y personas con una actitud frente a la realidad y frente al derecho.

Más ilustrativa puede ser la referencia hecha por el Presidente de la República a la función del Tribunal Agrario durante los primeros meses de su funcionamiento:

"Para decidir los posibles interrogantes de carácter legal vinculados a la aplicación de la Reforma, funciona desde noviembre del año pasado el Tribunal Agrario, cuya principal responsabilidad es la de absolver esos interrogantes con la mayor celeridad de acuerdo al texto, al espíritu y a la intención revolucionaria de la Reforma. Más de cinco mil causas han sido resueltas por el fuero agrario en poco más de seis meses de intensa actividad. 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". (22)

Si reparamos en las partes del texto subrayadas expresamente por nosotros, no puede ser más clara la alusión al Poder Judicial por contraste. Es decir, la creación del Fuero Agrario está motivada por la percepción política de que el Poder Judicial hubiera sido un inidóneo implementador del nuevo derecho. La falta de una investigación empírica sobre la conducta de los magistrados ordinarios respecto a la legislación anterior y sus efectos en relación al proceso de reforma agraria,

---

(22) "Mensaje a la Nación con motivo del 149° Aniversario de la Independencia", en Velasco La Voz de la Revolución, t. I, 237-238. El subrayado es nuestro.

nos impide contar con pruebas que sustenten el punto de partida de tal tesis.

El Cuadro N° 3 resulta bastante significativo respecto a la celeridad del fuero agrario. En él se registra el número de causas resueltas por los juzgados de tierras que habiendo ingresado originalmente al fuero común, en virtud de las disposiciones legales fueron remitidas por éste al fuero agrario. La discriminación por año de ingreso contrasta la morosidad del fuero común y la celeridad del fuero agrario.

Cuadro N° 3

CAUSAS RESUELTAS POR LOS JUZGADOS DE TIERRAS HASTA EL  
AÑO JUDICIAL 1972-1973, REMITIDAS POR EL FUERO COMUN

Año de Ingreso al fuero común	Número total de causas resueltas
Antes de 1920	398
1921 a 1930	508
1931 a 1940	1002
1941 a 1950	2186
1951 a 1960	4776
1961 a 1967	6249
1968 a 1971	7540
1972	1094
1973 (6 meses)	109
TOTAL :	23.862

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

La competencia del Fuero Agrario abarca los conflictos derivados de la aplicación de la legislación agraria (D.L. 17716, art. 1530) y todas las acciones derivadas de la propiedad, posesión y tenencia de los predios rústicos (D.L. 18003, art. 3°). Los conflictos de competencia con el fuero

común los resuelve el Tribunal Agrario (D.L. 18003, art. 4°).

El nuevo fuero privativo agrario puede ser evaluado en dos rubros bien distintos : la celeridad procesal y los nuevos principios introducidos en la administración del derecho. El segundo punto ha sido mencionado en el acápite anterior, a propósito de los cambios producidos en la institución procesal, y volveremos a él en referencia a los cambios en la ideología jurídica. En cuanto a la celeridad, el cuadro N° 4 nos puede dar una idea más concreta de lo que ha logrado. En un análisis inicial de estos datos puede destacarse que, si bien el número de ingresos de causas a primera instancia es decreciente, el número de causas en trámite anualmente permanece constante. El mayor número de causas atendidas por primera instancia se produjo en 1970-1971 que también fue el número de mayores ingresos. En cuanto al Tribunal Agrario, su celeridad parece constante, al resolver más del 90% de las causas en trámite en cada período anual. En las cifras elaboradas para el período de tres años, sumando los ingresos de los dos últimos años a las causas en trámite durante el primero, se muestra que los juzgados de tierras resolvieron más de las dos terceras partes de las causas que conocieron y que el Tribunal Agrario había resuelto el 96% de las causas que subieron para su conocimiento. Otra inferencia que puede establecerse es la proporción de causas que suben al tribunal en apelación; en el primer año para el cual hay cifras, sólo un 17% de las sentencias fue objeto de apelación (2.793 sobre 16.051) en cambio en los dos años posteriores este porcentaje sube a una tercera parte de las causas resueltas por los juzgados de tierras. Sería interesante analizar la celeridad promedio de determinados procedimientos, en base a un estudio de casos, para medir mejor este aspecto del funcionamiento del fuero agrario, pero en base a lo analizado puede afirmarse sin dificultad que el fuero agrario es bastante más rápido que el fuero común y que el carácter expeditivo del funcionamiento del fuero agrario es aún más evidente tratándose de su órgano superior, el Tribunal Agra -

Cuadro N° 4

CAUSAS INGRESADAS Y RESUELTAS EN EL FUERO AGRARIO, POR AÑOS JUDICIALES

Año Judicial	Juzgados de tierras			Tribunal Agrario				
	Causas en trámite		Causas resueltas	Causas en trámite		Causas resueltas		
	Ingresadas	Saldo año anterior	Total	Ingresadas	Saldo año anterior	Total		
1970-1971	23.457	7.932	31.389	16.051	2.793	626	3.419	3.177
1971-1972	17.076	15.237	32.313	12.033	4.051	242	4.293	3.839
1972-1973	13.538	20.280	33.818	13.064	4.002	454	4.456	4.049
1970 a 1973			62.003	41.148			11.472	11.065

Fuente: Elaboración en base a los datos contenidos en las memorias del Presidente del Tribunal Agrario correspondientes a los años respectivos.

rio (23).

La otra institución que vamos a analizar en este recuento es el delito de sabotaje a la reforma agraria. Según el D.L.17716, octava disposición especial, incurre en este delito, pasible de sanción con multa equivalente al valor de sus inversiones en predios rústicos a más de prisión no menor de un año ni mayor de diez,

"el que individualmente o en complicidad con otras personas atentara contra la producción agropecuaria con la finalidad de frustrar la ejecución de las normas legales sobre Reforma Agraria, omitiendo las labores normales del cultivo o demorase el recojo y/o venta de cosechas para que se malogre, las quemara o causara daños en las instalaciones de las que sea socio o diera órdenes en dicho sentido a sus servidores, incitara o dispusiera la paralización de actividades, el bloqueo de las vías de comunicación o realizara cualquier acto similar..."

La formulación genérica del artículo, la gravedad de la sanción, así como la improcedencia del beneficio de la libertad bajo caución ni fianza, al lado del juzgamiento por el fuero militar, deben ser tomados en cuenta. Al mismo tiempo es necesario subrayar que en la figura originalmente tipificada por la ley, el presunto autor del delito estaba previsto como un propietario; esto es lo que explica tanto la redacción de las posibles formas de comisión como el que la sanción del delito incluya:

"una multa equivalente al valor de los predios rústicos de su propiedad y de las acciones o participaciones en sociedades propietarias o poseedoras de predios rústicos".

- 
- (23) Pese a esto el congreso de la CNA aprobó una moción que en sus considerandos señalaba: "Que, la mayoría de los Jueces de Tierras, dilatan demasiado las demandas de reivindicación de tierras e interdictales iniciadas por las Comunidades Campesinas"(Congreso de Instalación de la Confederación Nacional Agraria, Lima, 27 setiembre al 3 de octubre de 1974, Documento Final, mimeo, Comisión 3, pág. 4.

44.

Sin embargo, las modificaciones posteriormente introducidas en este artículo designan a otro tipo de sujeto activo, en función de otras figuras delictivas, incorporadas bajo la misma denominación genérica, conforme habremos de ver dentro del análisis de los cambios operados en el marco jurídico en relación con los conflictos de intereses (2.4).

2.2.3. Hemos señalado antes que, entre los importantes cambios introducidos en el orden jurídico agrario durante esta etapa, algunos y quizá si los más importantes, no fueron cambios del nivel formal. Es decir, son distintas formas de aproximarse al derecho e instrumentarlo. Tales cambios se han expresado en normas legales pero, sobre todo, han aparecido en la implementación de la normatividad; como quiera que estamos analizando sólo la aplicación por el fuero agrario, en su momento nos referiremos básicamente a la tarea desarrollada por éste.

A nivel del marco legal, se han producido una serie de figuras que para Rubio implican una "predominancia de la realidad sobre las formalidades legales" (24). Se refiere este autor a lo preceptuado por los artículos 23, 24 y 108 del D.L. 17716 y el artículo 2° del D.S. 049-70 AG. Los dos primeros de estos textos legales consideran como un solo predio, para fines de afectación por reforma agraria, los de propiedad de una persona, de la sociedad conyugal, los propios del cónyuge, o de sus parientes, y los que le correspondan en administración legal que represente más de un cuarenta por ciento de la o las personas jurídicas propietarias. En el mismo sentido el D.S. 049-70 AG anula las parcelaciones privadas cuyos predios fraccionales hayan sido adquiridas por parientes; y el art. 108 del D.L. 17716 determina que el adquirente de un predio situado en zona de reforma agraria queda sujeto a las condicio

---

(24) RUBIO, Marcial, "Modificaciones al derecho de propiedad...", p. 172.

nes de afectación en las cuales se encontraba el vendedor al momento de la declaración de zona. Es claro que casi todas estas normas buscan eliminar ficciones revestidas de legalidad, frecuentemente utilizadas en el derecho común. Sin embargo, no se trata de una simple predominancia de la realidad sobre las formalidades legales; es más bien la predominancia indisimulada del propósito efectivo de la norma -lograr la mayor afectación posible de tierras- por encima de los recursos "formalmente válidos", porque si bien en el caso de los parentescos la ley puede haber dispuesto el establecimiento de una presunción de identidad sobre esta relación familiar, en el caso del art. 108 no hay razón válida para presumir, sin prueba en contrario, una transferencia aparente. Lo que resulta evidente en este último caso es el propósito de afectar, que no se detiene ante una transferencia que, de otro modo, sería una vía de escape, aunque no necesariamente simulada, al propósito del legislador.

Esta perspectiva puede verse con mayor claridad en el caso de una Resolución del Tribunal Agrario que, a propósito de otro tema, hemos citado parcialmente antes y de la cual nos ocuparemos ahora un poco más extensamente. Este es un caso de contradicción de sentencia recaída en un interdicto de recobrar, planteada por un grupo de campesinos a los cuales les habían interpuesto exitosamente el interdicto. La argumentación central del Tribunal es como sigue:

"...en el caso de las comunidades campesinas la posesión equivale al título, de conformidad con las disposiciones tutelares dictadas a favor de los denominados indios durante la época republicana contenida en los Decretos Supremos de ocho de abril de mil ochocientos veinticuatro y cuatro de julio de mil novecientos veinticinco (sic), la ley de treintiuno de marzo de mil ochocientos veintiocho, la Resolución Legislativa de once de octubre de mil ochocientos noventitrés, cuya aplicación debe efectuarse de acuerdo a la correcta ponderación valorativa de la realidad actual que no permite razonablemente exigir a los campesinos títulos saneados de las tierras cuyo trabajo constituye el único medio de subsistencia que ha podido ofre-

cerle la organización social hasta la fecha, por lo que la posesión que ejercen merece ser protegida plenamente ..." (25).

El razonamiento es altamente legalista, al revivir el posible efecto jurídico de disposiciones efectivamente promulgadas hace 140 o más años pero que nunca fueron aplicadas ni alcanzaron vigencia a través de la implementación jurisprudencial. Si bien según la ley, "ninguna ley se deroga sino por otra ley" (Código Civil, art. 1), dispositivo que preserva abstractamente a la ley del desuso, es difícilmente sostenible que estas disposiciones desusadas durante casi siglo y medio estén vigentes y puedan ser aplicadas de pronto, salvo que se formule un razonamiento interpretativo estrictamente legalista y formalista.

Sin embargo, para contradecir tal posible argumentación y buscar una interpretación más sólida, tenemos otra resolución del Tribunal Agrario que pasamos a transcribir:

"Que en el artículo primero del Texto Unico Concordado del Decreto Ley diecisiete mil setecientos dieciséis, se describe a la Reforma Agraria como un proceso integral y un instrumental de transformación de la estructura agraria del país, lo cual 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 cambio; que en este sentido el concepto de acto material perturbatorio de la posesión a que se refiere el artículo mil tres del Código de Procedimientos Civiles necesita ampliarse a fin de evitar abusos y el despojo de los campesinos; y que en el caso de autos la afirmación del actor de que ha sido denunciado ante la Policía de Investigaciones acusado del delito de usurpación y que ha sido detenido, no constituye un acto material de perturbación ejercido en el predio según el pensamiento civilista tradicional, pero evidentemente dentro de la realidad rural del país representa un acto de perturbación de la pose

---

(25) Resolución del Tribunal Agrario, Causa N° 493-71, Cuzco, en Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1970-1971, p. 48.

sión, pues al ejercerse sobre el poseedor entraña intimidación o vis compulsiva y aún, al ser detenido, coacción física dirigidas a perturbar la posesión y lograr la desposesión" (26).

Este razonamiento se sitúa en el otro extremo : una base legal de la más alta generalidad sirve para calificar como acto perturbatorio de la posesión un acto material que ningún civilista hubiese aceptado como tal. Comparativamente, también encontramos aquí una forma de atención de la realidad y su problemática que, a diferencia del caso antes citado que usaba predominantemente el razonamiento legalista, utiliza una interpretación y un manejo bastante libres de los textos legales, a fin de dar la solución que se estima más adecuada para el caso. No está pues lo típico de la ideología jurídica usada por el Tribunal Agrario en una preferencia de la realidad sobre la formalidad. Es importante examinar, al respecto, el contraste que hace el Presidente del Tribunal Agrario entre verdad real y verdad legal, distinción ésta muy grata a quienes preconizan el sistema procesal inquisitorio:

"No debe confundirse la verdad legal que fluye de los elementos de prueba que fundamentan una resolución, con la verdad real y social que puede estar en oposición a la primera cuando las reglas procesales se basan en disposiciones divorciadas de la realidad" (27).

Bustamante interpreta (28) que este enfoque prefiere una visión "finalista" de la interpretación, en contraposición a una visión "formalista" o "legalista". El primero tendría de característico el incorporar las circunstancias presentes al momento de la interpretación y buscaría el

---

(26) Resolución del Tribunal Agrario, Causa N° 2609-71, en Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1971-1972, p. 20.

(27) Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1969-1970, p. 22.

(28) BUSTAMANTE, Alberto, Las Alteraciones en la Ideología Jurídica..., p. 124 y ss.

logro de determinados fines sociales o políticos. Pero más significativo aún es uno de los contenidos que el propio Bustamante asigna a la aproximación finalista y que en nuestro concepto describe bien la aproximación que utiliza la jurisprudencia agraria analizada:

"Realiza una operación lógica inversa a la efectuada por el criterio tradicional; es decir, tiene su punto de partida en el análisis contextual y termina en la búsqueda de la norma aplicable. Si no existe ésta última, no se aplican las que tengan una orientación distinta o contraria a los fines perseguidos" (29).

Esta inversión del proceso lógico de interpretación parece más adecuada que la simple "predominancia de la realidad". Lo que se busca entonces es solucionar de la manera más adecuada un problema concreto; el derecho respecto a eso resulta instrumental. Es decir, tratándose de la jurisprudencia, se busca encontrar una norma aplicable, aunque sea muy general o interpretable de manera suficientemente elástica como para que sirva al caso concreto. Los ejemplos que hemos visto ilustran de manera bien diferenciada tres mecanismos distintos como se alcanza el objeto jurisprudencial. En un caso se establece una analogía con el derecho laboral para establecer que la carga de la prueba corresponde al propietario y que existe una presunción a favor del feudatario sobre su condición de tal (ver 2.2.1.). En otro caso, recurriendo al formalismo se revive la vigencia de una disposición legal no utilizada en 140 años para amparar a la comunidad campesina como propietaria basada en la simple posesión. Por último, en el tercer caso se da como base legal el primer artículo de la ley de reforma agraria, de contenido meramente declarativo, se califica como perturbatorio de la posesión el hecho de ser detenido y se ampara el interdicto de recobrar interpuesto. El centro del mecanismo no está pues en la mayor o menor distancia de las formalidades legales que,

---

(29) Ibid., p. 127-128.

en un caso se utilizan con laxitud y en otro con rigidez interpretativa. Lo que es común, es el uso instrumental de los recursos legales.

Si esto ocurre en el terreno de la jurisprudencia, proceso similar transcurre con la legislación, la cual, como vimos antes, desnuda objetivos sociales muy concretos que son traducidos sin mayores mediaciones por el vehículo normativo de la ley. Esto es lo que explica el arrasamiento de ficciones como las transferencias dentro del parentesco y figuras como la afectación a pesar de que se demuestre la existencia real y efectiva de una transferencia a favor de quien no resultaba sujeto a afectación. Pero explicar esta utilización del aparato jurídico, con un carácter instrumental, supone más que aludir a la persecución de fines sociales como hace Bustamante, refugiándose en una explicación relativamente abstracta (30). Lo que hay a la base de ambas formas de instrumentación jurídica -por el proceso legislativo o por el proceso judicial- es la actuación deliberada sobre un conflicto social que se trata de resolver, sirviéndose para ello de las normas como herramientas útiles que se emplean en la forma y medida en que son idóneas con respecto a la solución que se busca dar al conflicto. Heck recusa el método conceptualista de interpretación judicial y sostiene que tanto el legislador como el juez hacen opciones sobre la dirección en que debe resolverse el conflicto de intereses, si bien éste resulta jerárquicamente obligado por la elección hecha por aquél (31). De lo cual queda más en claro la opción que encamina la ideología del derecho agrario actual : por una ubicación del funcionamiento del derecho en términos más realistas y directos en función del conflicto de intereses en la sociedad.

---

(30) Ibid., p. 126.

(31) HECK, P., op. cit., p. 37-46.

2.3. ¿Cómo explicar la radicalidad de los cambios ocurridos en el orden jurídico? Si partimos de la negación de que el derecho como orden normativo en su conjunto pueda ser interpretado en sí mismo y explicado en términos de "autonomía", es necesario volver a la perspectiva histórico-social que empezamos a trazar en 2.1. Porque la explicación de la necesidad de la reforma agraria peruana, que viene del proceso desarrollado por la economía nacional en las últimas décadas, se mantiene vigente para la actual reforma. La tesis básica que planteamos respecto a lo ocurrido con el proceso de reforma agraria, y en su nivel jurídico a través de la articulación de la norma con su implementación, fue que la reforma agraria era una exigencia económica de la evolución de nuestro sistema productivo pero resultaba frustrada por el nivel político en el cual la alianza de los grupos de poder no la viabilizaba.

El gobierno militar instalado en 1968 empieza un radical proceso de cambios que, como algunos analistas políticos sugieren (32), en buena parte realiza -aunque también supera- las reformas pendientes del proceso histórico peruano de los últimos años. La reforma agraria pertenece a esas reformas pendientes y su radicalidad es la contraparte a la suma de impedimentos formales, burocráticos y políticos que detuvieron el intento anterior. Conviene detenerse en el asunto para explicarlo de modo más completo.

Zaldívar hace notar que la crisis del sector agrícola tiene sus antecedentes en la crisis capitalista de 1929 (33). Los síntomas de la crisis del sector agrícola son varios, según este autor: el sub-

---

(32) Cf. COTLER, Julio, op. cit.

(33) ZALDIVAR, Ramón (seudónimo), "Elementos para un enfoque general de la reforma agraria peruana", en Cuadernos agrarios, N° 1, agosto de 1971, p. 8.

sidio de los insumos, la diversificación de inversiones, a la cual ya hemos aludido antes (2.1), el incremento de la importación de alimentos y el descenso de las colocaciones de la banca privada, progresivamente reemplazada por la estatal. Ahora bien, la crisis del sector no genera mecánicamente la reforma agraria; la adopción de ésta pasa por mediaciones económicas y políticas que es necesario mencionar.

En primer lugar, la dependencia del Perú respecto al mercado exterior generó un desarrollo "desigual y combinado" que estableció una cadena arborescente de islotes productivos con formas y relaciones de producción capitalistas, que correspondían a las necesidades del mercado internacional (azúcar y algodón, en el sector agrícola) pero íntimamente vinculados a otras formas pre-capitalistas, enlazadas con las primeras mediante mecanismos complejos de dominación (34). Si bien esta dualidad de formas capitalistas y formas feudales o serviles parecía sugerir la existencia de dos sociedades separadas o apenas conectadas, estudios bien fundados han demostrado cómo en última instancia el sistema capitalista resultaba predominante y que tal predominio consistía de la articulación de las diversas formas pre-capitalistas como mecanismos de provisión de mano de obra o de capitalización (35). Obviamente, la supervivencia de estas formas feudales, funcionales al capitalismo atrasado y dependiente que predominó en el Perú hasta hace poco, resultaba cuestionada por necesidades de expansión del propio sistema capitalista, especialmente hacia su fase de industrialización nacional. Esta última se estrellaba contra un merca

---

(34) Cf. MATOS MAR, José, "El pluralismo y la dominación en la sociedad peruana. Una perspectiva configuracional", en Dominación y cambios en el Perú rural, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1969, p. 23-59.

(35) Cf. MONTOYA, Rodrigo, A propósito del carácter predominantemente capitalista de la economía peruana actual, Ed. Teoría y Realidad, Lima, 1971.

do limitado por la existencia de vastos sectores de economía fundamentalmente autoconsumidora. A estas contradicciones de naturaleza esencialmente económica hay que añadir los componentes de naturaleza política.

Hemos señalado antes la existencia de un proceso de movilización campesina que, situando sus inicios en el movimiento de La Convención adquiere su punto más alto con la cadena de invasiones en el sur a fines de 1963. El problema fue postergado mediante una violenta represión policial. Las alianzas políticas del régimen civil 1963-1968 no hacen sino tornar políticamente inviable la salida al problema; el reformismo civil había fracasado. En este contexto, el gobierno militar de 1968 incorpora un elemento ideológico propio que es el concepto de seguridad integral. Este concepto de índole militar, ha sido redefinido por los teóricos del proceso político peruano en términos que interesa analizar. Mercado Jarrín sostiene que la Política Nacional consiste de la acción del Estado para alcanzar los objetivos nacionales, lo cual implica una política de desarrollo integral, cuyas medidas se concretan en las diferentes reformas estructurales, y una política de seguridad integral,

"encaminada a alcanzar los Objetivos Nacionales de Seguridad que permita resolver, de acuerdo a criterios de justicia, los problemas sociales y económicos profundos, internos y externos, que ponen en peligro los Objetivos Nacionales y la ejecución de la Política de Desarrollo integral trazada, eliminando así, como resultado derivado los antagonismos y las presiones de todo orden. Ambas políticas tienen íntima relación" (36).

---

(36) MERCADO JARRIN, Edgardo, "La Seguridad Integral del Proceso Revolucionario Peruano", en Participación, año I, N° 1, diciembre de 1972, p. 8. El subrayado es nuestro.

El replanteamiento de la conceptualización tradicional es explicado históricamente dentro de la teoría militar cuando Mercado dice que era necesario:

"establecer la correlación entre los factores económicos, sociales y políticos y la alteración del orden interno, para ser proyectados a la moderna concepción de Defensa Nacional, eliminando las contradicciones y las injusticias sociales a fin de evitar una eventual acción en el campo militar" (37).

La eliminación de los conflictos sociales implica la necesidad del desarrollo. Por esa razón es que,

"Los Conceptos de Desarrollo y Seguridad están permanente y estrechamente unidos. Sin Desarrollo no hay Seguridad y, viceversa, la falta de Desarrollo atenta contra la Seguridad (...) el desarrollo significa promover una distribución social de los medios de producción, buscando una mayor equidad y el consiguiente mejoramiento del nivel de vida de la población. (...) El proceso de desarrollo requiere de cambios profundos antes que meras modificaciones; requiere una transformación radical de las relaciones sociales, políticas y económicas" (38).

Estos últimos conceptos enmarcan mejor no sólo la necesidad de una reforma agraria, sino el sentido de que ella asuma características de "una transformación radical", puesto que esto es una exigencia del desarrollo, soporte imprescindible de la seguridad integral.

---

(37) Ibid., p. 9. El subrayado es nuestro.

(38) Ibid., p. 10. El subrayado es nuestro.

Sumarizemos el contenido desarrollado para explicar la profunda alteración del orden jurídico agrario. De una parte, una lenta pero firme exigencia de la estructura productiva que se expresa tanto en el deterioro del sector agrícola como en la necesidad de la industria de contar con un mercado de expansión, lo cual debilita pero no derrota la representación política de los propietarios típicamente agrícolas. De otra parte, la trabazón de la estructura de poder tradicional, a la cual se integran los grupos medios sin destruirla, hace inviable el proyecto del reformismo civil que planteaba una reforma agraria como respuesta a la movilización campesina. Finalmente, a la necesidad económica y la postergación política, el gobierno militar suma una justificación estratégica que dice relación con un concepto esencial de la formación ideológica castrense: la seguridad integral que requiere del desarrollo para eliminar los conflictos sociales que ponen en peligro a aquélla. Este es el sentido y dirección de la voluntad política que aprueba y aplica la nueva normatividad agraria, y que la hace históricamente posible.

2.4. Hemos circunscrito hasta ahora el análisis de los cambios ocurridos en el orden jurídico agrario desde 1968, teniendo como patrón comparativo el orden jurídico precedente. Sin embargo, el modelo legal creado en 1969, a su vez ha sufrido intensas modificaciones que requieren, adicionalmente de una presentación analítica y una explicación. Esto último se hace indispensable en la medida que la interpretación en conjunto de la reforma agraria -y su versión jurídica-, tomando como base las contradicciones económicas y los conflictos sociales en el campo, no da cuenta del fenómeno particular que es la subsecuente modificación de la normatividad, concretizada en casos específicos y en momentos determinados, en algunos casos con modificaciones de ida y vuelta.

El Presidente del Tribunal Agrario ensaya una explicación al apuntar:

"debe tenerse en cuenta que la Ley de Reforma Agraria no ma una realidad cambiante y que entre las estructuras precedentes y la sociedad reformada media una coyuntura de transición que requiere de vigilancia creadora de los Poderes Públicos. Aunque los lineamientos generales de la Reforma, ya constituyen un marco doctrinario inequívoco, el sistema normativo está inacabado y debe seguir construyéndose día a día" (39).

Esto supondría que la explicación está en "la realidad cambiante" a la cual debe aportarse nuevas normas que viabilicen el mismo proyecto de sociedad reformada; es decir, que el sistema normativo cambiaría en la medida en que cambios en la realidad hacen necesario cautelar, con no mas adicionales, el arribo al modelo final "inequívoco" que se persi - que. En el cambio de la normatividad, pues, habría una motivación dada por el cambio de la realidad y no se implicarían cambios dentro del mo delo de sociedad agraria reformada. Esta explicación tiene que ser so - metida a prueba.

Por su parte, Bustamante explica del modo siguiente este cons tante cambio de la normatividad:

"La secuencia de las adiciones, modificaciones y sustituciones de que fue objeto el texto original del Decreto-Ley de Reforma Agraria, muestra la percepción de un orde namiento jurídico sujeto a constantes adecuaciones a la cambiante realidad que constituye el contexto del aparato normativo. En tal sentido, resulta particularmente im portante la permanente redefinición de las bases legales de un proceso cuyos supuestos normativos se van ordenando y disponiendo en función de la dinámica social subyacente.

El diseño de varios de los textos legales promulgados con posterioridad al texto original del D.L. 17716, ha sido hecho en función de solucionar problemas políticos de or den coyuntural, que tradicionalmente hubiera sido reser-

---

(39) Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1971-1972, p. 9.

vada a las funciones extra-oficiales de instancias políticas ajenas al aparato estatal en sí" (40).

El planteamiento engloba dos niveles de explicación. De una parte se afirma que el cambio del ordenamiento jurídico consiste de la adecuación a la cambiante realidad, que luego es precisada como "la dinámica social subyacente". De otro lado, los cambios buscarían solucionar problemas políticos coyunturales que antes se solucionaban de forma que queda enigmáticamente expresada, por cuanto es difícil imaginar qué instancias políticas pueden ser ajenas al aparato estatal. El primer nivel es excesivamente vago pues no señala las instancias de "la realidad" o los aspectos significantes de "la dinámica social" que asignan contenido concreto a los cambios jurídicos producidos. Requiere pues de una explicación más precisa que en verdad apunte a aquellos elementos de "la realidad" o su "dinámica" que tienen capacidad causal generadora de cambios en el orden jurídico. El segundo nivel es una hipótesis que requiere ser testada en la realidad de los cambios efectivamente producidos para analizar si se trata realmente de "problemas políticos coyunturales". Pasemos al análisis de las modificaciones más relevantes,

Queremos plantear este análisis en función de una variable que es aquella que para nosotros resulta clave en el examen de la situación: el grado y forma en que se presenta el conflicto social subyacente a la norma. En este sentido, la graduación del conflicto social y su expresión ofrecen unidades de medida que pueden ser encontradas en la traducción de su expresión jurídica. Tomemos por ejemplo, un caso de conflicto más o menos serio como el generado en torno a la afectación por condiciones contrarias a la legislación laboral (D.L. 17716, art. 45, inc. b)

---

(40) BUSTAMANTE, Alberto, Las Alteraciones en la Ideología Jurídica..., p. 157.

o el aún más agresivo de la exoneración de la afectación por encontrar se el predio en zona de expansión urbana (D.L. 17716, art. 42). Ahí el conflicto es de naturaleza tan evidente en lo demostrativo del enfrentamiento de las partes cuyos intereses resultan contradictorios, y de grado tan alto por la mutua exclusión de la protección de uno u otro interés, que la norma intentando encontrar un punto de conciliación de los intereses, se va a comportar de una manera por entero distinta a como debe comportarse en el caso de un conflicto menor o secundario. De la misma manera, la norma en algunos casos actúa preventivamente respecto al conflicto, adelantándose a su estallido y determinándolo desde que se encuentra en una fase potencial; en otros casos, la norma opera cuando el conflicto está en pleno desarrollo. La norma y los efectos de su intervención necesariamente están condicionados por la variable del estado del conflicto. Vamos a utilizar estos criterios para el análisis que sigue.

La normatividad de la reforma agraria se promulga para regir sobre un conflicto entre los tenedores de la propiedad rural y los trabajadores de la misma; estos son los términos más inmediatos del conflicto agrario en 1969. Veamos qué cambios en la normatividad afectan dicha relación conflictual.

Un cambio jurídico de la mayor relevancia, es el introducido por el D.L. 18003 respecto al régimen de parcelaciones por iniciativa privada. De hecho, al fijar condiciones más rígidas para parcelar por iniciativa del propietario esta norma buscaba evitar el fraccionamiento de los predios producido en muchos casos de modo ficticio que, sin transferir tierra a los campesinos, mantenía el status de propiedad sobre los predios y, en consecuencia, hacía inviable el propósito de la ley original de actuar sobre el conflicto afectando efectivamente la propiedad existente y adjudicándola a los campesinos. Tal acción, de prosperar, hubiera significado la mantención del conflicto agrario

en términos muy similares a los dados con anterioridad a la ley. Es cierto que, algunas movilizaciones campesinas demandaron la sustitución de la ley, la cual efectivamente ocurrió cinco meses después de la ley original, pero el cambio legal en este caso opera preventivamente sobre la posibilidad de agudización del conflicto agrario en torno al tópico específico de las parcelaciones sometiendo a nuevas condiciones la parcelación, las cuales al incluir la reserva de una parcela multifamiliar para los trabajadores del fundo, la tornaron impracticable. Esto queda corroborado por el hecho de que, desde entonces, no se produjeran más parcelaciones. En lo que sí actúa como determinante la movilización campesina es sobre la suerte de las parcelaciones que habían sido ya realizadas al amparo de la ley original, cuando se introdujo la modificación. El grado y contenido de la movilización y los términos concretos del conflicto localizado a nivel de cada fundo o de cada valle sirvieron para explicar porqué en valles de Lima como Chancay-Huaral y Huaura-Sayán todas las parcelaciones producidas entre julio y noviembre de 1969 fueron anuladas, mientras en el departamento de Ica las parcelaciones mantuvieron vigencia (41). En suma, el tema de las parcelaciones tiene dos etapas que corresponden a dos formas de interacción entre norma y conflicto. Una forma es de intervención preventiva de la norma, ante escapes respetuosos de la forma de la ley pero no de sus objetivos; tales escapes potencialmente harían agudizar el conflicto agrario. La otra forma es de intervención pasiva de la norma, ante efectivas movilizaciones localizadas que demandaban la anulación de los efectos legalmente adquiridos para las parcelaciones por iniciativa privada ya efectuadas. A esto último volveremos a propósito del tema de la afectación en el capítulo siguiente.

---

(41) Información recogida de dirigentes campesinos por el autor.

Otro caso de importante modificación es el de la normatividad sobre expansión urbana y afectación. El texto original del D.L. 17716, art. 42° consagró una excepción de afectación para las tierras destinadas al crecimiento urbano, previendo una compensación para los feudatarios que ubicados en estos predios no pudiesen ser adjudicatarios. Evidentemente, esto otorgaba una salida para no afectar tierras de relativa cercanía a las ciudades, con lo cual se comprometía la fórmula que tendencialmente predominaba en la solución dada por la normatividad, es decir la afectación. Al aprobarse el D.L. 18003, se ampliaron las excepciones, incluyéndose las granjas, establos y cultivos de panllevar cuya dimensión fuera entre 1/2 ha. y la unidad agrícola familiar, ubicadas en zonas sub-urbanas. Pero, si bien esta disposición ponía fuera del alcance de la afectación a un sector de propietarios, a los beneficiados por la excepción de la zona de expansión urbana se les compelia a cumplir los plazos de las obras de urbanización, bajo sanción de expropiación y multa por el 50% del valor de expropiación. Asimismo se aumentó el valor de la compensación a los feudatarios (y se amplió a los pequeños arrendatarios) hasta el monto del autoavalúo hecho por el propietario para el pago del impuesto al valor de la propiedad, sustituyéndose así el máximo del 30% del valor de la tierra que había dispuesto el texto original. El D.L. 18296 distinguió el monto de compensación para los ocupantes de parcelas según las posibilidades de excepcionarse de la afectación que usara el propietario; para el caso de habilitación con construcción simultánea de viviendas de tipo económico para usos complementarios o industriales, la indemnización sería del orden del 50% del valor de las tierras, fijado como tierra rústica y de acuerdo a arancel; para el caso de habilitación de lotes para vivienda de tipo económico o industriales y los servicios respectivos, la indemnización sería del 75% del valor de las tierras; por último, tratándose de habilitaciones pre-urbanas 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 interés. Con esta norma se había intentado una transacción entre los intereses en conflicto : de un lado, la presión de los propietarios para habilitar tierras urbanas y no ser afectados, posibilidad que es abierta por la modificación aún más, incentivándose la construcción de viviendas y, de otro lado, la presión de los ocupantes de estas tierras, a los cuales se les subía el monto de la compensación.

El conflicto sigue desarrollando su curso y se expide el D.L. 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, que se tomará en primer lugar las menos productivas, debiendo dedicarse por lo menos dos terceras partes a la ejecución de proyectos de tipo económico. Al mismo tiempo se dispone la expropiación para el incumplimiento del cultivo de pan llevar y la declaración de abandono para los predios que no sean cultivados en un plazo de 90 días de recogida la cosecha o de promulgación de esa norma. Asimismo se deja en suspenso todos los procesos de habilitación urbana de tierras que no hayan iniciado la ejecución de obras, hasta tanto no se re programe la expansión por el Ministerio de Vivienda. Aquí se percibe un nuevo intento de conciliar los intereses, disminuyendo las posibilidades de los propietarios para utilizar la expansión urbana como escapatoria a la afectación.

Finalmente el D.L. 19484 incorpora a los trabajadores estables de un predio rústico que será habilitado como urbano en el mismo régimen de indemnizaciones de los ocupantes de parcelas, a razón de un hipotético cálculo de mil metros por año de trabajo, se les transferirá una parcela multifamiliar si quedara un área remanente de uso agrícola y en caso de habilitación pre-urbana también tendrán derecho a una parcela. Esta norma denota la adición de otro sujeto al conflicto : el

trabajador estable y no solamente el feudatario (42). El tema lo retomaremos en el capítulo siguiente, al ocuparnos de la afectación pero es evidente su riqueza ilustrativa con referencia no sólo a la explicación de los cambios jurídicos en relación con el conflicto de intereses, sino sobre todo al papel transaccional o conciliador de la norma sucesivamente ampliada o modificada en medio y al vaivén del conflicto.

Un área de cambios importantes ha sido la de la mediana y pequeña propiedad. El D.L. 18296 amplió el mínimo afectable más bajo de la sierra en cinco de las ocho provincias donde el mínimo era de 15 has., convirtiéndolo al doble. Pero luego, de un largo proceso de movilización de los propietarios, de los cuales nos ocuparemos también en el capítulo siguiente, se aprueban dos normas, el D.L. 20120 y el D.L. 20136 que clasifican a las diversas propiedades individuales en categorías según extensión de tierras, otorgándoles tratamientos diferenciados. La norma busca dividir a los actores del conflicto, en función de esta categorización, otorgando algunas garantías contra la afectación a los de predios más pequeños y extremando los requisitos para los otros, especialmente a través de la inversión de la carga de prueba, es decir que es el propietario y no la agencia estatal quien tiene que demostrar la no existencia de causales de afectación. La segunda norma incrementa las exigencias para probar la conducción directa en los predios más grandes. Si bien este tema será analizado en detalle más adelante, conviene observar que en este caso el uso de la norma sobre el conflicto es bastante distinto al de la expansión urbana. No se concilia intereses sino que se protege a unos y se deja de lado otros, con lo cual se busca alterar los términos del conflicto mismo.

---

(42) Recientemente (La Prensa, 10 de noviembre de 1974) el Ministro de Agricultura anunció que no habría más expansión urbana en tierras agrícolas y que la ley sería cambiada.

Bajo presión de los propietarios expropiados o para buscar el apaciguamiento del "interés derrotado" -para usar los términos de Hecks- se han dado sucesivas ampliaciones a la canalización de los bonos de la deuda agraria que se pueden invertir en el sector minero (D.L. 17791), adicionándose que, tratándose de una inversión calificada en industria, el aporte del bonista del otro 50% necesario para la redención de los bonos, puede no ser propio (D.S. 267-70 AG); también pueden ser invertidos en el sector turismo (D.L. 18807).

Un caso importante en el cual se han producido diferentes momentos de transacción a través de la norma es el de las "condiciones contrarias a la legislación laboral" que, después de ser establecido por el D.L. 17716, art. 45, inc. b), y ser implementado como causal de afectación, fue reglamentado para especificar cuáles violaciones a la legislación laboral producían la causal de afectación (R.S. 184-70-TR), estableciéndose que debía hacerse una notificación previa a la visita con seis días útiles de anticipación y concediéndose a los propietarios que la inspección no podía volver a realizarse antes de un año del fin del procedimiento anterior. Esto indica de modo evidente la presión de los propietarios para evitar la afectación por esta causal; lo cual resulta más claro si se tiene en cuenta que, entre julio de 1969 y agosto de 1970 ya se habían afectado 122,690 has. por esta causal (43). Además, la R.M. 481-70-TR encargó a una comisión que se dictaminara nuevamente todos los expedientes que habían generado afectación. La R.M. 673-70-TR suspendió el trabajo de la comisión. Aquí puede verse de nuevo el juego de los actores del conflicto demandando en una y otra dirección para conseguir la protección de sus intereses.

---

(43) Cf. PASARA, Luis, "Un año de vigencia de la ley de reforma agraria", en Derecho, N° 29, Lima, 1971, p. 126.

Finalmente, los decretos-leyes sobre mediana y pequeña propiedad retoman el tema de las condiciones laborales, estableciendo para la categoría intermedia (entre 16 y 50 has. bajo riego en la costa) como requisito de la conducción directa (cuya ausencia es sancionada con la expropiación) el cumplir con la legislación laboral (D.L. 20136, art. 5°) y estableciendo 7 puntos específicos sobre cuyo cumplimiento debe dar constancia la autoridad de trabajo. En cambio para la categoría superior (entre 51 y 150 has. bajo riego en la costa) establece simplemente la necesidad de la resolución de la autoridad de trabajo de que no hay condiciones contrarias a la legislación laboral, sin especificar los puntos de ella, lo cual obviamente obliga a un cumplimiento más amplio. En el conflicto de los medianos y pequeños propietarios pues, se ha hecho intervenir el elemento de las condiciones contrarias a la legislación laboral. Esta es una nueva instrumentación de la norma en medio del conflicto social, en el cual se cruzan dos formas de expresión del mismo.

Hemos destacado cinco casos de modificaciones del régimen jurídico inicial de la reforma agraria. En ellos se muestran diferentes formas de ubicación de la normación jurídica con respecto al conflicto de intereses al cual se refiere. Vamos ahora a abordar otros tres casos que parecen mostrar otro tipo de conflicto, o mejor dicho un conflicto en el cual uno de los protagonistas ha variado, al sustituir el Estado al propietario.

El primero de estos casos es el de la participación en la gestión de los trabajadores de los complejos agro-industriales para los cuales el D.L. 18299 y el D.S. 019-70-PM dispusieron una participación por estamentos dentro de la asamblea general de delegados y dentro de los consejos de administración y de vigilancia, además que del total de delegados, el Estado nombraría a tantos como fuera el porcentaje de la deuda agraria sobre el valor de adjudicación del com

plejo. Con estos dos mecanismos se buscaba cooptar por parte del Estado los órganos de gestión de la cooperativa. Sin embargo, el conflicto generado en los complejos (44) fue lo suficientemente grave como para que se modificara el régimen y se eliminara tanto la participación por estamentos como los delegados nombrados por el Estado (D.L. 19312). El propio considerando de la norma derogatoria es explícito al señalar:

"Que la experiencia adquirida desde la adjudicación de los complejos agro-industriales a las cooperativas de producción demuestra la conveniencia de que los trabajadores elijan directamente a sus organismos de gobierno".

Una problemática similar se muestra en torno a la ampliación de la tipificación del delito de sabotaje a la reforma agraria, contenida en el D.L. 18158. Como hemos visto antes, el delito tal como está tipificado en el D.L. 17716 está prefigurado para que el sujeto activo sea un propietario. Sin embargo las nuevas figuras incorporadas no portan tal prefiguración. La primera de las dos nuevas tipificaciones se refiere a quien mediante folletos, volante o en discursos o de otra manera que pudiera difundirse emitiera versiones falsas sobre el contenido o modo como se está cumpliendo la ley. Como es obvio esta redacción amplia incluye desde el análisis hecho por un científico social hasta el rumor que recibe y repite un campesino, como medios idóneos para la comisión del delito de sabotaje. Pero la segunda tipificación es explícita sobre quién puede ser el sujeto activo : un dirigente de los trabajadores; dice la ley:

"El que se valiera de su condición de miembro de un órgano directivo de las cooperativas agrarias, federaciones, sin

---

(44) Los conflictos en los complejos agro-industriales son uno de los problemas más conocidos de la reforma agraria. Para una mayor información véase al respecto, por ejemplo, ZALDIVAR, Ramón, op. cit., p. 18-29.

dicatos o comunidades campesinas para entorpecer la constitución o funcionamiento de la cooperativa o frustrar su cometido".

Esto demuestra sin duda, la apertura de un nuevo conflicto en el cual los personajes ya no son el propietario y el campesino, y en el cual el enfrentamiento se da entre el campesino de una parte y de otra el Estado aplicando el proceso de reforma agraria. Esta norma devela esta redefinición del conflicto agrario, obsérvese bien, como consecuencia del proceso mismo de la reforma agraria. Como quiera que esto toca una de las hipótesis centrales del trabajo, volveremos a este tópico varias veces a lo largo de su desarrollo.

Dentro del marco legal creado por el proceso de reforma agraria, tan pronto se decretó la intervención y afectación de los complejos agro-industriales se estableció para ellos un sistema de conducción de la ~~reforma agraria~~ (D.S. 51-70 AG), a más de un comité de vigilancia (D.L. 17732, 18213, 18315), íntegramente estatales ambos, que eran responsable de su manejo productivo. Sin embargo, al ser adjudicados los complejos a las cooperativas la función fue asumida por otro organismo: el Sistema de Asesoramiento y Fiscalización para las Cooperativas Agrarias de Producción y Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAF-CAP) (D.S. 91-71 AG). Según el Reglamento de este organismo (R.S. 285-71 AG), es función de sus organismos zonales entre otras: "conocer los problemas que surjan en las Cooperativas y SAIS, estudiando y proponiendo soluciones" y es función del jefe zonal: "denunciar ante la autoridad competente los actos relacionados con (el delito de sabotaje)". En los comités zonales de coordinación están representados, además de los organismos del sector agrario y de trabajo, los jefes departamentales de la Guardia Civil y la Policía de Investigaciones. Este sistema de control y vigilancia, al cual volveremos a propósito de la gestión de la cooperativa, anuncia también la existencia de un conflicto entre los trabajadores y el aparato estatal que requiere de estos mecanismos para ser enfrentado.

Nuestras conclusiones sobre esta última parte, referente a la evolución de la normatividad desde 1969 en adelante, parecen fluir con claridad. De una parte, los cambios no son sólo de adecuación a la realidad para mejor realizar un modelo "inequívoco" como sugería Figallo; efectivamente hay cambios en el modelo, como varios de los ejemplos lo sugieren; señaladamente en el caso de la expansión urbana en el cual devienen beneficiarios quienes no lo eran y en el régimen de participación de los trabajadores de los complejos agro-industriales. La explicación de estos cambios que afectan el "modelo" inicial debe buscarse en el conflicto agrario cuyos términos se redefinen a través del proceso mismo de reforma agraria, no tanto ni sólo como "problemas políticos coyunturales", como sugería Bustamante, sino como nuevos sujetos del conflicto. Esto último parece ser mostrado por la aparición tendencial de un nuevo sujeto del enfrentamiento: el Estado sustituye al propietario al utilizar normas para actuar en el conflicto con el trabajador agrario.

### CAPITULO III

#### LA AFECTACION EN LA REFORMA AGRARIA

Con este capítulo iniciamos el análisis de la normatividad en funcionamiento. Hemos tomado este tema, a efecto de examinar preferentemente la interacción entre norma y conflicto social, a través de una especie de circuito que se cierra y se renueva permanentemente. Veremos cómo el conflicto básico entre los intereses de los propietarios y los intereses del campesinado, se manifiesta en torno a la problemática crucial de la afectación de la tierra para la reforma agraria. Nos interesará seguir de qué maneras específicas operan la norma y su implementación en tal enfrentamiento de intereses obviamente contrapuestos, cómo se renueva la norma y/o la implementación en función de los términos del conflicto, actuando de nuevas formas sobre sus actores y, lo que es destacable, cómo al nivel de la justificación ideológica todo el real proceso de interacción norma-implementación-conflicto es sistemáticamente negado en beneficio de un místico culto a la legalidad.

Por razones analíticas, y no temáticas, dividiremos el capítulo en dos partes. Una general, acerca del cuándo se afecta y en la cual seguiremos el tema de la afectación a través de casos localizados en ciertas partes del país. En la segunda parte, examinaremos en profundidad una forma de expresión del conflicto en torno a la afectación, que se ha dado en llamar "el problema de los pequeños y medianos propietarios". Decimos que la separación es analítica y no temática, porque la situación de la pequeña y mediana propiedad hace parte de la temática de afectación y es uno de sus cruciales conflictos coyunturales; sin embargo, es posible diseccionar este conflicto específico, porque tiene sus elementos socio-jurídicos propios, con

la finalidad de seguir los problemas de la temática general a través de un sub-tema y descender a un nivel de mayor detalle en el análisis.

3.1. La pregunta fundamental de la cual partimos es, dentro del proceso de reforma agraria qué determina la afectación. Si tomamos el contenido de la ley como una primera aproximación para responder a la pregunta, el D.L. 17716 nos proporciona varios criterios. Como hemos visto en el capítulo anterior, las normas contenidas en esta ley prevén distintas hipótesis en las cuales la tierra resulta afectable.

De una parte, tenemos el caso de las tierras abandonadas (art. 8°) que en realidad no son técnicamente afectables, puesto que no están sujetas a un procedimiento expropiatorio: la propiedad caduca sobre ellas. En segundo lugar, la tierra es afectable cuando a la declaración de zona de reforma agraria, el fundo es de propiedad de condominios (art. 21°) o de sociedades anónimas o en comandita (art. 22°). En tercer lugar, se afecta cuando se trata de complejos agro-industriales (art. 31°). En cuarto lugar, se afecta un predio en la extensión que excede el mínimo inafectable (arts. 28° y ss), o en la parte enfeudada o arrendada (art. 17°). Puede también afectarse, adicionalmente, lo que sea necesario para completar la unidad agrícola familiar al feudatario. Para mantener el mínimo inafectable, o la parte de él que quede una vez afectado lo necesario para completar las unidades agrícolas mínimas a los feudatarios, es requisito adicional que el propietario conduzca directamente el predio (arts. 28 y ss); en caso contrario, también el "mínimo inafectable" resulta sujeto a afectación. Por último, hay tres otras causales que reducen o eliminan el mínimo inafectable. Son los casos de tierras ocupadas por comunidades campesinas (art. 45°, inc. a), los casos de predios vecinos a comunidades que necesitan tierra (art. 126°), y los casos de existencia de condiciones contrarias a la legislación laboral en el predio (art. 45°, inc. b); en este último caso el predio es totalmente afectable.

Si éstas son las causales por las cuales formalmente puede afectarse fundos, cuáles son en realidad los factores determinantes para, en concreto, afectar un fundo. El Ministro de Agricultura señala:

"(en 1973) no quedará...ni un solo latifundio en el país y habrán sido transferidas también a los campesinos todas las medianas 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" (1).

De modo aún más enfático:

"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" (2).

De modo tal que la implementación de la ley significa -en la versión oficial- que un fundo sólo se afecta cuando incurre en alguna de las causas previstas por la ley y sancionadas con la afectación y, complementariamente, es afectado todo fundo que incurre en alguna de esas hipótesis.

Vayamos a la búsqueda de alguna información sobre hechos de las afectaciones mismas. En el caso del valle de Huaral-Chancay y Aucallama, probablemente la primera movilización importante en torno al tema de la afectación fue la ocurrida en la hacienda Huando, que hemos comentado en el capítulo anterior, y que dio origen al D.L. 18833, sobre la anulación de autorizaciones a parcelaciones por iniciativa privada.

---

(1) VALDEZ ANGULO, Enrique, Gral. Div. E.P., Política Agraria, Discursos del Ministro de Agricultura..., Oficina de RRPP del Ministerio de Agricultura, Lima, octubre de 1973, segunda edición, p. 39.

(2) Ibid., Política Agraria 3, Discursos del Ministro de Agricultura..., Oficina de RRPP del Ministerio de Agricultura, Lima, junio de 1974, p. 69.

Lo que importa recordar ahora es que entre la R.D. 031-69-DZ del 31.10.69 que autorizó la parcelación de Huando y la R.D. 098-71-DGRA-AR del 4.2.71 que la anuló, median no sólo trece meses (3) sino una serie de movilizaciones, incluyendo una huelga de los trabajadores de la hacienda que se prolongó por espacio de varios meses, con apoyo de trabajadores de otros fundos y de otros sectores. En efecto, ocho meses después, y una vez establecidas las nuevas normas sobre anulación de parcelaciones mediante el D.L. 18833, el Tribunal Agrario confirmó la sentencia de primera instancia que declaró infundada la demanda interpuesta por Huando S.A. impugnando la segunda resolución.

Pero el caso Huando, teniendo un enorme efecto de demostración, no es lo más significativo ocurrido en el valle de Huaral. Entre marzo y mayo de 1973 se produjo una movilización que comprendió todo el valle. En ese lapso se tomaron trece fundos (4), mientras la federación campesina del valle plantaba a la Dirección General de Reforma Agraria un pliego que, fundamentalmente, contenía las exigencias de que se tomara posesión de nueve fundos, incluyéndose la afectación total de los mismos, y que se garantizara el pago de beneficios sociales. Antes de esto, en junio de 1972 se había realizado una paralización total del valle, pero solicitando la destitución de funcionarios. Hay que subrayar que, al presentar la Federación el pliego en marzo, dio un plazo de 10 días, anunciando un paro preventivo de 24 horas y luego, la huelga general indefinida que, ante la inacción de Reforma Agraria, comenzó el 12 de abril. La afectación de los fundos, en los cuales además de la huelga se habían producido tomas, conforme veremos en el capítulo quin-

---

(3) Cf. RUBIO, Marcial, "Huando: Reforma Agraria y Derecho", en Derecho, N° 31, Lima, 1973, p. 123-147.

(4) Informativo Agrario, N° 3, junio de 1973, p. 2-4.

to, fue casi inmediata. Con diferencia de días, se decretó la afectación de los fundos y se efectivizó la toma de posesión. Mejía y Díaz evalúan esto señalando que, sin duda, fue la movilización de los sindicatos lo que logró la afectación y precisan que mientras en cuatro años, transcurridos desde la dación de la ley de reforma agraria, en el valle se había avanzado sólo un 2% de las metas, durante los seis meses en torno a la movilización se afectó un 40% y en todo el año 1973 se alcanzó el 60%. En este avance quedaron de lado varios "mínimos inafectables" y se anularon unas cuantas parcelaciones (5).

En el caso del valle de Huaura-Sayán se ha producido un proceso similar al de Huaral. Sólo quisiéramos destacar el caso de la hacienda Santa Inés, tomada por sus trabajadores en marzo de 1973 -note se la coincidencia con la movilización de Huaral-, y en la cual, luego de cinco días de huelga en demanda de la afectación, el propietario accedió a dejar el fundo en manos de los trabajadores y a pedir él mismo la afectación por la reforma agraria. Más adelante transcribiremos y analizaremos el respectivo documento (5.4). En términos generales, en este valle también la Federación Campesina presionó al gobierno para lograr la afectación y, al parecer, se acordó que la reforma agraria se aceleraría. La Federación dio un plazo que venció el 25 de agosto de 1973 para afectar todo, después de lo cual también se produjo una huelga general y poco después, una aceleración de las afectaciones (6). Poco después, en marzo de 1974, ocurrió en este valle otra intensa movilización, al haberse anulado el decreto supremo de afectación del fundo "El Regocijo" de propiedad del hijo de un ex-ministro de Agri-

---

(5) MEJIA, José y Rosa DIAZ, Sindicalismo y movimiento campesino en el valle de Chancay, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, en prensa.

(6) Información recogida de dirigentes campesinos por el autor.

72.

cultura. Los trabajadores tomaron el fundo y la federación decretó un paro de 48 horas (7). El mes siguiente, 46 delegados de la federación del valle fueron detenidos por la policía (8).

En Piura, la Federación de Campesinos presionó a la oficina de reforma agraria y, en su momento se habría llegado a un acuerdo de incrementar el ritmo de afectaciones a dos fundos por día; esto se habría cumplido durante un mes (9). Un año después empiezan las tomas. El 11 de setiembre de 1972 se toma la hacienda San Francisco y Chocán y diez días después se notifica la afectación. En noviembre se afectó La Golondrina, a los 35 días de haber sido tomado por los campesinos. En enero de 1973, llega a Buenos Aires la afectación, doce días después de la toma. En Limonal, ocupada por los campesinos el 3 de enero de 1973, la toma de posesión se efectúa el 30 del mismo mes (10). A mediados de 1973 las tomas se habían extendido a Sullana, con intervención de la policía que detuvo a los autores de la toma y, ante la presión de los campesinos, tuvo que liberarlos (11).

Del caso de Andahuaylas, que es la más reciente y la más significativa de las reivindicaciones masivas de tierra por los campesinos, todavía no se dispone de información suficiente. Pero interesa destacar que un mes después de las tomas, en setiembre de 1974, la Zona Agraria XI informaba que había tomado posesión de los fundos de Palmira y Coolpa en la provincia de Andahuaylas, con una extensión de más de seis mil hectáreas y que fueron adjudicados inmediatamente (12).

---

(7) DESCO, Información Política Mensual, N° 18, marzo de 1974, p. 37.

(8) Ibid., N° 19, abril de 1974, p. 25.

(9) Revolución Agraria, N° 1, marzo de 1972.

(10) Cf. Informe del Secretario General de FEDECAP, en Voz Campesina, N° 2, noviembre de 1973.

(11) DESCO, Información Política Mensual, N° 9, junio de 1973, p. 33.

(12) El Peruano, 19 de setiembre de 1974.

Un conflicto particular dentro de la temática de la afectación es el referente a la expansión urbana. Como hemos puntualizado en el capítulo anterior, ésta es una causal de excepción para librar al fundo de la afectación. Tuvimos ocasión en ese capítulo de referirnos a los varios cambios ocurridos en el nivel normativo. Interesa el planteamiento del Presidente del Tribunal Agrario, acerca de uno de ellos, antes que se hubiera introducido la modificación legal para incluir como beneficiarios de una indemnización a los trabajadores del fundo excepcionado, además de los feudatarios:

"El artículo 42° del Texto Único Concordado del Decreto Ley 17716, que exceptúa de afectación las zonas de expansión urbana, instituye, justificadamente, beneficios adicionales para los feudatarios que resulten desplazados por el cambio de uso de la tierra, de acuerdo a una escala en función de la densidad social de la habilitación. Sin embargo, estos beneficios no se han hecho extensivos a los trabajadores agrícolas que, como consecuencia del mismo proceso, pierden su única fuente de trabajo. La falta de una norma legal adecuada provoca situaciones conflictivas que interfieren el crecimiento normal de las ciudades y perjudica al campesinado" (13).

En efecto, con posterioridad a este planteamiento, se promulgó el D.L. 19484 que normó en ese sentido la situación de los trabajadores agrícolas en zonas de expansión urbana. Sin embargo, teniendo en cuenta el surgimiento de "situaciones conflictivas" que señala el Presidente del Tribunal Agrario, sería de innegable importancia poder analizar estos conflictos. Desgraciadamente, la información para ello no nos ha sido accesible; sin embargo, los elementos de juicio disponibles muestran que habría un gran rechazo de los campesinos a la excepción del artículo 42°. Por ejemplo, la Federación de Chancay-Huaral y Aucallama denunció que este dispositivo había generado

---

(13) Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1970-1971, p. 20.

"desocupación del campesino, ya que los hacendados fueron dejando las tierras en abandono, para demostrar al gobierno que estas tierras no servían para la agricultura" (14).

Sobre el propio D.L. 19484, que tampoco pareció convertirse en una fórmula aceptable en el conflicto, se pronunció negativamente el Comité Organizador de las Asociaciones Agrarias del valle de Lurín, aduciendo que la compensación otorgada a los campesinos era "una miseria" y que además, este ofrecimiento estaba debilitando la posición de los sindicatos; llamó al rechazo de la compensación (15).

Un conflicto de resonancia en torno a la expansión urbana ha sido el de Caudevilla, quizá el más importante de los varios ocurridos en el valle del Chillón, inmediato a Lima. Esta hacienda era de propiedad del Banco de Crédito, quien obtuvo la declaración de zona de expansión urbana y comenzó las obras de urbanización. La Federación de Campesinos de Lima, en marzo de 1974, denunció el proceso de reforma agraria como conciliador y señaló específicamente que el D.L. 19462 era ambiguo con el fin de permitir maniobras como las de este caso y que los órganos administrativos "interpretaran" la ley (16). En febrero, 200 trabajadores estables y 350 eventuales habían iniciado la huelga general indefinida reclamando la afectación del fundo en trance de urbanización; acusaban a la entidad propietaria de "no cumplir con el espíritu del D.L. 20068". En marzo suspendieron la huelga ante el ofrecimiento de las autoridades de transferirles el fundo (17), lo cual ocurrió poco después.

---

(14) Federación Campesina del valle de Huaral, Chancay y Aucallama, Convención Campesina, 2 y 3 de diciembre de 1972, mimeo.

(15) Comité Organizador de las Asociaciones Agrarias del valle de Lurín, mimeo.

(16) FEDECAL, marzo de 1974, mimeo.

(17) DESCO, Información Política Mensual, N° 18, marzo de 1974, p. 36-37.

La Confederación Nacional Agraria acordó, en octubre de 1974:

1. Demandar que el Gobierno Revolucionario derogue el art. 42° del Texto Unico Concordante (sic) y destine todas las tierras agrícolas que rodean los centros poblados a los fines de Reforma Agraria.
2. Solicitar al Gobierno Revolucionario se elimine las habilitaciones pre-urbanas, en vista de que este tipo de urbanizaciones abarcan la mayor extensión de tierra agrícola y no implican cambio alguno en el uso de la tierra.
3. Solicitar al Gobierno Revolucionario que las urbanizaciones a nivel nacional sea efectuada exclusivamente por el Estado, teniendo en cuenta el crecimiento planificado de la ciudad y la fuente de trabajo de los campesinos.
4. Solicitar al Gobierno Revolucionario que los campesinos desplazados por el crecimiento urbano, además de la indemnización que le fija la ley, sean reubicados en otras empresas asociativas.
5. Solicitar al Gobierno Revolucionario, revise los planes de expansión urbana de todas las ciudades de la República y disponga su modificación en función de los intereses del campesinado, exigiendo que las tierras destinadas a dicho crecimiento urbano estén permanentemente dedicadas a productos de panllevar" (18).

Este planteamiento demuestra que el problema de la expansión urbana no sólo había generado un intenso conflicto, explicativo de los varios cambios en el nivel normativo que vimos en el capítulo anterior, sino que en octubre de 1974, a pesar de las modificaciones legales, aún no se había resuelto. Ante el conflicto que ha llevado a tener que afectar fundos como Caudevilla, que ya habían recibido autorización para ser urbanizados, parecería que el gobierno va a acabar ahora con la excepción extendiendo las posibilidades de afectación. Tal es el sentido de las declaraciones hechas por el Ministro de Agricultura en noviembre de 1974 (19).

---

(18) Congreso de Instalación..., comisión siete, p. 5.

(19) La Prensa, 10 de noviembre de 1974.

76.

Para concluir este párrafo, debemos responder la pregunta formulada por nosotros mismos al comenzarlo. ¿Cuándo se afecta?. La respuesta oficial es:

"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" (20).

Sin embargo, las evidencias empíricas acumuladas, aunque insuficientes, parecen mostrar precisamente lo contrario, es decir, que la aceleración y la concreción del proceso de afectación dice relación directa con la presión de la movilización campesina. Aunque no hemos examinado con detalle los procesos de las tomas, que veremos en el capítulo quinto, es evidente que estas formas de movilización inciden determinadamente en la decisión sobre la afectación. Más estudios monográficos sobre procesos de afectación en zonas localizadas, deberían arrojar mayor luz sobre esto; y un estudio de casos sobre los conflictos de expansión urbana, contribuiría sustancialmente a mostrar el rol que las demandas por la fuerza organizada del campesinado han tenido para llevar a la afectación de las tierras formalmente excepcionadas por la ley.

3.2. Vamos a pasar ahora al análisis focalizado de un conflicto específico que expresa en determinada coyuntura y bajo ciertas formas, el conflicto de intereses en torno a la afectación. Es el tema de los pequeños y medianos propietarios.

Presentamos primero suscitadamente en qué consiste el problema. De acuerdo a los términos contenidos en el D.L. 17716, la legislación de la reforma agraria debía:

---

(20) VALDEZ ANGULO, Enrique, Gral. Div. E.P., Política Agraria, p. 28.

77.

"difundir y consolidar la pequeña y mediana propiedad explotada directamente por sus dueños" (art. 3º, inc. b)

En verdad, la ley no definió qué debía entenderse por mediana y pequeña propiedad, lo cual sería motivo de controversia durante el conflicto. Pero, quedaba la clara imagen de que estos dos tipos de propiedad, presuntamente identificables dentro de los límites de los mínimos inafectables, no serían afectados por la reforma agraria. En ese sentido el propio Presidente de la República expresó en 1971, con ocasión del segundo aniversario de la ley:

"La Reforma Agraria seguirá adelante en el Perú. Rectificará sus yerros, cualesquiera que sean. Pero será indesviabile el propósito de acelerar su marcha para cumplir el objetivo de crear un ordenamiento de justicia dentro del cual la tierra, en todos los ámbitos de nuestra patria, sea de quien efectivamente la trabaja. 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" (21).

En esa formulación estaban contenidos los términos del conflicto, que de ser un conflicto de intereses antagónicos en torno a la apropiación de la tierra y los bienes destinados a su uso productivo, devendría un conflicto en términos legales; es decir, sobre el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos que la legislación había impuesto al propietario individual para mantener su propiedad inafecta.

Las garantías que la ley otorgaba a estas pequeñas y medianas propiedades eran claras. Sin embargo, la controversia era sobre cuestiones de hecho. Se produjo un número tal de afectaciones por debajo del mínimo inafectable que los afectados y/o los afectables plantearon que

---

(21) Velasco, La Voz de la Revolución, tomo II, Ediciones Participación, Lima, 1972, p. 95-96.

78.

las garantías teóricamente establecidas en la ley, de hecho no se estaban otorgando por los funcionarios encargados de aplicarla. Esto movilizó a los medianos y pequeños en defensa de sus derechos. Respondió el Gobierno, empeñado en guardar la imagen de fiel cumplimiento de la ley. Y, por cierto, el hecho movilizó también a los campesinos que argumentaron, en términos legales también, que el incumplimiento era manifiesto.

Este es uno de los casos más evidentes para demostrar el revestimiento jurídico del conflicto de intereses y cómo las posiciones de uno y otro de los sujetos enfrentados se traducen en argumentaciones jurídicas sobre la interpretación de las normas legales o la efectividad de su acatamiento. De otra parte, puede discutirse el aporte que haría un estudio suficientemente representativo y exhaustivo de casos de afectación para demostrar, con los márgenes de duda que toda interpretación jurídica plantea, qué proporción de "legalidad" ha habido en las afectaciones. Si aceptáramos la necesidad de ese dato factual como presupuesto de la resolución del problema en curso de análisis, estaríamos contradiciendo nuestro propio marco teórico. Por cuanto, si partimos de la hipótesis planteada en el párrafo anterior en el sentido que la afectación tendió a responder al conflicto social, el rol de la "interpretación legal" debió adquirir más claramente un rol instrumental, como hemos visto que ha ocurrido, en general, con el derecho agrario (capítulo II). Esto nos lleva a pensar que la demostración o no de la conducción directa, y los otros requisitos impuestos legalmente a los propietarios individuales, es un dato tan difícil de alcanzar como inútil para los efectos que nos proponemos ahora.

"No debe pues, causar extrañeza que la comprobación de la conducción directa exigida por las normas legales y reglamentarias, sea rigurosa. No basta que exista una simple apariencia de posesión, sino que el concepto de agricultor corresponda a la habitualidad en la actividad agrícola" (22).

---

(22) Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1971-1972, p. 14.

Uno puede preguntarse con pertinencia si el problema podía ser reducido, como plantea el Presidente del Tribunal Agrario, a esta distinción entre la verdad real y la verdad legal, o bien se trataba de: a) una decisión política de transferir la tierra; b) una movilización social que exigía su efectivización, elementos ambos cuya conjunción - para el caso de los predios de cierta extensión- entraba en conflicto con el apego del legislador y del aplicador a impositar un respeto a la ley que mantenía formalmente un mínimo inafectable, el cual devenía socialmente insostenible.

El hecho concreto es que el conflicto tenía todos los elementos para procesarse en términos jurídicos y, además, contar con un alto grado de conflictividad, frente al cual las "garantías" ofrecidas y repetidas por el Ministro de Agricultura, no fueron suficientes:

"En cuanto a las medianas propiedades, permanecerán con todas las garantías que la ley les otorga y con pleno acceso a la asistencia técnica y crediticia del Estado, siempre que se cumpla efectivamente con la conducción directa y eficiente por parte del propietario y las de más condiciones exigidas por la legislación vigente" (23).

"Seguiremos también adjudicando y consolidando las pequeñas y medianas propiedades, porque esas formas de propiedad son unas de las de mayor dinamismo económico en las condiciones actuales y son también las que permiten aprovechar al máximo la capacidad empresarial de quienes individualmente se dedican a la producción agrícola o a la ganadería" (24).

El conflicto estalla en junio de 1973. El día 13 se publica un comunicado de pequeños y medianos agricultores y ganaderos del norte,

---

(23) VALDEZ ANGULO, Enrique, Gral. Div. EP, Política Agraria, p. 41.

(24) Ibid., p. 64.

quienes afirman que en el D.L. 17716 "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 17716 sea derogada en lo que de contradictoria tenga con sus principios. Advierten que la desaparición de la mediana empresa privada agraria conduciría a la implantación de un sistema totalitario y acuerdan defender la tierra que legítimamente les pertenece (25). Diez días después, propietarios de Nazca y Palpa publican un comunicado similar al anterior en el cual adhieren al planteamiento de los agricultores del norte. El mismo día se produce un conflicto en la instalación de la Liga Agraria en Arequipa: once organizaciones se retiran acusando al SINAMOS, entre otras cosas, por haber sugerido a los campesinos que se demande la declaración de zona de reforma agraria para Arequipa. Se realiza un mitin en esa ciudad (26). Las marchas y mítines se repiten en Cajamarca, San Pedro de Lloc, Piura, Arequipa, Huaral, Ferreñafe. Se despliega la acusación de que se está afectando por debajo del mínimo inafectable. En Piura se realiza una marcha de unos cinco mil pequeños y medianos propietarios que denuncian que los funcionarios, en las adjudicaciones a pequeños, intentan obligarlos a firmar un contrato de compra-venta en los cuales se incluye una cláusula que posibilitaría en el futuro la colectivización de la tierra (27). Los ministros de Agricultura y de Vivienda desmienten terminantemente estos planteamientos (28). Con ocasión del aniversario de la Reforma Agraria, el Ministro

---

(25) DESCO, Información Política Mensual, N° 10, junio de 1973, p. 19-20.

(26) Ibid., p. 21-22.

(27) Ibid., p. 20.

(28) Id.

81.

reasegura las garantías para los pequeños y medianos propietarios que cumplan la ley; señala que la extrema derecha alienta injustificados reclamos de algunos propietarios. El jefe del SINAMOS hace lo propio en Hancayo (29). El 28 de junio, pequeños y medianos propietarios de la costa, reunidos en Huaral, al mismo tiempo que agradecen al gobierno la condonación de la deuda agraria para los pequeños (D.L. 19977), aprobada en abril, atacan la implementación de la reforma agraria (30). Al comenzar julio, el gobierno concede terreno al arular mediante Resolución del SINAMOS (31) las elecciones de la Liga Agraria de Arequipa. El 11 de julio los pequeños y medianos propietarios de Chincha vuelven a replantear el tema: responsabilizan a los funcionarios por no implementar correctamente la ley y la política del gobierno (32). El mismo día empieza la respuesta del otro sujeto del conflicto: la Cooperativa Agraria de Producción Huando denuncia la campaña de "gamonales y latifundistas" contra la reforma agraria (33). El 16 de julio, un grupo de propietarios de Ferreñafe se constituye en comité de coordinación y firman un "Acta de Emancipación de los Agricultores Peruanos" (34). Mientras tanto, las organizaciones campesinas de Chincha, Pisco e Ica denuncian que el diario "El Comercio" se ha negado a publicar un comunicado suyo como aviso pagado. En el texto se denuncia la posición de "los pequeños y medianos agricultores" que sorprenden a "la opinión pública como sacrificados de un proceso que hasta el momento los está respetando demasiado". Añaden:

---

(29) Ibid., p. 22 a 24.

(30) Ibid., p. 24.

(31) R. 018-73 AE-GRAMS IX, en El Peruano, 3 de julio de 1973.

(32) DESCO, Información Política Mensual, N° 11, julio de 1973, p. 9.

(33) Id.

(34) Ibid., p. 12.

"La campaña disociadora no habrá de progresar porque una fuerte columna de hombres está dispuesta a defender la tierra que recibió por un derecho imperativo de justicia y defenderá este proceso..." (35).

El Ministro de Agricultura, el 22 de julio, al adjudicar la SAIS "El Triunfo" reitera las garantías sobre la tenencia y del apoyo técnico y crediticio del Estado a los pequeños y medianos "auténticos" (36). El 24 de julio, tres mil campesinos de valles cercanos desfilan en Lima, culminando la marcha en la Plaza de Armas, donde declaran respaldar al gobierno y denuncian la campaña de los propietarios (37). El 10 de agosto la FEDECAP de Piura emite un comunicado en el cual responde a los propietarios del departamento. Sostiene que esta disputa demuestra que la lucha de clases continúa, alerta a los pequeños propietarios para que se sumen al proletariado agrícola y al campesinado pobre y demanda el pago de beneficios sociales, el no pago de la deuda agraria y la expropiación forzosa de los fundos inafectados (38). El 15 de agosto, los delegados del Comité de Defensa de la Pequeña y Mediana Agricultura se entrevistan con el Presidente Velasco y el consejo de ministros, con el objeto de pedir seguridad para trabajar la tierra y protestar por la intromisión de funcionarios del SINAMOS. El Presidente reiteró que los propietarios acordes con la ley serían respetados (39). Del 14 al 17 de setiembre en Arequipa se reúne el I Congreso Nacional de Pequeños y Me

---

(35) Ibid., p. 10-11.

(36) VALDEZ ANGULO, Enrique, Gral. Div. EP, Política Agraria 3, p. 47.

(37) DESCO, Información Política Mensual, N° 11, julio de 1973, p. 12.

(38) Ibid., N° 12, agosto de 1973, p. 22.

(39) Id.

dianos Agricultores. Declaran tener 378 representantes de 21 departamentos. Acuerdan: 1) solicitar que se suspenda en todo el país los procesos de afectación a pequeños y medianos, mientras se estudia la modificación de la ley de reforma agraria; 2) solicitar la derogatoria del reciente D.L. 20136 -al cual habremos de referirnos luego-; y 3) rechazar al SINAMOS (40).

Hasta aquí las acciones de los protagonistas activos del conflicto. Veamos el uso del instrumental jurídico por el Estado durante todo lo largo del conflicto.

Como hemos visto, la primera respuesta a la demanda planteada por los propietarios fueron las reiteraciones insistentes de las autoridades gubernamentales en el sentido de que los pequeños y medianos propietarios tenían las garantías necesarias; desde el punto de vista de los intereses propietarios, esto no era respuesta suficiente, en la medida en que el aseguramiento de las garantías era acompañado de la reiteración de los requisitos que imponía la ley. Y ahí, de nuevo estaba el problema situado en términos de interpretación y aplicación de las normas. Que era precisamente el punto de comienzo de la conversión del problema de la lucha por la tierra en un problema jurídico.

Los aplicadores de las normas, desarrollaron entonces, un nuevo mecanismo: la declaración de inafectabilidad. Es decir, el otorgamiento de un certificado que, considerando la no existencia de causales para proceder a la afectación, declaraba inafectable el fundo. El "Manual de Adjudicaciones" del Ministerio de Agricultura se refiere a este documento en los siguientes términos:

---

(40) Ibid., N° 13, setiembre de 1973, p. 13-14.

"...se 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" (41).

Detengámonos en el análisis de esta fórmula. Llama la atención que estas declaraciones de inafectabilidad carecieran en absoluto de base legal. En efecto, la ley autorizaba a afectar, dadas determinadas causales, pero no autorizaba a declarar inafectables los predios en los que no se dieran las causales previstas. La razón para que la ley no autorizase este otorgamiento, probablemente es sólida. Porque la no existencia de causales de afectación en un momento determinado, no asegura que en un plazo breve esas causales no se presenten, mientras que el certificado de inafectabilidad pretende otorgar un status con tendencia a la estabilidad. Tomemos el caso más claro: el artículo 45°, inc. b, de la ley de reforma agraria ordena afectar íntegramente los fundos en los cuales se den condiciones contrarias a la legislación laboral. Obviamente tal causal debe ser interpretada en términos continuos, es decir, los predios afectables no son aquéllos en los cuales se viole la legislación laboral al momento de darse la ley de reforma agraria o al momento de declararse zona de reforma agraria la región en la cual se ubica el predio. Más bien, en cualquier momento en que se produzca esta situación el predio incurre en causal de afectación. ¿Cómo puede pues, otorgarse un certificado de inafectabilidad si el pase de "no afectable" a "afectable" depende de hechos cuya comisión puede ocurrir de un día a otro, para decirlo del modo más gráfico? O, planteando el problema en otros términos, ¿qué valor tiene un certificado de inafectabilidad que declara que, en el día de su otorgamiento no hay condiciones para afectar, pero que no puede asegurar que en un plazo breve tales causales se presenten y, en consecuencia, el predio devenga afectable? En suma,

---

(41) Ministerio de Agricultura, Manual de Adjudicaciones, CENCIRA, febrero de 1975, mimeo.

el procedimiento ideado por los funcionarios de la reforma agraria para otorgar los certificados no padecía de un "vacío legal" sino que había poderosas razones de técnica jurídica por las cuales tales certificados quedaban fuera del marco de la ley. Sin embargo, al comenzar a utilizarse intensamente los certificados como instrumento de respuesta al conflicto de los pequeños y medianos, el Ministro de Agricultura afirmó:

"El proceso de afirmación de la pequeña y mediana propiedad en estos valles concluirá a corto término, en las adjudicaciones a título individual y las declaraciones de inafectabilidad que correspondan, en estricto cumplimiento de lo dispuesto por la legislación sobre reforma agraria" (42).

Este anuncio, formulado en Huaral el 29 de junio de 1973, se concretó en un intenso otorgamiento de certificados. El 18 de julio, la Zona Agraria V de Ica declaró inafectables 219 fundos que totalizaban 7,923 hectáreas en el distrito Chincha (43). En la misma zona agraria, el director anunció dos meses más tarde que diez mil predios agrícolas bajo riego, menores a quince hectáreas cada uno, habían sido declarados inafectables. Otros 376 predios, mayores a esa dimensión, también habían recibido el certificado (44).

El Cuadro N° 1 presenta en términos estadísticos los montos de inafectaciones, desagregando por zonas agrarias, el número de fundos y el hectareaje declarado inafectable.

---

(42) VALDES ANGLADE, Enrique, Gral. Div. EP, Política Agraria 3, p. 73.

(43) DESCO, Información Política Mensual, N° 11, julio de 1973, p. 12.

(44) *Ibid.*, N° 13, setiembre de 1973, p. 13.

Cuadro N.º 1

INAFFECTACIONES TOTALES AL 3 DE OCTUBRE DE 1974

Zona Agraria	Número de Inaffectaciones Totales	Número de Fondos	Hectarea
I. Arequipa	1,183	1,101	5,618 has.
II. Chiclayo	6,074	5,704	20,153
III. Cuzco	1,987	1,721	7,477
IV. Lima	6,809	11,907	11,887
V. Piura	7,931	7,700	16,064
VI. Arequipa	4,001	3,901	48,372
VII. Tacna	1,301	1,281	4,266
VIII. Tarapoto	17	18	433
IX. Tumbucayo	601	1,359	6,638
X. Cuzco	107	101	2,134
XI. Puno	16	17	12,308
XII. Ayacucho	100	100	1,942
Totales	34,349	31,141	137,303 has.

Fuente: Información recogida del Ministerio de Agricultura.

Aún cuando el cuadro no discrimina por zonas las declaraciones de inafectabilidad, elementos de información adicionales parecen indicar que el grueso de inafectaciones se produjo desde mediados de 1973, es decir, en respuesta al conflicto de los medianos y pequeños. Sin embargo, podemos avanzar algo más en el análisis e hipotetizar que, para dar cuenta del proceso de inafectación no puede tomarse el número de inafectaciones como una variable dependiente sólo de la demanda de los propietarios. Para verificar esto podemos utilizar los datos discriminados por zonas agrarias. Es verdad que en Arequipa, donde el conflicto comenzó y alcanzó su mayor intensidad tenemos el más alto hectareaje declarado in-

afectable, pero también es cierto que nuestro análisis de documentación campesina no ha encontrado un solo documento que anuncie movilizaciones de los trabajadores del campo en esa zona. De otra parte, entre las zonas agrarias que incluyen costa, que es donde el proceso de reforma agraria ha avanzado más, la que tiene menor hectareaje, fuera de Tacna, es Piura, a pesar que el movimiento de los propietarios allí estuvo entre los más intensos que se produjeron, conforme acabamos de sumarizar. Esto evidentemente, tiene que decir relación con la organización y movilización de los campesinos en esa zona, de la cual ya nos hemos ocupado en este capítulo y desarrollaremos mejor en el capítulo V. Otro caso significativo puede ser el de Ica, donde el mecanismo de las resoluciones de inafectación ha preservado de afectación al más alto número de fundos, con el tercer hectareaje más alto. En esta zona, la movilización intensa de los propietarios tiene como contraparte una debilidad relativa de la movilización campesina que se realiza sobre todo, dentro del encuadramiento político y legal trazado por el Gobierno (véase 5.3.) pero no existe en términos de movilización autónoma.

Los siguientes mecanismos para enfrentar el conflicto fueron estrictamente legales, es decir, consistieron en la producción de nuevas normas para el efecto. El 21 de agosto de 1973 se promulgó el D.L. 20120 que clasificó las propiedades agrarias individuales en tres tipos: a) los predios hasta 15 hectáreas en la costa y 5 hectáreas en la sierra o ceja de selva, cuando son trabajados directamente por el propietario y su familia, más mano de obra contratada eventual o cuando cultiva 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 y 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. Las exigencias de carácter laboral eran directamente proporcionales al tamaño del predio; es decir, a los fundos más grandes se les exigía más requisitos legales. Y se invertía la carga de la prueba, es decir eran los propietarios quienes tenían

que probar la inexistencia de condiciones que suponen causales de afectación. El 4 de setiembre este dispositivo fue derogado por el D.L. 20136 que, en lo fundamental era similar, pero contuvo algunas modificaciones: se definió la unidad económica que exigía la primera ley a los conductores, para los efectos de la conducción directa (art. 9°), se adicionó entre los requisitos para probar la unidad económica del predio un certificado de la Dirección General de Contribuciones (art. 8°), y se prohibió la adquisición de predios mayores a 50 has. en zonas declaradas de reforma agraria, incluyendo la extensión que se poseyera antes de la adquisición.

El Ministro de Agricultura explicó la nueva norma en los siguientes términos:

"Con el D.L. 20136 millones de pequeños agricultores pueden, ahora, sin costo alguno y con procedimientos muy simples, sanear sus títulos de propiedad e inscribirlos en los Registros Públicos (...). Asimismo, este decreto-ley le permite acreditar la conducción directa y, por tanto, declararla inafectable con sólo requisitos mínimos, como son: certificado policial de residencia y la sola comprobación de que posee el predio como propietario" (45).

En la misma ocasión el Ministro explicó que:

"En cumplimiento del D.L. 20136, los funcionarios del Ministerio de Agricultura debidamente acreditados, están visitando valle por valle, cada uno de los fundos para asistir a los agricultores en la presentación de su solicitud de inafectación... En este mismo acto se verifican los datos proporcionados" (46).

Y dio a conocer que en 15 días de aplicación se habían inafectado 2,400 fundos en la costa. Asimismo, denunció que quienes rechazaban el nuevo

---

(45) VALDEZ ANGULO, Enrique, Anal. Dir. EP, Política Agraria 3, p. 99.

(46) Ibid., p. 100.

dispositivo se hallaban en una acción concertada contra la reforma agraria, con el objeto de mantener sus privilegios a costa de las aspiraciones del pueblo (47).

En relación al significado de esta respuesta al conflicto a través de la norma legal, Bustamante hace varias consideraciones que conviene examinar:

"Se trata de una respuesta política en la medida en que estaba dirigida a derribar la alianza suscitada entre pequeños y medianos propietarios, estos últimos más asediados por la presión burocrática. Esta respuesta política está formulada en términos jurídicos, lo cual nos describe un nuevo tipo de instrumentalización: respuesta con forma legal suele ser una respuesta contundente, publicitada, respetable. Lo jurídico adquiere, en el presente caso, un claro carácter de legitimación a las medidas políticas. (...) al margen de la calificación valorativa de las demandas de los agricultores, el Decreto-Ley no satisface en medida alguna tales demandas, tal como fueron formuladas. Contrariamente eso -excepción hecha de los certificados de inafectabilidad y la agilización registral- trae consigo lo que, a juicio de los agricultores, es una agudización del problema, por las mayores exigencias de tipo laboral y por la medida de la inversión de la carga de la prueba. (...) conviene también observar que ello se hace efectivo con posterioridad a la adopción de medidas administrativas de igual drasticidad, las cuales -con la promulgación del Decreto-Ley 20136- se consagran formalmente y adquieren la legitimidad necesaria para su aceptación por parte de los sectores implicados" (48).

La interpretación es pertinente, en la medida en que, en verdad, la nueva norma no responde satisfactoriamente a las demandas sino que se dirige a alterar la base política de su sustentación: la movilización conjunta de medianos y pequeños propietarios; a estos últimos, efectivamente

---

(47) Idem.

(48) BUSTAMANTE, Alberto, Las alteraciones en la Ideología Jurídica..., p. 76 a 78.

como enfatiza el Ministro, se les otorga facilidades para consolidar su propiedad y se les asegura un status sin mayores riesgos de ser afectados. Pero no puede decirse lo mismo de las otras dos categorías, en las cuales se añaden nuevas causales de afectación a las que ya existían y, en la práctica, se formalizan criterios que ya estaban siendo implementados para afectar. No estamos seguros que el conflicto se agudice con esto, como sostiene Bustamante. Probablemente, el nuevo marco legal, al hacerse más estricto y ganar en definición, deja un menor marco de juego a los propietarios para reclamar garantías. Lo cual equivale a admitir que, mediante la diferenciación de status jurídico para los diferentes tamaños de fundos, se consuma la derrota de los medianos.

Sin embargo, el conflicto no ha terminado con esta nueva norma y su implementación. Para la Confederación Nacional Agraria, el D.L. 20136:

"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.

Que los medianos propietarios continúan burlando la Legislación Laboral y en muchos casos auspiciando acciones contrarrevolucionarias, manipulando para ello a pequeños propietarios" (49).

La CNA acuerda que las ligas y federaciones miembros integren activamente a los pequeños para que no sean utilizados políticamente y pide al Gobierno la modificación del D.L. 20136 en lo concerniente a los medianos, además de exigir la verificación del cumplimiento de condiciones laborales de acuerdo a ley.

---

(49) Congreso de Instalación..., comisión ocho, p. 3 y 4.

91.

Una muestra de la continuación del conflicto en torno a la afectación es el caso ya aludido, del fundo "El Rosocipo" en el valle de Suaura-Sayán, propiedad de un hijo de un ex-ministro de agricultura. Con fecha 8 de agosto de 1973 se había dictado el decreto supremo de afectación, que fue derogado el 3 de enero de 1974; el 18 febrero los trabajadores tomaron el fundo y un comunicado de la Federación Departamental de Campesinos de Lima denunciaba que "al amparo de los D.L. 18883 y 20136" se había anulado la afectación (50). En este contexto, el 12 de marzo de 1974 se promulga el D.L. 20554 que crea el recurso de amparo a favor del "propietario (que) estimare 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. La existencia de este nuevo procedimiento, aparentemente destinado a crear una garantía adicional a favor del propietario expropiado, ha motivado respuestas encendidas del campesinado. La Confederación Campesina del Perú ha planteado que este decreto-ley "fue promulgado para beneficio del latifundismo" y se ha propuesto:

"la lucha contra el D.L. 20554 que devuelve a los terratenientes burgueses agrarios el privilegio de seguir usurpando directamente las tierras" (51).

Planteamiento enérgico también es el de la Confederación Nacional Agraria quien ha exigido la derogatoria de la norma referida porque

"es contrario al interés de las mayorías campesinas y es utilizado por los latifundistas para burlar o dilatar la acción de la reforma agraria" (52).

(50) DESO, Información Política Mensual, 1974, febrero de 1974, p. 43.

(51) Confederación Campesina del Perú, IV Congreso Nacional Campesino, Informe Central, p. 10-14.

(52) Congreso de Instalación..., Comisión nueva, p. 1.

92.

Sin embargo, una verificación de lo ocurrido con el recurso de amparo, en su implementación por el Tribunal Agrario, parecería sugerir conclusiones bien distintas. El Cuadro N° 2 contiene los datos referentes al número de recursos presentados entre abril y octubre de 1974 al Tribunal y lo ocurrido con ellos en el procedimiento:

Cuadro N° 2

ESTADÍSTICA DE RECURSOS DE AMPARO  
(ingresados del 5.4.74 al 31.10.74)

Ingresados	446		
Resueltos	366	Fundados	44
		Improcedentes	138
		Infundados	144
		Insubsistentes	16
		Sin lugar	9
		Inadmisibles	5
		Nullos	3
		Sin efecto	1
		Desistidos	1
Al voto	80		

Fuente: Información proporcionada en el Tribunal Agrario, noviembre de 1974.

Aunque la cifra de recursos pendientes de decisión es alta y un análisis más cuidadoso debería computar esas resoluciones, en un análisis de tendencias más que de validez estadística, es clara la baja proporción de "fundados" sobre el total de "resueltos" (12%). Pero, además la tendencia se hace más clara en el examen de los expedientillos de los recursos que habían sido declarados fundados. Se pudo examinar 36 de los 44, por no encontrarse ocho en el local del Tribunal. Las con-

clusiones que emanan de un análisis ligero es que el Tribunal está utilizando consistentemente el criterio de amparar al propietario que conduce directamente hasta la unidad agrícola o ganadera familiar. Sólo en un caso, el del expediente RA 331, se amparó a un propietario con 150 hectáreas de cultivo. La materia de controversia en los demás casos parece provenir de que, el órgano administrativo en muchos de estos casos procedió a afectar toda la extensión del fundo, a pesar de la conducción directa, con el fin de completar a los feudatarios lo necesario para que alcanzaran la unidad agrícola familiar, conforme lo dispuesto por el art. 17° del D.L. 17716, que en su segundo párrafo ordena:

"Cuando el área enfeudada no fuera suficiente para adjudicar a todos los feudatarios del predio extensiones equivalentes a la unidad agrícola familiar, se afectará, además, el área del predio y de otros predios del mismo dueño, conducida directamente que sea necesaria para ello, aunque se reduzca el mínimo inafectable".

Sin embargo, la interpretación del Tribunal se basa en el art. 21° del D.S. 163-69 AP, que repitiendo sustancialmente la norma citada, en vía reglamentaria, en su parte final dice:

"...aunque se reduzca el mínimo inafectable o se tenga que afectar la totalidad de las tierras directamente conducidas, sin perjuicio del derecho que pudiera corresponder al propietario para ser adjudicatario de una Unidad Agrícola o Ganadera Familiar si reúne los demás requisitos para ser beneficiario de la Reforma Agraria".

En este caso podría desarrollarse una larga exégesis para discutir: a) si el reglamento ha transgredido o no lo dispuesto por la ley y, b) si el Tribunal procede rigurosamente cuando ampara la no afectación de la parte conducida directamente hasta el límite de la unidad agrícola o ganadera familiar, haciéndola equivaler al derecho de postular como adjudicatario que el reglamento consigna. En todo caso, es claro que la razón del criterio optado por el Tribunal debe ser puesta en conexión con el conflicto de los pequeños y medianos propietarios y la decisión

política de separarlos, garantizando la tenencia a los primeros, lo cual es precisamente lo que indica la jurisprudencia del Tribunal Agrario sobre los recursos de amparo.

Al cerrar el análisis del conflicto sobre medianos y pequeños, conviene apuntar que a través de todas las normas dadas, el conflicto se mantiene, renovándose con ellas. Una reciente revalorización de un fundo en Chancay, sentenciada por el juzgado de tierras, ha motivado una nueva protesta generalizada en el valle (53). Y últimamente, también, los comités de defensa de la pequeña y mediana agricultura y ganadería del norte enviaron una carta al Presidente Velasco en la cual comunicaban una serie de acuerdos, incluyendo la solicitud de revisar y reestructurar la legislación agraria, "que contradice los principios de la reforma agraria", y de acabar con las injusticias cometidas en el proceso de reforma agraria (54). Con lo cual, el problema vuelve adonde comenzó un año atrás.

3.3. Para concluir este capítulo, vale la pena detenerse en algunos de los aspectos que han ido surgiendo del análisis y que muestran, del modo más claro, procesos concretos de interrelación entre la norma y el conflicto social agrario.

En primer lugar, es necesario subrayar que probablemente éste es el conflicto central situado en la base de la reforma agraria, en la medida en que la afectación toca de manera directa el enfrentamiento antagónico de propietarios y campesinos, en cuanto se disputa, precisamen

---

(53) Es el caso del fundo adjudicado a la CAP Los Laureles que, de un monto original de 31 millones ha sido revalorizado a casi 43 millones (Información recogida de dirigentes campesinos por el autor).

(54) DESCO, Información Política Mensual, N° 20, mayo de 1974, p. 24.

te a través de ella, el objeto definitorio de los roles antagónicos: la apropiación de la tierra.

Es clara la conversión que opera con el conflicto, para que se exprese en términos legales, a través del proceso de la reforma agraria. En tanto que la ley sujeta a condiciones la posibilidad de la afectación, el conflicto jurídico equivalente al conflicto social agrario deviene en: a) la interpretación del sentido de tales normas y b) la calificación de los hechos que son susceptibles de ser subsumidos en las hipótesis legales respectivas.

Traducido el conflicto a términos jurídicos, y moviéndonos al nivel de los conflictos localizados, la efectiva decisión sobre afectación, aunque en términos formales se sigue expresando en el incumplimiento o no de las causales previstas por la ley, parece tener su variable explicativa fundamental en la movilización campesina en procura de la tierra. La evidencia existente a través de los varios estudios de casos presentados, muestra esta característica. En contraste, y como una forma complementaria de utilización del aparato jurídico, en el nivel oficial se recurre a "los términos de la ley" como el instrumento ideológico justificatorio y que busca dar legitimidad a las conductas políticas. El comportamiento del aparato del Estado parece requerir, por lo menos en la percepción de sus conductores, de la justificación que le otorga el sostener que "se ajusta a lo dispuesto por las normas legales"; también hemos dado cuenta, en parte, de una abundante documentación que demuestra este hecho.

Lo anterior no significa que el proceso de afectación es un acto de arbitrariedad que el derecho sólo recubre. No es eso lo que hemos tratado de demostrar. Las reglas jurídicas en efecto, existen. Pero su rol no es principal en el proceso de afectación; las normas más bien se comportan en dependencia de criterios político-sociales que son los que desencadenan la afectación: una vez dado este proceso, las normas legales proveen los elementos que respaldan, en términos de legitimidad, los

pasos necesarios para afectar la tierra. En otras palabras, eso significa que, dada la necesidad de afectar, ante la existencia de un conflicto social importante que se expresa en ciertas formas de presión que hemos constatado, se pone en marcha un mecanismo burocrático uno de cuyos componentes es la provisión de argumentos legales para afectar: se "descubre" entonces, que existían causales de afectación, lo cual no es demasiado difícil, especialmente por la capacidad potencial de causales como el incumplimiento de condiciones laborales. Esta interpretación, sin embargo, debería ser testada a la luz de nuevos estudios de casos que den cuenta más detallada del componente jurídico, con un rol específico dentro del proceso.

Del conflicto de medianos y pequeños propietarios sobre el cual hemos centrado la atención en la segunda parte del capítulo, es interesante retener la manera en que se grafica la interrelación estrecha entre norma y conflicto. Este comienza expresándose en términos jurídicos, como el reclamo ante una incoherencia entre los principios y los mecanismos previstos por la ley y la implementación que de ellos hacen los funcionarios responsables de aplicarlos. Se reclama pues contra el aparato jurídico. Luego de un período en que, de nuevo, las autoridades buscan respaldo en las "garantías" formalmente concedidas por la ley, se diseña un mecanismo jurídico no previsto ni autorizado por la ley, que configuraría en términos formales (resolución que expide un certificado) un título de tenencia al propietario. Los datos sobre otorgamiento de estos certificados parecen mostrar que también la implementación de este mecanismo es función de los términos actuales del conflicto propietarios/campesinos y del peso relativo de cada uno. Como quiera que el mecanismo no parece ser suficiente y el conflicto unifica de un mismo lado a sujetos propietarios que, según la perspectiva política del legislador, no deben resultar afectados de la misma manera por las normas en proceso, se recurre a una nueva norma. Esta se dirige básicamente a quebrar la alianza entre pequeños y medianos propietarios, si bien nuevamente se ofrece como otro conjunto de garantías ofrecidas a ambos. Probablemente con el

nuevo dispositivo es que aparece más directamente recogida no sólo "la voluntad del legislador", noción abstracta y de ningún valor analítico, sino en concreto la resultante posible del conflicto de intereses en el momento en que se expide la nueva norma, conflicto que indudablemente está llevando a la desaparición de los llamados medianos propietarios mediante su inclusión bajo la afectación.

La nueva norma replantea el conflicto y éste requiere de una norma complementaria que en el texto da garantías a los propietarios para defender sus derechos contra la afectación "no realizada con arreglo a ley". Esta norma, que tiene la obvia desventaja de crear un gran descontento entre los campesinos que leen en su texto una concesión a los propietarios, sin embargo, en la práctica se limita a implementar, con asidero legal de corto rango, que el pequeño propietario que conduce directamente, a pesar de tener feudatarios, debe conservar una unidad familiar. Lo cual es un nuevo punto de transacción buscado, no directamente a través de la norma, sino de su implementación pero que es coherente con la política de separar medianos y pequeños propietarios, en beneficio de estos últimos, mientras al nivel ideológico-formal se insiste en dar garantías a ambos.

Aquí detenemos el análisis, porque se termina el período examinado. Pero quisiéramos enfatizar el hecho evidente de que la norma, al actuar sobre el conflicto, no lo "resuelve" sino que, actuando como una resultante que expresa los términos de las fuerzas sociales enfrentadas, lo replantea. El caso de los medianos y pequeños propietarios ilumina particularmente este continuo de la interacción norma-conflicto, términos que renovándose ambos permanente y mutuamente, dan cuenta del proceso de los términos reales de la reforma agraria.

#### CAPITULO IV

##### LA GESTION DE LAS EMPRESAS AGRARIAS

En este capítulo debemos abordar la verificación de la segunda hipótesis central del estudio; es decir, el rol encubridor del derecho agrario, respecto a las relaciones sociales de producción generadas desde el proceso de reforma agraria. Como se planteó en el capítulo I, este rol encubridor operaría a través de diversos mecanismos que ahora examinaremos en detalle.

El tema escogido es uno de los objetivos centrales del proceso de reforma agraria : la entrega de las unidades expropiadas a los trabajadores adjudicatarios, organizados en empresas gestionadas por ellos mismos. En términos oficiales esto ha sido expresado en múltiples ocasiones; por ejemplo:

"(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" (1).

La validez de la cita es mayor cuanto corresponde al Ministro de Agricultura y su origen es tan reciente como junio de 1974. Este propósito, así enunciado, se ha traducido formalmente en un régimen legal. De esta forma, el D.L. 17716, al referirse a la adjudicación de los complejos agro-industriales dispone que en las nuevas empresas se garantizará:

"La adecuada participación de los obreros y empleados en la nueva estructura de la propiedad, en el porcen

---

(1) DESCO, Información política mensual, N° 21, p. 23-24.

taje de las utilidades que el reglamento fije, y en la conducción técnica y administrativa de las mismas, sin afectar los actuales niveles de sueldos y salarios" (art. 39, inc. c).

En el proceso mismo de reforma agraria se ha definido que tales empresas son las cooperativas agrarias de producción que, según el artículo 77° del mismo cuerpo legal, son una de las cuatro formas adjudicatarias. Las otras tres son las comunidades campesinas, las sociedades agrícolas de interés social y las personas naturales. De hecho, la mayor importancia la tienen las cooperativas y las SAIS, conforme se desprende del Cuadro N° 1, en el cual se discriminan las adjudicaciones de tierras efectuadas hasta octubre de 1974, según sujetos adjudicatarios.

Cuadro N° 1

ADJUDICACIONES HASTA OCTUBRE DE 1974,  
SEGUN SUJETOS ADJUDICATARIOS

Sujeto adjudicatario (número)	Hectáreas adjudicadas	Familias comprendidas
Personas individuales (17.315)	125,133 ( 2. %)	17,315 ( 8.4%)
Cooperativas (571)	2'200,528 (45. %)	98,859 (48.4%)
Comunidades (114)	440,020 ( 9.3%)	35,211 (17.2%)
SAIS (44)	2'124,317 (43.4%)	52,555 (25.7%)
Totales	4'889,998 (100%)	203,940 (100%)

Fuente: Información obtenida del Ministerio de Agricultura

Contra lo que pudiera ser una mala lectura del Cuadro N° 1, hay que hacer notar que la aparente desproporción entre hectareaje y familias en el caso de las SAIS se debe a que las adjudicaciones a éstas son de pastos, lo cual implica una alta razón de hectáreas/familia. Asimismo, la

100.

Inversa desproporción aparente entre hectareaje y número de familias para las comunidades campesinas probablemente se debe a que se toma como número de adjudicatarios a todas las familias que integran la comunidad, lo cual acrecienta la cifra. Queda en claro que las dos grandes formas de adjudicación, de hecho, son las cooperativas agrarias de producción (CAP) y las SAIS; tanto el número de hectáreas adjudicadas como el número de familias comprendidas por la adjudicación privilegia netamente estas dos formas empresariales como sujetos adjudicatarios.

Desde el punto de vista legal, el régimen de gestión de estas dos empresas, a las cuales dedicaremos preferente atención en este capítulo, está fijado por el D.S. 240-69-AP. Tratándose de las cooperativas, el artículo 38° de este dispositivo precisa que:

"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".

Asimismo, el artículo 39° ratifica que la "Asamblea General es la autoridad suprema de la cooperativa". Está integrada por los socios (art. 40°). Es la Asamblea General quien elige a los miembros de los Consejos de Administración y de Vigilancia (art. 53°, inc. a). Las SAIS, cuyo régimen legal es bastante parco, están regidas en lo sustancial por un régimen similar, determinado por el artículo 150° del D.S. 240-69-AP que ordena que estas empresas "se regirán por las normas de la legislación cooperativa, en lo que les sea aplicable". En esa virtud, las SAIS tienen también una asamblea general de delegados, elegidos por las personas adjudicatarias, que ejerce las mismas funciones que en las cooperativas (2).

---

(2) Cf. "Estatuto para la SAIS 'Tupac Amaru' Ltda. N° 1", en Luis PASARRA, Cooperativas Agrarias y Comunidades Campesinas, materiales de enseñanza, PUC, Programa Académico de Derecho, Lima, 1973, p. 131-164.

Vamos a entrar al tema del manejo de decisiones en las empresas cuya gestión la ley encarga a los trabajadores. El análisis lo vamos a plantear de tres formas complementarias. En primer lugar, nos ocuparemos de dos instituciones a las cuales la legislación hace muy breves referencias: los planes integrales de desarrollo y los proyectos integrales de asentamiento rural, y que, sin embargo, son de extraordinaria importancia en el funcionamiento de la reforma agraria. En segundo lugar tomaremos el caso de las dos empresas mayormente adjudicatarias -CAP y SAIS- para presentar algunos análisis de casos que muestran cómo se ejerce la gestión. A continuación haremos una exposición de los diversos mecanismos paralelos a los órganos internos de la empresa, que actúan con capacidad determinante sobre la gestión de las unidades adjudicatarias. Finalmente, intentaremos un balance, recogiendo las posiciones oficiales, al lado de las posiciones campesinas y extraeremos las conclusiones sobre el rol del derecho en esta temática.

4.1. El PID y el PIAR son dos instituciones de creciente y decisiva importancia en el proceso de reforma agraria. En referencia al Plan Integral de Desarrollo, los documentos oficiales (3) lo definen como formas de planificación integral sobre áreas geográficas determinadas, que buscan resolver problemas tales como el desempleo rural, la situación de la distribución de ingresos, etc. mediante proyectos de inversiones en el sector y en conexión con otros sectores económicos. La base legal de este esquema es el art. 92° de la ley de reforma agraria:

"Declarada una Zona de Reforma Agraria, la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural en

---

(3) La información que sigue está tomada de: Ministerio de Agricultura, Oficina Sectorial de Planificación Agraria, Planes Integrales de Desarrollo, Lima, enero de 1972, mimeo.

coordinación con la Oficina Sectorial de Planificación Agraria, formulará el plan de desarrollo de dicha Zona, incluyendo los programas de investigación, extensión, fomento, crédito, defensa, comercialización y otros que necesariamente complementarán las acciones del cambio en la estructura de la tenencia de la tierra".

Una zona de reforma agraria, de hecho puede incluir varios PID y cada uno de estos comprende varios PIAR, a través de los cuales se ejecuta. Es importante anotar que en las zonas de reforma agraria, los PID incluyen las unidades agrícolas reformadas, es decir las adjudicatarias, y las no reformadas, es decir, las inafectadas, además del sector urbano adyacente. Asimismo, el PID programa también las inversiones estatales y las provenientes de las empresas privadas. El PID se financia con fondos de inversión estatal directa y con préstamos estatales para los proyectos de las empresas. La estructura organizativa y de decisión en el PID, según los documentos descriptivos, tiene su máxima autoridad en la dirección general regional, con poder decisorio en acciones multisectoriales, y que es un órgano estatal. Bajo ella están el comité de coordinación regional, en el cual están los representantes de los diferentes sectores públicos y que aprueban las acciones conjuntas, y el consejo de desarrollo regional, con representantes de los diferentes tipos de empresas agrarias, que participan sólo sobre la inversión no estatal. Por último, al nivel ejecutivo se añaden tres oficinas estatales más : de administración regional, técnica interdisciplinaria y de comercialización regional.

Los PIAR tienen su base legal en los artículos 81° y 82° del D.L. 17716 que dicen, respectivamente:

"Las adjudicaciones se efectuarán con arreglo a proyectos integrales de asentamiento rural preparados por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, cuando así lo justifique el número de adjudicatarios establecidos y en todos los casos

de adjudicación de tierras afectadas que hayan alcanzado un nivel apreciable de productividad".  
"Se entiende por asentamiento rural el establecimiento organizado de grupos de agricultores en las unidades agrícolas considerada en el presente Decreto-Ley, que comprende la prestación a dichos grupos de asistencia técnica y crediticia durante el plazo necesario para que lleguen a desenvolverse por sus propios medios".

La formulación del texto legal no es demasiado explícita. Documentos adicionales muestran otros elementos. El Manual para adjudicaciones de reforma agraria (4) define el PIAR como:

"el conjunto de acciones coherentes, conducentes al establecimiento organizado de beneficiarios de reforma agraria en un área delimitada con criterio de unidad socioeconómica" (5).

Este documento precisa que, en los casos de adjudicación provisional, la comisión de administración provisional deberá preparar un proyecto de reglamento y someterlo a la Dirección General de Reforma Agraria para su aprobación (6). En lo que se refiere al plan de producción agrícola, el Manual especifica todos los pasos necesarios para la elaboración del plan que deberá comprender un período de cinco años; la información de base para la elaboración de este plan es proporcionada por las agencias estatales: zona agraria y oficina del Banco de Fomento Agropecuario, fundamentalmente.

---

(4) Ministerio de Agricultura, Manual de Normas y Procedimientos para Adjudicaciones de Reforma Agraria, CENCIRA, Lima, febrero de 1972, Ira. parte.

(5) Op. cit., p. 43.

(6) Op. cit., p. 61.

De otra parte, en el Plan Integral de Desarrollo de los valles de Santa, Nepeña y Lacramarca (7) se detalla que la planificación dentro del ámbito del PIAR es responsabilidad del Ministerio de Agricultura, a través de la Central de Cooperativas que integra los flujos económicos de las cooperativas-base adjudicatarias (insumos y comercialización), concentrando además el 10% de los fondos irrepartibles que, de acuerdo a ley, deben separar las cooperativas de sus excedentes. Asimismo, el PIAR debe determinar los jornales mínimos y máximos dentro de su ámbito.

Otro caso es el del PIAR Chancay-Huaral (8). Este fue preparado por una comisión integrada por SINAMOS, OSPA, CENCIRA, la Dirección General de Promoción Agropecuaria y la Dirección de Adjudicaciones de la Dirección General de Reforma Agraria, que recomendaron la modalidad de adjudicación en el ámbito del PIAR Chancay-Huaral. La propuesta consiste de la adjudicación a siete cooperativas agrarias de producción, la organización de todos los pequeños propietarios en cooperativas, la integración de todas las cooperativas de producción y de las de servicio en una Central de Cooperativas a nivel del PIAR, y la integración de las comunidades campesinas de la parte alta del valle a las CAP que la zona Agraria IV y la ORAMS IV determinarán oportunamente. En cuanto a la administración de la empresa, el consejo de administración de las empresas adjudicatarias deberá revisar y aprobar los planes de explotación y desarrollo, además del presupuesto, para compatibilizarlos con los lineamientos del PIAR. Los planes de producción de las empresas deben basarse en los lineamientos que transmita la Central de Cooperativas del PIAR, en base a las directivas técnico-admi ..

---

(7) CRYRZA, Plan integral de desarrollo de los valles de Santa, Nepeña y Lacramarca, vol. II, p. 291.

(8) Modalidad de adjudicación y Lineamientos generales del PIAR "Chancay-Huaral", informe mimeografiado, 13 de setiembre de 1972.

nistrativas que imparta la Zona Agraria. La Central establecerá en sus estatutos la obligación de acatar las normas y disposiciones técnico - administrativas que imparta la Dirección General de Reforma Agraria; los beneficiarios pueden proponer a ésta los reajustes que estimen necesarios sobre la modalidad de adjudicación y lineamientos del PIAR.

Por su parte, los trabajadores han emitido algunas opiniones sobre los PIAR, que conviene examinar. Los campesinos de Chancay-Huaral, uno de los PIAR de los cuales hemos recogido información, hicieron notar que en cuanto a la determinación de los salarios, este modelo reduce el rol de los trabajadores a la mera función de proponer, dejando la decisión en el Estado. Del mismo modo, notan con preocupación que en el PIAR del valle la zona agraria tiene que aprobar la organización de las cooperativas y cualquier cambio que en ella se produzca (9). Los campesinos de un valle vecino, el de Huaura-Sayán, han ido más lejos al señalar que el PIAR incluye:

"la imposición de una estructura burocrática y vampira (...) (y) la pretendida socialización del sector campesino para proteger en realidad los intereses capitalistas de estos sectores de la economía" (10).

Por último, la Confederación Nacional Agraria aprobó una moción, relativa a este mismo punto, en la cual señala:

"Que el campesinado no interviene en la elaboración de los PIAR y las empresas adjudicatarias originando que muchas de estas modalidades están en contraposición a los intereses del campesinado" (11).

---

(9) "Los PIAR", en Convención Campesina, Federación Campesina de Huaral, Chancay y Aucallama, 2 y 3 de diciembre de 1972, mimeo.

(10) Federación Campesina de Huaura-Sayán, Comunicado, 24.6.73, mimeo.

(11) Congreso de Instalación..., comisión siete, p. 3.

Los elementos presentados son suficientemente demostrativos de que a través del PID y el PIAR se produce un encuadramiento de las empresas adjudicatarias, cuya planificación y programación productiva está en función de decisiones que no son tomadas en la unidad productiva sino a nivel del esquema de conjunto. Esto pudiera ser justificado en términos de racionalidad del proceso productivo. Sin embargo, otras dos conclusiones importantes pueden distinguirse. La primera es que el traslado de tales decisiones al nivel del conjunto del valle o de la región, hace que la gestión interna en manos de los trabajadores sea disminuída seriamente. La segunda es que estos mecanismos integradores, quizá justificados por racionalidad productiva, no tienen casi ninguna participación de los grupos de base adjudicatarios. Es decir, conforme nos hemos preocupado de enfatizar, las decisiones son tomadas exclusiva o fundamentalmente por órganos estatales o cuyo control está en manos del Estado. Esta segunda característica hace que el traslado de estas decisiones del nivel de la empresa al nivel del valle o la región constituya en verdad un mecanismo expropiatorio de la capacidad de decisión de los trabajadores. En suma, no sólo estamos ante el hecho que las más importantes decisiones no se toman en la empresa sino que estas decisiones, al trasladarse de nivel, encuentran sustituido el sujeto que toma las decisiones, pasando del trabajador agrícola al funcionario estatal. Quisiéramos subrayar, finalmente, el notorio contraste entre la significación económica de los PIAR que, obviamente ya tiene alcances políticos y sociales en los planteamientos campesinos, con lo escueto del texto legal, del cual formalmente se desencadenan las modalidades analizadas.

4.2. En este párrafo, vamos a presentar algunos casos significativos del manejo interno de las empresas adjudicatarias predominantes, es decir, SAIS y CAP.

El panorama de las SAIS no ha sido suficientemente estudiado. El complejo modelo de adjudicación, por el cual los socios de

la empresa ganadera no son sólo los trabajadores -que se agrupan en una cooperativa para funcionar como un socio entre otros- sino también las comunidades campesinas circundantes que participan como socios en la aportación, el control de la asamblea de delegados y el reparto de beneficios, ha generado probablemente los efectos más imprevistos dentro del proceso de reforma agraria. Algunos estudios de caso dan cuenta, todavía parcial, de esta problemática que se presenta como un tejido de nuevas y sumamente difíciles contradicciones.

Un estudio de caso, útil por la información que proporciona pero superficial en el análisis, es el realizado sobre la SAIS Cahuide (12). Los varios trabajos que integran el volumen muestran la existencia de una contradicción entre los trabajadores y las comunidades que benefician del trabajo de ellos sin aportar productivamente; esto incluso ha motivado que se intentara formar un sindicato, conforme veremos en el capítulo siguiente. De otro lado, existe una contradicción entre los técnicos y los dirigentes de los consejos de la SAIS, elegidos éstos por y entre los delegados de las comunidades; finalmente, se presenta una contradicción de intereses entre técnicos y trabajadores de la SAIS, algunos de los cuales siguen percibiendo ingresos bastante bajos.

Quisiéramos detenernos en la primera, y en concepto nuestro la más grave, de las contradicciones. De una parte, los trabajadores perciben que la adjudicación no les aporta nada en términos de beneficios reales, fuera de un ligero aumento de salarios; las condiciones de trabajo son similares, su derecho a gestión en la empresa es nulo por la sobreparticipación de los delegados de las comunidades, y el control de estos últimos trata de maximizar el rendimiento y bajar los costos para

---

(12) MONTCAYA, Rodrigo et al., La SAIS Cahuide y sus contradicciones, UNMSM, Lima, 1974.

obtener mayores rendimientos en la repartición de utilidades entre sus comunidades. Al mismo tiempo, las comunidades perciben que la adjudicación tampoco les hace ganar nada significativo: ni tierras -que no han sido repartidas, con el objeto de mantener la unidad productiva y su alta rentabilidad-, ni empleo -que no puede ser aumentado sin poner en peligro la rentabilidad de la empresa-, ni beneficios -que en realidad alcanzan sumas muy pequeñas a fin de año-.

El análisis de Montoya pone de manifiesto algunos problemas de fondo. De una parte, detrás del desempleo y de la preocupación productivista aparece la exigencia del pago de la deuda agraria que impone la obligación de maximizar beneficios y conducir la empresa del modo más rentable posible, lo cual repercute en el no mejoramiento de las condiciones de trabajo. Desde 1977, la SAIS Cahuide debe amortizar once millones y medio de soles al año, que en este momento no alcanza siquiera a generar como monto total de utilidades. Detrás de la no incorporación productiva de las comunidades campesinas se percibe la política estatal de sustituir algunas inversiones estatales con las utilidades repartidas y que se invierten en "servicios públicos" (escuelas, carreteras, etc.) que antes los costaba el Estado. Al mismo tiempo, el excedente generado por la empresa se sigue trasladando fuera de la empresa mediante el pago de insumos caros y el control de precios sobre sus productos, especialmente los de consumo directo. Montoya añade que el rol del Estado se sitúa como manipulador entre las contradicciones: respalda al técnico con el aparato oficial y las decisiones productivas que emanan del Ministerio de Agricultura, rechaza al sindicato de los trabajadores y "promueve" al dirigente comunero al incorporarlo en un proceso de burocratización que normalmente se concreta en su reclutamiento para puestos oficiales al terminar sus funciones como dirigente.

A esto hay que añadir una nueva contradicción que parece

surgir, precisamente como consecuencia de la "incorporación" de los delegados de las comunidades. Es el conflicto entre las comunidades y sus mandatarios. En febrero de 1973, los presidentes de los consejos de administración y vigilancia de la comunidad adjudicataria de Potaca se dirigieron al Presidente del comité de administración de la SAIS Cahuide para protestar por el alto sueldo del gerente, quejarse porque los excedentes distribuidos daban a su comunidad sólo sesentiocho mil soles y exigir que se convocara a una asamblea de delegados (13).

Vamos al caso de otra SAIS, la "Pachacútec". El sistema de relaciones sociales de producción, en lo que se refiere a prestación de servicios, no ha cambiado en lo fundamental. La SAIS, en cuanto empresa, se ha organizado en base a recursos económicos y humanos heredados de las haciendas y, como en el caso anterior, las comunidades socias no tienen participación en el proceso de producción (14). Interesa destacar la observación que esta SAIS está regida por disposiciones laborales y legales que ya hemos mencionado pero también por normas internas, señoriales, heredadas de las ex-haciendas, como es que el usufructo de pastos forme parte del pago a los pastores (15). Por esto, Robles señala que en la SAIS Pachacútec las clases antagónicas siguen siendo los campesinos y los terratenientes, representados estos últimos por los organismos administrativos (16). Mientras los delegados comuneros tratan de obtener el mayor poder, señala Fonseca, la conducción real de la SAIS depende de una organización gerencial, en la cual la administración general del complejo y los administradores de cada unidad de producción se comportan en forma autónoma respecto a la asamblea de delegados y a los consejos de administración y

---

(13) El Comunero, Federación Regional de Comunidades y Campesinos del Centro del Perú, N° 2, abril de 1973, p. 6.

(14) ROBLES, Román, "Notas sobre las relaciones sociales de producción en la SAIS Pachacútec", en Estudios sobre la SAIS "Pachacútec", Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 1974, mimeo, p. 42.

(15) FONSECA, César, "Comunidad, hacienda y el modelo SAIS" en op. cit. p. 15-16.

(16) ROBLES, Román, op. cit., p. 36-37.

de vigilancia (17). La percepción de los campesinos sobre su participación como beneficiarios se reduce a la redistribución de excedentes para destinarse a obras locales (agua potable, posta médica, etc.) (18). Esta situación, que es la misma que corresponde a la SAIS Cahuide, implica también en este caso un manejo empresarial en manos de los técnicos que maximice ingresos y trate de disminuir costos.

El conocimiento de estas agudas contradicciones al interior de las SAIS, que no fluyen directamente del conocimiento de su régimen legal formal, ha alcanzado a las bases campesinas. La Comunidad de Porcón, en Cajamarca, citando el caso de la comunidad de Huaracilla, que formaba parte de la SAIS José Carlos Mariátegui, ha renunciado a ella, sostiene que no quiere ser adjudicataria como miembro de una SAIS porque ésta provoca la división entre los comuneros; alternativamente, plantea usar una parte de los pastos adjudicados para una unidad de producción comunal y el resto para ser utilizado por los comuneros y su ganado (19).

En relación con esta situación, el IV Congreso de la Confederación Campesina del Perú aprobó una moción en la cual se expresa que la orientación de la producción, los planes económicos y la política salarial en las SAIS dependen del Ministerio de Agricultura y plantea la lucha por el derecho de los trabajadores de estas empresas a organizarse sindicalmente (20).

---

(17) FONSECA, César, op. cit., p. 14 y 31.

(18) Ibid., p. 2.

(19) Lucha Campesina, Cajamarca, febrero de 1974, año I, N° 1, p. 7.

(20) Confederación Campesina del Perú, IV Congreso Nacional Campesino, Informe Central, p. 28-29.

Tratándose de las CAP, de momento vamos a referirnos es pecíficamente al caso de las cooperativas formadas en los complejos a gro-industriales, sobre las cuales el material informativo disponible es mayor, tomándolas como objeto de estudios de casos. Como hemos vis to en el capítulo II, el manejo de estas unidades, luego de la expropiación, pasó por tres etapas bien definidas; durante la primera, previa a la adjudicación, funcionó el Sistema de Conducción de la Reforma Agraria (D.S. 51-70-AG), al cual se añadía el Comité de Supervigilancia de la Reforma Agraria (D.L. 17732). En la segunda etapa, una vez adjudicados los complejos a las cooperativas, el Sistema de Conducción fue sustituido por el Sistema de Asesoramiento y Fiscalización de la Reforma Agraria (D.S. 91-71-AG), mientras el manejo interno de la cooperativa quedaba relativamente en manos de los trabajadores mediante formas de participación cooptadas en cuanto a la proporción de delegados del Estado en sus organismos y en cuanto a los estamentos para elegir representantes de los trabajadores (D.L. 18299 y D.S. 019-70-PM). En la tercera etapa, estos mecanismos de cooptación en el manejo de la cooperativa se han eliminado (D.L. 19312 y D.S. 004-72-PM) y quedan los mismos que rigen para las otras cooperativas agrarias de producción que hemos reseñado al comenzar este capítulo.

Como quiera que ahora, nuestra materia de análisis son las cooperativas, nos vamos a limitar a las dos últimas etapas. En la de participación formalmente restringida, Zaldívar sostiene que el esquema de organización incluía:

"a) El sistema de Conducción formado por militares, generalmente del servicio de inteligencia; b) los comités de supervigilancia formados por gerentes y técnicos, con criterio burocrático y tecnocrático, (...) que constituía la instancia en donde realmente se tomaban las decisiones sobre el proceso de cooperativización; c) un aparato formal sin capacidad real de dirección, que es el Consejo de Admi -

nistración de la misma, elegido por la asamblea"  
(21).

El mismo autor completa la presentación de los mecanismos de gestión en esta etapa, con los datos sobre la composición de los delegados de las asamblea cooperativas que aparecen en el Cuadro N° 2 y a partir de los cuales puede evaluarse con absoluta claridad en qué consistía la cooptación ejercida por el Estado.

Cuadro N° 2

COMPOSICION DE LOS DELEGADOS DE LAS ASAMBLEAS  
COOPERATIVAS

Hacienda	Delegados elegidos por los trabajado- res	Delegados nombrados por el Gobierno	Total
Tumán (VI-70)	22	98	120
Cayalti (VI-70)	98	22	120
Laredo (VI-80)	44	76	120
Paramonga (IX-70)	38	88	120
Partavio (IX-70)	55	65	120
Lasagrande (IX-70)	24	96	120
Totales	275	445	720

fuente: Ramón ZABEVAK, "Elementos para un enfoque...", p. 25.

En lo anterior hay que subrayar que, a pesar de que el Comité de Supervilancia creado por el D.L. 17732 fue creado para o perar durante la intervención, es decir en la fase previa a la adjudicación, al producirse ésta se dictó el D.L. 18213 que prolongó los efectos de dicho Comité mientras no se integraran las cooperativas adjudicatarias a una central. Entre las funciones otorgadas al Comi-

(21) ZABEVAK, Ramón, "Elementos para un enfoque...", p. 25.

113.

té por este dispositivo, se consignaba "supervisar, estudiar y resolver los aspectos administrativos de producción, comercialización y financiación" de las cooperativas. Lo cual refuerza la interpretación de Zaldívar respecto a que en esta etapa el verdadero poder de decisión empresarial estaba en este nivel.

Vamos ahora a la tercera etapa, que es la actual. En lo que sigue, se va a utilizar la información proporcionada por un grupo de profesores universitarios que visitó los complejos agro-industriales cooperativizados en agosto de 1973, a pedido del SAF-CAP y con el objeto de formular algunas propuestas de investigación (22). En la CAP Casagrande se encontró una estructura empresarial autoritaria y tradicional, en la cual el gerente era el centro de poder de decisión y la burocracia anulaba las posibilidades de participación del trabajador, estando así el poder en la capa conformada por técnicos y empleados en alianza con la dirigencia de los trabajadores surgida del propio sindicato. Asimismo, comprobaron que los comités especializados de la cooperativa en verdad existían pero no tenían ningún poder de decisión en la gestión. Un dato importante es que todas las oportunidades de educación promovidas por la cooperativa tendían a adaptar a los trabajadores a la estructura empresarial existente. Paralelamente, la estructura del SAF-CAP no parecía jugar un rol propio, el coordinador militar carecía de iniciativa y, en los hechos, estaba sometido a la gerencia; al parecer la gerencia lo había incorporado a la planta empresarial mediante un uso instrumental de conflictos potenciales con los trabajadores que neutralizaba las funciones legalmente asignadas al SAF-CAP. Por último, sindicatos y consejos de la cooperativa estaban identificados y cooptados ambos por la administración.

(22) BERNALES, E., Henry PEASE, Oswaldo MEDINA, Mario PADRON y Carroll DALE, Informe de la visita realizada a los complejos agro-industriales del norte, Lima, setiembre de 1973 (?), texto mecanografía dc, 38 págs.

114.

En la CAP San Jacinto la estructura empresarial estaba fuertemente centralizada por la gerencia. Los consejos de administración y de vigilancia estaban sometidos a las recomendaciones de la gerencia y, en verdad, la toma de decisiones sólo formalmente correspondía a los organismos de los trabajadores. La gerencia tenía poderes de tipo patronal, es decir similares a los de una empresa privada tradicional, y esto parecía ser aceptado como tal en los consejos de la cooperativa, mientras los trabajadores no parecían tener conciencia de pertenecer a una organización que por ser cooperativa pudiese otorgarles un determinado rango de participación en las decisiones de la empresa. En suma, la participación era nula. El SAF-CAP, además de ser percibido en términos negativos por los trabajadores, carecía de poder efectivo para modificar la situación y, en todo caso, parecía tender a convalidarla.

En la CAP Paramonga, el grupo conformado por los profesores de ciencias sociales de la Universidad Católica comprobó que la comprensión sobre la situación económica de la empresa era muy clara en el nivel técnico pero no entre los trabajadores. La estructura empresarial descansaba en una gerencia muy fuerte con la plena colaboración de los consejos de la cooperativa. Los comités especializados tampoco aquí tenían función decisoria alguna. Mientras el sindicato parecía estar neutralizado como alternativa de decisión y/o movilización, la asamblea de la cooperativa se reunía poco y era controlada por el gerente y los consejos. Entre ambos parecía existir una alianza sobre la cual reposaba el poder de la empresa, con un rol pasivo del SAF-CAP que apoyaba a la alianza existente o, eventualmente, jugaba un rol arbitral. El trabajador de base parecía no entender el sistema cooperativo y guardaba una actitud pasiva.

En la CAP Cartavio, el grupo tuvo la impresión de que la administración imponía sus criterios de decisión y mantenía relacio

nes de compadrazgo con los trabajadores elegidos para desempeñar cargos en la estructura cooperativa. Como consecuencia de esto, ciertos mecanismos del funcionamiento empresarial, como la asignación de horas extras por ejemplo, parecían ser utilizados en ventaja de un grupo determinado. Los trabajadores de base participaban de un descontento generalizado, proveniente de la percepción de que una "argolla" se había apoderado de la cooperativa. Nuevamente este grupo dominante estaba constituido por una alianza entre empleados y técnicos más la vieja dirigencia sindical que se había incorporado a la dirección de la cooperativa. El SAF-CAP no parecía jugar ningún rol en el asunto, aunque el coordinador militar aparecía en la percepción de los trabajadores como el responsable de los comportamientos prepotentes de la gerencia y los consejos. El sindicato, incorporado a la dirigencia de la cooperativa, no jugaba un rol reivindicativo. De modo similar al de la CAP Casagrande, se trataba de inculcar una mística del trabajo que participaba de una óptica empresarial tradicional, por cuanto no incluía ninguna participación de base en la gestión de la unidad económica.

El panorama de las cuatro cooperativas parece ser el mismo, no sólo por la inexistencia de participación de los trabajadores de base en la empresa, contrariamente a lo que aparece formalmente en el régimen legal de estas formas adjudicatarias, sino por la constitución de una alianza de poder entre los dirigentes de la cooperativa y los cuadros gerenciales y de administración, que incluso desplazaba el peso -en términos legales importante- del propio SAF-CAP. Los dos casos siguientes, sin embargo, parecen mostrar algunas diferencias.

En la CAP Tumbán, los investigadores encontraron una administración notablemente eficiente. Asimismo, constataron posibilidades de participación que eran sensiblemente mayores para los empleados que para los obreros. Los dirigentes de los consejos provenían de los grupos obreros que en la etapa anterior se enfrentaron a los técnicos. El

116.

SAF-CAP no aparecía identificado con la gerencia ni con los consejos. De lo cual, parece deducirse que el pasado de conflicto agudo por el cual pasó esta cooperativa durante la etapa previa, habría contribuido a configurar un cuadro de gestión con mayor participación que en las otras CAP. En conexión con esto es posible evaluar el significado de la gestión por los trabajadores, formalmente establecida por la ley, en términos de los resultados económicos. El Cuadro N° 3 precisamente presenta la distribución del remanente bruto en esta CAP para el balance de 1970.

Cuadro N° 3

DISTRIBUCION DEL REMANENTE BRUTO EN LA CAP TUMAN  
EN 1970

Remanente bruto	\$ 228'411
Menos : a) impuestos	76'000
b) deuda agraria	42'000
Remanente neto	110'411
Menos suma de fondos cooperativos	77'288
Excedente distribuible	33'123

Fuente: Ramón ZALDIVAR, "Elementos para un enfoque...", p. 28.

Es conveniente notar que de acuerdo a los resultados consignados en el Cuadro N° 3, los trabajadores sólo percibían como excedente distribuible un 14% del remanente bruto, mientras un tercio era apropiado por el Estado como impuestos, a lo cual tenemos que agregar un 18% adicional como pago de la deuda agraria; otro tercio era retenido por la cooperativa sin posibilidad de ser repartido entre los socios.

En la CAP Cayaltí se presentaba un cuadro bastante distinto a los anteriores. Probablemente la diferencia se explica por la difícil situación económica de la empresa, lo cual precipita un alto grado de conflictividad en la cooperativa. Los sociólogos constataron que

los consejos de la cooperativa comenzaban a participar en un cierto grado en el manejo efectivo de la empresa. Pero la diferencia esencial con las otras cooperativas azucareras, parecía ser que en Cayaltí el poder no estaba centralizado: el sindicato parecía tener ejercicio real de poder, es decir capacidad determinante en la marcha de la empresa y una evidente capacidad de movilización; como consecuencia de ello, se había impedido en alguna medida que la gerencia consolidara el poder que tenía en las otras CAP. Sin embargo, en julio de 1974, el grado de conflicto obligaba a los trabajadores de esta CAP a decretar un paro de 24 horas por acuerdo de la asamblea general del sindicato, exigiendo solución al pliego de reclamos (23).

De la información sintetizada fluyen algunos hechos claros. El mecanismo formal de decisión para la organización cooperativa, en estas seis empresas parecería haberse convertido, en la práctica, en una forma de conducción en la cual el nivel administrativo de la empresa, normalmente en alianza con los dirigentes cooperativos elegidos, concentra la efectiva capacidad de decisión sin que el Sistema de Asesoramiento y Fiscalización, que goza de amplios poderes en el régimen legal, altere significativamente el cuadro. Sólo en Cayaltí la efectiva movilización de los trabajadores, dentro de un contexto de crisis económica de la empresa, parece haber expandido su capacidad de determinación en las decisiones de la empresa, recurriendo a formas demostradoras de un alto conflicto. En Tumbán la situación de mayor participación podría corresponder a la etapa de incorporación de los dirigentes que encabezaron la movilización y sólo en un plazo más largo podría

---

(23) DESCO, Información política mensual, N° 22, julio de 1974, p. 32-33.

constatarse la durabilidad de la participación. En cualquier caso, la combinación de la variable movilización resulta indispensable para dar cuenta del grado de determinación de los trabajadores sobre las decisiones de la empresa, lo cual pone prácticamente de lado la efectividad de los mecanismos formales de participación cooperativa en cuanto tales.

4.3. Vamos a examinar más en detalle los diferentes mecanismos por los cuales se concretan las instancias de decisión dentro de las unidades empresariales que son las CAP y las SAIS.

Hay que recordar la existencia de una disposición de tipo genérico que probablemente es la base legal para la intervención estatal en las empresas adjudicatarias. Es una de las "condiciones esenciales" impuestas por el artículo 86° del D.L. 17716 a los adjudicatarios, quienes contractualmente deben comprometerse a cumplirlas. La condición que señala el inciso g) del citado artículo es: "Acatar las directivas de carácter técnico administrativo que imparta la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural". El artículo 87° sanciona con la rescisión del contrato de adjudicación a quien incumpla cualquiera de las condiciones, inclusión hecha de la obligación transcrita. Hemos encontrado esta misma obligación impuesta por la ley en el contrato de adjudicación firmado por los miembros de la Cooperativa Agraria en formación "Pasamayo", al momento de la entrega de la tierra (24). La cláusula séptima del contrato transcribe literalmente el referido artículo 86° del D.L. 17716. Esto último hace que, la obligación legal de dicho texto legal no pese sólo sobre los adjudicatarios de unidades agrícolas familiares, como parecería sugerir la interpretación

---

(24) Contrato de compra-venta N° 0435/71, fundo: "Pasamayo", Cooperativa Agraria en formación "Pasamayo", Cod.: 15-05-03, 15 de enero de 1971.

119.

del texto legal en concordancia con el art. 84° del mismo decreto-ley. Contrariamente, esta obligación se traslada a ser una obligación de la cooperativa, por la vía de adjudicación a los campesinos individuales que se obligan a constituir la cooperativa, en la cláusula décimo primera del contrato, en el plazo de un año y según otra condición que la ley autoriza al Estado a imponer a los adjudicatarios (art. 86° inc. f).

Desde el punto de vista legal, importa detenerse en las disposiciones contenidas en el D.S. 240-69-AP que prevén instancias de intervención estatal en el manejo de la cooperativa. Dice el artículo 103°:

"Las cooperativas agrarias de producción constituidas sobre la base de los complejos agro-industriales o de otras negociaciones serán fiscalizadas 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".

El artículo 104° añade:

"Mientras subsista la situación a que se refiere el artículo anterior, la cooperativa propondrá a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, una terna para el nombramiento del Gerente General".

En los estatutos de la Cooperativa "Pasamayo", para seguir el mismo caso como muestra de la concreción de estas obligaciones, encontramos con signado el mismo mecanismo para el nombramiento del gerente de la cooperativa. Sin embargo, dos acuerdos de la CNA en su congreso de instalación hacen pensar que esta forma legal no funciona, por lo menos generalizadamente. Esta entidad acordó proponer al gobierno que efectivamente los gerentes o administradores sean nominados a propuesta de los organ

mos representativos de la cooperativa (25) lo cual significa que el de recho a proponer que la ley permite a los trabajadores, estaría siendo desplazado por la nominación directa del Ministerio de Agricultura. En el mismo sentido, la ONA, sobre el personal de las empresas acordó que "si se contrata sin participación de las bases, debe haber recontractación" (26), lo cual muestra a un nivel más general el problema de falta de capacidad de decisión de los trabajadores sobre la selección de personal.

De otra parte, los artículos 142° a 144° del D.S. 240-69-AP entregan a la Dirección General de Reforma Agraria la capacidad de decisión sobre la formación de una SAIS, y la responsabilidad de formular el estatuto de la misma. Esta decisión, a su turno, será impuesta como condición de la adjudicación a los miembros de la SAIS, a tenor de las facultades concedidas el Ministerio de Agricultura por el art. 86° inc. f del D.L. 17716. El artículo 149° del D.S. 240-69-AP deja a cargo de la misma Dirección General de Reforma Agraria y de la ONDECOOP (hoy sustituida por el SINAMOS), "la organización y el asesoramiento de las SAIS" y el artículo 155° impone la necesidad de autorización de la misma Dirección para el caso de liquidación de una SAIS por fusión, incorporación o transformación en cooperativa.

Fuera de estos mecanismos que aparecen en los más importantes cuerpos legales que se refieren a las CAP y SAIS, queremos poner de manifiesto otros mecanismos en funcionamiento. Hemos visto que los planes de cultivo y riego deben ser aprobado por la zona agraria, con lo cual las decisiones sobre la producción se trasladan a una instancia exterior a la empresa. Paradójicamente, la ONA plantea que "debe darse

---

(25) Congreso de Instalación..., comisión diecisiete, p. 9.

(26) Op. cit., comisión once, p. 4.

121.

participación a los campesinos en los planes de Cultivo y Riego que elabora el Ministerio de Agricultura" (27), lo cual anuncia que estas decisiones están dependiendo del Estado directamente. El mismo objetivo también se asegura a través del crédito, por cuanto el Banco de Fomento Agropecuario sujeta el otorgamiento del préstamo, con el cual operan las empresas, a ciertas determinaciones sobre los productos a obtenerse de la campaña agrícola; tal inducción se hace, facilitando habilitaciones para ciertas cosechas o negándolas para otros. Asimismo, a través del crédito se condicionan los salarios, por cuanto entre las "garantías" que el préstamo exige está el conocer y aprobar los salarios de las CAP, a efecto de asegurar la existencia de retornos con los cuales hacerse pago. Una cooperativa del valle del Santa recurrió en 1973 a un paro de protesta por cuanto, al subir los salarios en decisión de asamblea de la cooperativa, el Banco suspendió el préstamo (28). Sobre esto, la CNA ha planteado que la capacidad de determinación de los salarios quede a criterio de cada empresa, proponiendo así sustituir la decisión estatal sobre este punto (29).

El Banco, al mismo tiempo, en algunos casos parece intervenir directamente como intermediario en el pago de la deuda agraria, al descontar del monto nominal del préstamo el monto de la amortización debida, a efectos de saldar el pago por los campesinos (30). En otros casos, el Banco presiona sobre el pago de la deuda no usando este mecanismo de "descuento" sobre el préstamo sino negando habilitaciones a quienes no están al día con el pago de la deuda agraria (31). Estos mecanismos

---

(27) Op. cit., comisión doce, p. 4.

(28) CAP Tambo Real, información recogida por el autor de los dirigentes.

(29) Congreso de Instalación..., comisión once, p. 1.

(30) Información recogida por el autor de los dirigentes campesinos del valle de Huaral, Chancay y Aucallama.

(31) ORE, Teresa, Los nuevos movimientos políticos de campesinos con tierra, (en La Convención), memoria de bachiller en ciencias sociales, PUC, Lima, 1974, mimeo, p. 59.

han hecho que los campesinos manifiesten su protesta por el funcionamiento del crédito. Tres comunidades campesinas de Piura señalan que el crédito

"...es insuficiente y no se da en función de nuestras necesidades, sino en función de las clases dominantes que fijan nuestros gastos y nuestros ingresos" (32).

Y la FEPCA ha denunciado:

"...en las pocas ocasiones en que la burguesía y su Estado realizan algunas inversiones o prestan ayuda a la agricultura más atrasada del país, como es la provincia de Andahuaylas, lo hacen en forma arbitraria y prepotente, aprovechando para chantajear al campesinado y someterlo a los intereses de la burguesía, como es muy claramente el caso con los préstamos del Banco de Fomento Agropecuario y las obras asistenciales del SINAMOS" (33).

También la CNA ha reclamado por la actuación del Banco de Fomento Agropecuario por "servir a la oligarquía terrateniente" y la necesidad de que los campesinos mismos tengan control sobre el otorgamiento de los créditos (34). Por su parte la CCP en el IV Congreso señaló que los créditos del Banco de Fomento Agropecuario, normalmente no se entregan en efectivo sino en productos, trasladándose así la decisión sobre la elección de productos, marcas y plazos de créditos a los funcionarios del Banco (35).

---

(32) Comunidades Campesinas de Querecotillo, Miramar y Salitral, mimeo, 22.8.74.

(33) FEPCA, Asamblea de Delegados del 31.1.74, en Crítica Marxista Leninista, N° 8, junio de 1974, p. 67.

(34) Congreso de Instalación..., comisión tres, p. 16.

(35) Confederación Campesina del Perú, IV Congreso Nacional, Informe Central, p. 30.

Otro mecanismo de intervención estatal en las empresas adjudicatarias está en la comercialización de los productos. Los campesinos, en numerosos documentos, explican las formas de esta intervención. La Confederación Nacional Agraria entre los acuerdos del congreso de instalación señala algunos ejemplos concretos. En referencia al algodón apuntan que el margen de utilidad que se deja al productor campesino es insuficiente, siendo así que el procesamiento y la comercialización no están bajo su control (36). En el caso del maíz la CNA acusa a la empresa estatal EPSA, de tener funcionarios con mentalidad capitalista que hacen que esta empresa pague precios sensiblemente más bajos a los del mercado, reteniendo el sobreprecio (37). Lo mismo se señala para el café, caso sobre el cual se apunta que EPSA comparte la ganancia con una central de cooperativas tras la cual habría un poderoso grupo económico que se enriquece como intermediario entre los productores y la empresa estatal; esta última se apropia de la ganancia por la exportación (38). La Federación Regional de Comunidades y Campesinos del Centro plantea que el Ministro de Agricultura se reunió con sus bases y desaprobó la venta directa al mercado, sugiriendo la intermediación de EPSA y la firma de un contrato con ésta, quien luego de firmarlo lo incumplió (39). La Federación Provincial de Campesinos de La Convención y Lares explica que EPSA justifica el pago a los productores de café de precios-promedio, bastante más bajos que los del mercado, con el argumento de un "colchón" protector de los ciclos de precios del mercado, pero que esto sirve para que la empresa se embolse gruesos beneficios (40). La Federación Campesina de Satipo

---

(36) Congreso de Instalación..., comisión catorce, p. 7.

(37) Op. cit., comisión doce, p. 7.

(38) Op. cit., comisión doce, p. 8.

(39) El Comanero, N° 2, abril de 1973, p. 9.

(40) Federación Provincial de Campesinos de La Convención y Lares, mimeo.

plantea lo mismo para el caso del arroz, debido a la intervención de EPSA (41). Este panorama hace que en la CNA se haya planteado que el trabajador del agro no recibe beneficio por la exportación de productos agropecuarios (42), mientras que las comunidades campesinas de Miramar, Querecotillo y Salitral del valle del Chira hayan reclamado libre acceso al mercado internacional (43). En la misma CNA se ha insistido en que la política de precios que controla el Estado, mediante su fijación oficial directa o mediante la intervención de EPSA monopolizando la comercialización, enriquece a los intermediarios y hace que los costos de producción no sean cubiertos (44). Más precisamente:

"desde su creación, EPSA, se ha manifestado como un organismo de típico corte capitalista en su trato con los campesinos, lo cual está permitiendo que los intermediarios y acaparadores oculten y/o suban arbitrariamente los precios de los insumos, mientras que los precios de los productos agropecuarios producidos por los campesinos se mantienen congelados" (45).

Esto último, en realidad, es una crítica a la política estatal de precios y de intercambio entre agro e industria, aunque erróneamente aparece imputado a la política de una empresa estatal que sólo tiene un carácter ejecutivo. Pero el acuerdo muestra bien la existencia de un mecanismo de extracción de beneficios y que saca otra materia adicional del ámbito de decisión de la empresa adjudicataria. Probablemente, por eso en el congreso de la CNA se planteó que para alcanzar la liberación total del campesino había que romper con la explotación de los intermediarios en la comercialización de insumos o productos (46).

(41) Federación Campesina de Satipo, mimeo.

(42) Congreso de Instalación..., comisión dieciséis, p. 2.

(43) Comunidades Campesinas de Miramar, Querecotillo y Salitral, mimeo, 22.8.74.

(44) Congreso de Instalación..., comisión doce, p. 6.

(45) Op. cit., comisión tres, p. 7.

(46) Op. cit., comisión ocho, p. 5.

125.

Un mecanismo en el cual no es necesario detenerse demasiado, por lo obvio, es la extracción de beneficios de las empresas adjudicatarias a través de los impuestos. Hemos visto antes en el balance de la CAP Tumán de 1970 cómo la tercera parte de las utilidades brutas se trasladaban al Estado como impuestos; este régimen impositivo está dispuesto por el D.L. 18299 que incorpora a las CAP y SAIS al régimen tributario común, sujetándolas a las disposiciones del D.S. 278-68-HC. Un estudio de caso sobre el valle de La Convención muestra con suficiente elocuencia el significado del régimen tributario común como forma de trasladar el excedente económico generado en las empresas adjudicatarias a otros sectores, a través del Estado. El Cuadro N° 4 resume para el período que va de 1968 a 1972 los montos de impuestos, por diversas disposiciones legales, recaudados por el Banco de la Nación en el valle de La Convención:

Cuadro N° 4

## RESUMEN DEL MONTO DE IMPUESTOS A LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DEL VALLE DE LA CONVENCION

1968	S	26'817,137
1969		29'428,601
1970		23'977,449
1971		27'951,973
1972		33'926,002
Total del período	S	148'101,162

Fuente: Julio ALPARO, El desarrollo del capitalismo en La Convención, memoria de bachiller en ciencias sociales, PUC, Lima, 1974, mimeo, p. 45.

El mismo trabajo destaca las varias formas de extracción del excedente por el Estado, adicionales a los medios tributarios, entre las cuales están el avío agrícola y el de comercialización que constituyen intereses cobrados por el Banco de Fomento Agropecuario, los timbres de ex -

126.

portación que pagaba el café, la deuda agraria y los porcentajes por la comercialización del café cobrados a través de EPSA que sólo para 1973 en La Convención alcanzaron a cuarenta millones de soles (47).

Con relación a estos mecanismos, numerosos documentos campesinos plantean la eliminación del cobro de impuestos y la CCP aprobó una moción en este sentido en el IV Congreso Nacional (48).

4.4. Intentaremos hacer un balance de la situación de la gestión en las empresas adjudicatarias del proceso de reforma agraria. Conviene partir de la caracterización hecha por las autoridades oficiales. El Ministro de Agricultura dijo a los campesinos de Ica en diciembre de 1973:

"Ustedes han demostrado, desde el mismo instante en que estas tierras les fueron entregadas, que son capaces de conducir con eficiencia sus empresas, cuyos frutos ahora benefician directamente a ustedes y vuestras familias" (49).

Refiriéndose en particular a la figura de la SAIS, en julio de 1973 afirmó:

"...la SAIS que hoy inicia sus actividades sobre la base de la plena propiedad de la tierra por quienes la trabajan y participación de todos en la gestión autónoma de la empresa" (50).

Y negando acusaciones de estatismo, el mismo Ministro ha afirmado:

---

(47) ALFARO, Julio, op. cit. p. 47.

(48) Confederación Campesina del Perú, IV Congreso Nacional, Informe Central, p. 31.

(49) VALDEZ ANGULO, Enrique, Gral. Div. EP, Política Agraria N° 3, Discursos del Ministro de Agricultura..., Lima, junio de 1974, p. 70.

(50) Ibid., p. 47.

127.

"Muchas veces se ha repetido, pero parece una vez más que el peor sordo es el que no quiere oír, que no se ha pretendido ni se pretende la colectivización de la propiedad rural, ni la creación de empresas bajo control del Estado" (51).

"El Estado no será un instrumento al servicio de minorías que controlan la economía ni tampoco el dueño absoluto de todos los medios de producción. Se apartará por igual de la tecnoburocracia y del paternalismo" (52).

En suma:

"La nueva estructura tiene como eje a las empresas de auto gestión campesina, fundadas sobre tres modalidades de propiedad social : CAP, SAIS y comunidades campesinas reestructuradas. En tales empresas el Estado no tiene ingerencia de ningún tipo que vaya más allá de lo establecido para cualquier actividad económica" (53).

Las evidencias que hemos recogido en las páginas anteriores parecen no sólo mostrar una realidad muy distinta a la que el Ministro de Agricultura caracteriza como empresas autogestionarias, conducidas por los campesinos, en beneficio de éstos y sin ingerencia estatal, sino que los campesinos mismos perciben y denuncian esa situación en la cual ellos no manejan las empresas, el Estado tiene los verdaderos mecanismos de decisión y extrae una porción gruesa del excedente generado. Esto, sin importar la afiliación de los campesinos a una u otra central nacional, es decir incluyendo a la CNA que, como veremos en el capítulo siguiente, es una organización creada, organizada y patrocinada por el propio Gobierno.

En términos generales, los argumentos de la Confederación Nacional Agraria niegan la interpretación oficial. Se señala en los acuer

---

(51) VALDEZ ANGULO, Enrique, Gral. Div. E.P., Política Agraria, Discursos del Ministro de Agricultura..., Oficina de RRPP del Ministerio de Agricultura, Lima, marzo de 1972, p. 40.

(52) Ibid., p. 12.

(53) Ibid., p. 13.

dos de esta entidad que "existe la explotación de campesinos a campesinos en las cooperativas agrarias de producción" (54), y se acuerda:

"Exigir a los organismos competentes que la futura elaboración de los planes de desarrollo, plan de explotación de las empresas campesinas y plan de crédito se hagan con la participación de los campesinos organizados. Buscar mecanismos de interrelación que permitan participar al campesinado en la marcha administrativa de su empresa y conocer su funcionamiento. Para esto, los empleados deben informar constantemente a los campesinos, rechazar la intromisión en la dirección de la empresa por el Banco de Fomento Agropecuario y del Ministerio de Agricultura dentro de la vida empresarial de la misma" (55).

Y, rematando el planteamiento, señalan que:

"la Reforma Agraria tendrá pleno éxito sólo cuando el campesino pueda decidir sobre el destino final de la producción total que sale del agro, tanto con el control de los canales de comercialización externa e interna, como de la industria que transforme e industrialice dicha producción" (56).

No es necesario comentar la elocuencia de estas afirmaciones. Por su parte, los campesinos de las organizaciones autónomas no han sido menos enfáticos. Un dirigente señaló en 1973:

"con la mencionada ley agraria, la tierra no ha pasado a manos de los campesinos que la trabajan, sino que el Estado corporativo los está administrando a través de las cooperativas en cuyas 'juntas de vigilancia' y de administración están puestos gentes foráneos en su mayor parte y que ganan altos sueldos, así por ejemplo, un Gerente percibe de 50 a 150 mil soles mensuales, sin hacer nada, mientras los campesinos continúan en la misma situación de antes y aún peor, puesto que son privados de sus instrumentos de defensa y recortados sus beneficios sociales" (57).

(54) Congreso de Instalación..., comisión tres, p. 13.

(55) Op. cit., comisión once, p. 5 y 6.

(56) Op. cit., comisión tres, p. 12.

(57) LLAMOJHA, Manuel (Secretario General de la CCP), Carta al IV Congreso Nacional de la CCP, 26.4.73, en Voz Campesina, mayo de 1973, número especial.

En términos interpretativos otro dirigente de la CCP ha planteado:

"el gobierno concede un mínimo de participación a los trabajadores en las empresas agrícolas que se están formando...tiene por objeto deformar la conciencia de los pobres del campo y convertirlos en cómplices de su propia explotación" (58).

El IV Congreso de la Confederación Campesina del Perú, en esta misma línea de interpretación planteó lo siguiente:

"El Gobierno ha constituido empresas que llama asociativas tales como Cooperativas Agrarias de Producción y SAIS que en lo fundamental son empresas estatales revestidas con formas cooperativas para intensificar la explotación de los trabajadores sin que se percaten directamente debido al reparto de dividendos y a la elección de dirigentes que administran la empresa dentro de los lineamientos fijados por el Estado. Esa forma está destinada a confundir la conciencia política del proletariado agrícola y del campesinado, apartándolas de sus objetivos revolucionarios y del camino de la alianza obrero-campesina (...).

(Tales empresas) incluyen concesiones a los trabajadores para ganar el apoyo de los trabajadores al Gobierno y facilitar la acumulación capitalista nacional y compartir parte de esa riqueza con los mismos terratenientes, grandes burgueses e imperialistas. A los trabajadores se concede participación en excedentes y derecho a elegir dirigentes de los consejos de administración y otros, con el argumento de ser jurídicamente propietarios" (59).

La diferencia entre las posiciones de ambas centrales campesinas no se da sobre los hechos relativos a la gestión de las empresas ad

(58) LUNA VARGAS, Andrés, Informe del Secretario General de FEDECAP ante el II Congreso de la Federación, en Voz Obrera, N° 2, noviembre de 1973, p. 11.

(59) Confederación Campesina del Perú, IV Congreso Nacional, Informe Central, p. 18-19; 22-23.

judicatarias, sobre los cuales se concuerda en que los mecanismos no entregan la decisión a los trabajadores sino al Estado. Es en el nivel interpretativo que la CNA y la CCP discrepan. Pero los alcances de estas distintas posiciones vamos a poder analizarlos mejor en el capítulo quinto.

Nos interesa retener ahora la situación de la gestión. Y quiéramos añadir dos comentarios. El primero es que, probablemente, esta gestión de carácter fundamentalmente estatal, ejercida directamente por funcionarios y/o por los técnicos empleados de la empresa pero enmarcados por los mismos criterios, se explica en términos de los criterios que el Estado necesita imponer al manejo de las empresas adjudicatarias a través de su intervención en ellas. Esto puede reducirse esencialmente al criterio de rentabilidad que aparece de una manera u otra en todos los mecanismos vistos (orientación de la producción, fijación de salarios, comercialización, impuestos, etc.). Esto explica la indelible unidad entre la apropiación de los mecanismos de decisión por el Estado y la apropiación simultánea de excedente generado en la empresa. A la vez, la necesidad de que la empresa sea rentable en términos de inversión dice relación con el pago de la deuda agraria y con una política estatal de acumular excedente mediante el traslado del sector agrario a otros sectores. Puede añadirse que, de realizarse la conversión de estas empresas al sector de propiedad social recientemente creado, como la ley de éste lo autoriza y se ha anunciado por los responsables de implementarla (60), el carácter de la gestión que hemos examinado probablemente tendería a reforzarse, dado el peso de la intervención que el Estado tiene en la gestión de las empresas de propiedad social de acuerdo al diseño legal de las mismas, el cual es el único elemento que de momento se tiene para analizarlas.

(60) Véase las declaraciones del presidente de la Comisión Nacional de Propiedad Social, sobre este punto: UNESCO, Información Política Mensual, N° 21, julio de 1974, p. 24-25.

El segundo aspecto que quisiéramos comentar está en vinculación directa con el rol que nuestra hipótesis asignaba al derecho agrario actual como enmascarador de las nuevas relaciones sociales en el campo. La "gestión en manos de los campesinos" expresada en términos de política oficial y traducida en las normas jurídicas que hemos visto, junto con lo genérico o lo parco de las normas que permiten efectivamente el control estatal, corresponde a una dualidad que no puede ser casual. En efecto, las primeras normas, que declaran un derecho que las segundas enervan, tienden a legitimar desde el punto de vista formal un status aparente. Las segundas normas, que aparecen con mucho menor jerarquía o formalidad que las primeras, son aquéllas de cuya intensa implementación depende el control, que probablemente corresponde a una necesidad económica y política global del Estado, pero no son las más fácilmente justificables en términos ideológicos. El doble juego entre estos dos tipos de normas, que desde el punto de vista exegético formal nos llevarían a complicados problemas de jerarquización abstracta, desarrolla así una complementariedad funcional a nivel del mismo orden jurídico. Esto lleva a una importante cuestión teórica adicional, que consiste en el contenido constitutivo de la noción misma de propiedad, por cuanto si bien unas normas declaran sujeto propietario a los campesinos, los atributos que las otras dan al Estado parecerían vaciar casi de contenido al derecho formal otorgado por las primeras. Sobre esto volveremos en las conclusiones del trabajo.

## CAPÍTULO V

### LA ORGANIZACIÓN CAMPESINA

Este capítulo se propone examinar la nueva situación configurada a partir del derecho agrario creado durante el período que comienza en 1969, en lo tocante a sus efectos en la organización campesina. Vamos a abordar el tema a través de cuatro puntos bien diferenciados.

Los dos primeros tocan dos instituciones campesinas pre-existentes al nuevo derecho agrario y que corresponden a las formas de organización campesina del sindicato y la comunidad, instituciones cuyas diferencias dicen relación con distintas formas de organización productiva en el campo. Como hemos visto sucintamente a propósito de los cambios producidos en el conjunto de la normatividad, en el capítulo II, estas instituciones existían bajo el derecho vigente antes de 1969 y la normatividad ha actuado sobre ellas. Examinaremos en qué sentido, cuáles son los efectos de esta intervención y cuál es la relación entre norma y conflicto a propósito de ellas.

Los otros dos tópicos que serán tratados en este capítulo corresponden a procesos dinámicos generados recién a partir del nuevo marco jurídico. El primero de ellos es la organización resultante de las acciones de implementación de la ley 19400, a cuyo contenido fundamental nos hemos referido en el capítulo II. El otro tema es la movilización autónoma que parece surgir entre el campesinado como consecuencia del proceso de reforma agraria y como alternativa a la organización dispuesta por la norma citada. En ambos casos, examinaremos la evolución del conflicto en torno a las nuevas instituciones jurídicas.

Es pertinente hacer una última observación introductoria que toca a aspectos metodológicos. El material informativo es particular -

mente difícil de manejar sobre este tema. No sólo volantes, folletos y declaraciones mimeografiadas constituyen la única base informativa para tomar conocimiento del curso de los problemas de las organizaciones campesinas, sino que, en ciertos casos, la información recogida oralmente es el complemento indispensable. Sin embargo, hemos tratado de aplicar el mayor rigor crítico en el análisis, para consignar sólo los datos que aparecen corroborados por varios textos y poder así, evaluar tendencias significativas en vez de datos aislados.

5.1. El sindicato en el campo es menos antiguo que en las empresas urbanas, pero ha tenido una importante labor reivindicativa al canalizar las luchas de los trabajadores por mejores condiciones de vida (1). Su marco legal hasta 1969, y sin variación significativa, ha sido el mismo que dentro de nuestra legislación laboral ampara el derecho de sindicalización, sujetándolo a determinadas condiciones y estableciendo también ciertas excepciones.

Como hemos apuntado al desarrollar el contenido de los principales cambios ocurridos en la estructura jurídica, a nivel de la legislación agraria no se han producido modificaciones que inequívocamente se refieran al sindicato; podría hipotetizarse, por las razones que vamos a examinar en el nivel de la implementación, que se ha optado por dejar una cierta ambigüedad sobre el tema en los textos legales. La ambigüedad consiste en la existencia de dos tipos de disposiciones en el texto de la ley 19400. De un lado, la ley se refiere a la existencia de los sindicatos:

(1) Aunque la bibliografía sobre este tema es abundante, un excelente trabajo de reconstrucción histórica y análisis de caso es el de José MEJIA y Rosa DIAZ, Sindicalismo y movimiento campesino en el valle de Chancay, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, en prensa.

"Artículo 23.- Las asociaciones agrarias de campesinos sin tierras (...) no podrán tener como fin desarrollar actividades que corresponden a las organizaciones sindicales. La afiliación a aquéllas, tampoco los priva del derecho de constituir o pertenecer a organizaciones sindicales".

Nótese que esta referencia, que es la única de la ley a los sindicatos, está expresamente referida a los campesinos sin tierras. De otra parte, existen en la ley hasta dos dispositivos que parecerían poner de lado a la institución sindical. De una parte, el artículo segundo de la ley, aludiendo a las organizaciones que crea este mismo dispositivo y entre las cuales obviamente no están los sindicatos, dice:

"Sólo las organizaciones agrarias a que se refiere el artículo 7 del presente Decreto-Ley tendrán la representatividad de los trabajadores del agro, ante el Estado, los particulares y la opinión pública y como tales podrán practicar los autos relativos a los fines a que se contrae el artículo 4 del mismo".

Lo que importa este dispositivo es una probable prohibición a los sindicatos de ejercer funciones de representación de sus afiliados. Por último, las disposiciones transitorias de la misma ley mandan disolver en la fecha "las asociaciones o sociedades que hubieran asumido la representatividad gremial agraria a nivel local, regional o nacional, ante las autoridades y organismos del Sector Público Nacional", ordenan entregar el patrimonio de las mismas y establecen que los representantes legales o dirigentes de tales instituciones quedan constituidos en depositarios de los bienes hasta que se transfieran. El problema de interpretación legal consiste en establecer si pueda entenderse que dentro de "asociaciones o sociedades" con "representatividad gremial agraria" están incluidos o no los sindicatos y sus federaciones.

El problema pues, no queda del todo claro en el marco de la ley. Puede argumentarse que la ley ha reconocido expresamente la vigencia de los sindicatos en el artículo 23º y que las otras disposiciones

se refieren sólo a las organizaciones representativas de los agricultores. En contrario, podría replicarse que el artículo 23<sup>o</sup> reconoce al sindicato sólo en el caso de los campesinos sin tierras y que la intención de los otros dos artículos, por su redacción genérica, pretende incorporar a los sindicatos. La discusión sería tan larga como inútil, porque en fin de cuentas lo que importa es analizar la forma en que realmente la ley ha producido efectos. De hecho, los organismos disueltos fueron sólo los que representaban a los propietarios, si bien parecería que en el Cuzco SINAMOS intentó la disolución de la Federación Departamental de Campesinos, desistiendo rápidamente (2).

En suma, a nivel del marco jurídico formal, la situación de los sindicatos campesinos permanece ambigua. Puede que existan "directivas" que detallen una política formalmente (3), pero en todo caso esta fuente no ha estado a nuestro alcance. En contraste, el nivel de implementación muestra bastante claramente que en el sector agrario se desarrolla una política anti-sindical. Encontramos esto a través de tres distintos mecanismos: el primero es el no reconocimiento e inscripción de sindicatos agrarios; el segundo es la negación de trámite a los sindicatos ya constituidos y el tercero es la represión sobre dirigentes sindicales, canalizada jurídicamente a través de la apertura de instrucción por delito de sabotaje a la reforma agraria, con ocasión de actos propios del ejercicio sindical.

(2) Información recogida de dirigentes campesinos por el autor.

(3) Las "directivas" son instrucciones de aplicación de las normas legales, dictadas por escrito desde la oficina del ministro que, existen en cada sector de la administración pública. Su fuerza efectiva es enorme, en la medida en que de hecho determinan los criterios de interpretación del funcionario responsable de implementar una norma. En verdad -y aunque ninguna norma legal se refiera a esta institución- constituyen una fuente formal de derecho que, en muchos casos importantes son la única base formal para el comportamiento consistente de la administración en el modo de aplicar ciertas normas.

El primer mecanismo es aplicable a aquellas empresas en las cuales no hubo sindicato o éste perdió su reconocimiento debido a alguna circunstancia. Puede afirmarse sin temor a error que la política consistentemente aplicada por la autoridad de trabajo es no reconocer los sindicatos formados en estas unidades de producción, una vez que han sido expropiadas y en ellas se ha constituido o va a constituirse una persona jurídica adjudicataria de la reforma agraria.

Varios casos pueden ilustrar el problema que esto ha significado para las organizaciones campesinas; uno bastante conocido es el de "Huando", al cual nos hemos referido varias veces a lo largo de este trabajo. Al aprobarse la parcelación y perfeccionarse la venta de parcelas la empresa pidió y obtuvo que el Ministerio de Trabajo anulase la inscripción del sindicato, por cuanto había concluido la explotación agrícola a la cual pertenecía el sindicato. El sindicato comenzó ahí su lucha por la afectación del fundo, a la cual eran paralelas sus demandas por mantener en pie el sindicato. Una vez que se decretó la nulidad de la parcelación y el fundo fue afectado, el sindicato pidió se dejara sin efecto la cancelación de su registro; este planteamiento, formulado en los primeros meses de 1971, dos años y medio después no había sido atendido (4). La Federación Campesina del valle de Chancay-Huaral-Aucallama en agosto de 1974 denunció la negativa sistemática de las autoridades de trabajo a reconocer el derecho de sindicación y acordó hacer un mitin, uno de cuyos objetivos era el reconocimiento de los sindicatos en las Cooperativas Agrarias de Producción (5).

Un caso distinto es de la SAIS "Cahuido", en la cual, debido a las condiciones generadas por el modelo de adjudicación -y a las cua-

---

(4) MEJIA, José y Rosa DIAZ, op. cit.

(5) Acuerdos de la asamblea del 19.3.74, mimeo.

137.

les nos hemos referido en el capítulo IV-, en enero de 1973 se acordó constituir un sindicato (6). Interesa subrayar que la asamblea general de la Cooperativa Agraria de Servicios "Alta Sierra", que reúne a todos los trabajadores efectivos de la SAIS, decidió en esa ocasión destinar el 30% de los remanentes del ejercicio económico de 1972 al comité de defensa del sindicato. La primera reivindicación que planteó el nuevo organismo fue el participar en un 50% de las utilidades netas de la SAIS, acogiéndose a lo dispuesto por el art. 22° del D.L. 17716, texto único concordado, que otorga tal beneficio a los trabajadores estables de los predios de propiedad de sociedades de personas. La autoridad de trabajo no sólo no se pronunció sobre esta reivindicación, basada en una ingeniosa argumentación legal, sino que no reconoció al sindicato. El Director Regional de SINAMOS habría forzado a los organizadores del sindicato a que desistieran de su intento (7).

Una excepción a la regla general del no reconocimiento parece ser la inscripción lograda por la Federación Campesina del valle Huaura-Sayán. Es destacable que el reconocimiento fue otorgado después del inicio de una huelga general indefinida que comprendió a la mayor parte de campesinos del valle y duró cuatro días, al cabo de los cuales se expidió la R.D. 838/73/DR que contiene el reconocimiento (8).

Una ligera variante del mecanismo de no inscripción de sindicatos nuevos se encuentra en el caso del cambio de denominación planteado por algunos sindicatos, al haber cambiado el nombre de su princi

---

(6) El Comunero, Federación Regional de Comunidades y Campesinos del Centro del Perú, N° 2, abril de 1973, p. 5.

(7) Información recogida por el autor del abogado del sindicato en Huanayo.

(8) DESCO, Información Política Mensual, setiembre de 1973, N° 13, p. 37.

138.

pal. En efecto, al producirse la afectación de la hacienda y la adjudicación a la cooperativa agraria de producción, ésta en la mayor parte de los casos no lleva el mismo nombre que tenía la hacienda. Al solicitar los sindicatos el cambio correspondiente de denominación en el registro del Ministerio de Trabajo, éste les ha sido denegado (9).

El segundo mecanismo que hemos encontrado frente a los sindicatos ha consistido de diversas acciones gubernamentales dirigidas a neutralizar su operacionalidad. Esto se ha visto con mayor agresividad en el caso de los complejos agro-industriales, que fueron las primeras empresas agrícolas adjudicadas a cooperativas agrarias de producción y donde los sindicatos tenían una larga historia de lucha y enfrentamiento. Diversos incidentes se produjeron allí durante los primeros meses después de la cooperativización (10). En Tumán se tuvo que hacer un paro a fin de evitar que el consejo de administración, bajo influencia del gobierno, suprimiera la licencia sindical a los dirigentes. En Paramonga, en enero de 1971 se hizo un paro porque el Consejo de Administración denegó un pedido de los trabajadores para obtener un aumento de las gratificaciones de fin de año a cuenta de la distribución de excedentes entre los socios. Los dirigentes sindicales fueron detenidos y sólo recuperaron su libertad cuatro meses después. En marzo del mismo año la asamblea de la cooperativa decidió subir los salarios en Tumán; los dirigentes sindicales fueron detenidos durante una semana. Pero probablemente el mecanismo más grave utilizado por el gobierno ha sido que el Ministerio de Trabajo se declare incompetente para conocer de las reclamaciones laborales y los órganos de las cooperativas; a eso hay que agregar que las entidades estatales de control, ONDECOOP antes

---

(9) Información recogida de dirigentes campesinos por el autor.

(10) Estos datos son consignados por Ramón ZALDIVAR, "Elementos para un enfoque general...", p. 26.

y SINAMOS luego, sólo atienden reclamaciones individuales. Con la abstención de la autoridad de trabajo se cierra el camino a la negociación colectiva y, en consecuencia, se trata de bloquear el desenvolvimiento de la organización sindical para la obtención de reivindicaciones salariales y de condiciones de trabajo.

Es pertinente distinguir como un mecanismo diferente, aunque se use complementariamente al anterior, la utilización de formas de represión que suben gradualmente desde la citación policial que hostiga el desempeño del dirigente sindical, pasan por la detención carcelaria más o menos prolongada y culminan en la apertura de instrucción por sabotaje a la reforma agraria. Esto último, que es justamente el sentido de la ampliatoria introducida por el D.L. 18158 en el texto original de la ley y que analizamos en el capítulo II, ha sido utilizado en algunos casos en los cuales el conflicto con el sindicato ha sido más grave. Fue el caso de Pucalá, durante la vigencia del régimen de participación restringida de los trabajadores en el manejo de la cooperativa dispuesto por el D.L. 18299 al decretar el sindicato un paro, éste trajo como consecuencia la apertura de instrucción a sus dirigentes (11). También ha sido el caso de Cayaltí, una empresa de alta conflictividad originada en la situación de bancarrota en la cual quedó mucho antes que se dictara la ley de reforma agraria vigente; el sindicato planteó un pliego de reclamos a comienzos de 1973, mientras la votación para los concejos de la cooperativa resultaba en blanco o viciada en muy alta proporción (entre el 59% y el 89%) (12). La autoridad se inhibió de conocer el pliego dando como argumentos: "que la ley de cooperativas 15260 no permite presentar pliegos de reclamos en las empresas cooperativas" y que, no habiendo relacio

---

(11) Ibid., p. 26.

(12) Línea Popular, Periódico de los trabajadores de Cayaltí, 1° de mayo de 1973, año I, N° 3.

nes patronales en la cooperativa, los trabajadores no podían acogerse al D.S. 006 para la tramitación del pleito (13). Ante la negativa de la autoridad de trabajo, el sindicato decretó una huelga como consecuencia de lo cual los dirigentes fueron encausados por el delito de sabotaje a la reforma agraria; en noviembre de 1974 el dirigente sindical Modesto Saavedra permanecía detenido en Chiclayo por esta razón (14).

Frente a la situación que hemos examinado, se han suscitado temas de posición de parte de los organismos que agrupan trabajadores del campo. De una parte, diversos sindicatos base y federaciones departamentales agrupadas en la Confederación Campesina del Perú han acordado exigir que se reconozcan los sindicatos en las cooperativas. El lema "Fortalezcamos nuestros sindicatos y centrales" (15) aparece bajo diversas formas en muchas de las aplicaciones que hemos revisado. El IV Congreso de la Confederación Campesina del Perú, realizado en mayo de 1974, recogió entre los acuerdos de la plataforma de lucha:

Desarrollar libremente la lucha por los derechos sindicales. . . . Defender los derechos sindicales y de huelga del proletariado agrícola, poniendo al descubierto el carácter de las CAP y SAIS o sea el reconocimiento de las relaciones obrero-patronales existentes en dichas empresas" (16)

(13) Línea Popular, vol. 1, 1974, T. 2, p. 3.

(14) Información recibida de la C. O. T. por el autor.

(15) Aparece en Movimiento Campesino, órgano periódico de la Federación Departamental Campesina de Lambayeque, año I, N.º 3, Chiclayo, abril de 1974, p. 10.

(16) Confederación Campesina del Perú, IV Congreso Nacional Campesino, Informe Central, Torpedanca, Cuartal 3, 6, 20 de mayo de 1974, p. 24.

141.

De otra parte, la Confederación Nacional Agraria ha adoptado en su congreso de instalación, llevado a cabo en octubre de 1974, algunos planteamientos con relación a esto mismo. Por una parte, la comisión ocho:

"CONSIDERANDO:

1. Que las organizaciones de carácter sindical se justifican en aquellos fundos que no han sido afectados por la Reforma Agraria o en los que no existen empresas asociativas beneficiarias de Reforma Agraria.
2. Que el Decreto Ley N° 19400 no considera a los sindicatos como organizaciones de base calificadas para integrar las ligas agrarias.

ACUERDA:

1. La CNA, a través de sus Ligas y Federaciones, apoyará la lucha de las organizaciones sindicales que existen en fundos no afectados por la Reforma Agraria.
2. La CNA solicitará al Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, la modificación del D.L. 19400, para posibilitar que los sindicatos sean considerados como organizaciones de base de las Ligas Agrarias, siempre que representen a campesinos de predios no afectados por la Reforma Agraria (...)" (17).

La insistencia del texto en los predios no afectados, como aquéllos en los cuales debe subsistir el sindicato, deja bien en claro el contraste con el resto de predios para los que no se está reclamando tal derecho; esta posición está pues, en concordancia con la política sobre derecho de sindicalización implementada oficialmente y a la cual nos hemos referido. Sin embargo, la comisión diecisiete del mismo evento aprobó, en relación a la estrategia referida a sus organizaciones de base afiliadas:

"Para el problema de sindicatos en el Campo:

- Los sindicatos tuvieron y tienen un rol que cumplir, por lo tanto debemos de defender su existencia. (...)
- Demandar al Ministerio de Trabajo para que de acuerdo a

---

(17) Congreso de Instalación de la Confederación Nacional Agraria, Documento Final, Lima, 27 setiembre-3 octubre 1974, comisión 8, p. 6.  
El subrayado es nuestro.

las disposiciones vigentes y a la Convención de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cumpla en reconocer sin más dilación, los sindicatos que demanden los trabajadores.

-Plantear 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 métodos a emplear" (18).

Pueden intentarse varios comentarios. El primero es que, a pesar que en el volumen que recoge el trabajo del Congreso, todos los acuerdos están ordenados según comisiones y una nota inicial señala que estos acuerdos han sido aprobados por el plenario, todo parece indicar que estos dos acuerdos se contradicen. Mientras el primero justifica a los sindicatos exclusivamente para los predios no afectados, el segundo generaliza su necesidad, si bien propone un replanteamiento de su tarea, basándose en el mismo argumento utilizado por la autoridad de trabajo en el caso de Cayaltí, en el sentido de que con la cooperativización desaparece la relación laboral y que es precisamente contrario a lo que sostiene la OIT. La contradicción en el planteamiento hace que uno de los acuerdos sea coincidente con la política implementada por el gobierno sobre este punto y el otro no.

Aún cuando al final del capítulo trataremos de abordar la explicación de porqué se produce la movilización autónoma, quisiéramos detenernos en las contradicciones específicas en torno al sindicato. Mejía y Díaz consideran que, en el caso del valle de Chancay-Huaral, la contradicción fundamental está dada por el hecho de que los sindicatos lograron la afectación de las haciendas a través de la lucha, las presiones y diversas formas de movilización y, sin embargo, en la nueva estructura cooperativa no parece haber un sitio para ellos. Asimismo seña

---

(18) Op. cit., comisión 17, p. 12.

ian ellos que "el movimiento sindical del valle resurge como fruto de las contradicciones de la aplicación de la reforma agraria" (19). Si estas conclusiones pueden proyectarse, la intervención de la normatividad agraria que de hecho intenta cerrar el camino a los sindicatos sólo debe producir un mayor nivel de conflicto, en el cual los sindicatos se fortalecerán aún más. El uso de los mecanismos de implementación de la ley (no inscripción, no tramitación y encausamiento penal), como instrumentos del aparato estatal contra el movimiento de sindicalización campesino, no parecen lograr sino establecer nuevas condiciones de conflicto, aún más graves, que tienden a proporcionar una base social para el crecimiento, aún mayor, del sindicato. Volveremos a esto en la última parte de este capítulo.

5.2. La reorganización decretada para las comunidades campesinas es uno de los puntos más difíciles de analizar, desde el enfoque del derecho en funcionamiento que estamos utilizando como perspectiva metodológica en este trabajo. Ello se debe a la falta de información empírica disponible. Sin embargo, vamos a enfocar el material procurando incluir tres aspectos: la política enunciada, las disposiciones legales diseñadas y la información que se encuentra sobre el proceso de implementación.

Empecemos por la normatividad legal, a la cual nos referimos muy brevemente en el capítulo I. El texto del D.L. 17716 contiene una declaración de política en su artículo 117°.:

"El Estado estimulará la tecnificación de las Comunidades Campesinas y su organización en Cooperativas (...) La Dirección de Comunidades Campesinas tendrá la responsabilidad de reestructurar dichas comunidades. El criterio básico para implementar la tecnificación de las Comunidades Campesinas y su organización en cooperativas será la necesidad de evitar la fragmentación de las tierras comunales".

---

(19) MEJIA, José y Rosa DIAZ, op. cit.

En este enunciado se hallan las líneas fundamentales que la legislación agraria ha tratado de implantar en las comunidades: a) cooperativización, con el fin de tecnificarlas y evitar la fragmentación de las tierras y b) reestructuración de su organización y funcionamiento.

Encontramos en la legislación hasta tres formas complementarias de implementar la cooperativización. La primera de ellas es la equivalencia o integración que plantean diversos dispositivos entre comunidad y cooperativa. Así, el D.S. 240-69-AP admite a las cooperativas como socias de las cooperativas agrarias (art. 8°); el propio D.L. 17/16 las admite como socias de las SAIS, que como se sabe son una suerte de cooperativa, (art. 74°); y por último, la ley de organizaciones campesinas las sitúa en el mismo nivel de las cooperativas y las SAIS (D.L. 19400, art. 7°), como unidades de base.

La segunda línea es el diseño de un esquema de organización cooperativa para ser impuesto sobre el tradicional esquema de organización comunal que encabezaban el presidente de la comunidad y el personero legal. Este esquema sustituto está desarrollado por el Estatuto de Comunidades; en el art. 31° de dicho cuerpo legal se establece como órganos de administración de las comunidades campesinas: la asamblea general, el consejo de administración y el consejo de vigilancia, esquema que repite el dispuesto para las cooperativas por el art. 38° del D.S. 240-69-AP; asimismo ambos textos legales desarrollan las funciones y atribuciones de dichos organismos bajo la misma matriz.

Por último, la tercera línea se refiere a los sistemas de trabajo dentro de la comunidad; el D.S. 37-70-R (art. 106°) reconoce cuatro sistemas de trabajo en el seno de las comunidades campesinas: a) familiar, sobre las parcelas de usufructo tradicional, b) cooperativo, "cuando la comunidad se organiza bajo este sistema, sea de producción o de servicios, c) "cuando el comunero participa en algún sistema especial de producción empresarial", d) comunal, cuando se par-

145.

participa en obras y tareas colectivas. El artículo siguiente enfatiza que la explotación familiar sólo puede continuar dentro de los términos del D.L. 17716 y el artículo 113° de esta norma, aparte de ciertas normas sobre reversión, dispone que "Los comuneros sólo podrán tener individualmente el uso de la tierra dentro de los sistemas compatibles con la organización comunal o cooperativa". Con lo cual queda en una gran oscuridad qué significa el sistema de trabajo cooperativo, si es o no excluyente de los otros sistemas de trabajo y qué alcances tiene.

Esta línea de cooperativización, a pesar de su ambigüedad y su debilidad en términos concretos, corresponde a planteamientos muy antiguos y reiterados en el Perú, que han creído ver en esta fórmula la solución para la situación de las comunidades. Desde Castro Pozo, quien propuso la cooperativización bajo la tutela estatal, muchos autores han insistido en este modelo (20). El I Congreso Indigenista Americano acordó ya en 1940:

"Recomendar a los Estados de América, en cuyos territorios existan comunidades (...) que, así mismo, dicten la legislación pertinente para organizarlas en cooperativas o en sociedades agrícolas que bajo la dirección técnica del Estado, puedan incorporarse a la economía general del país" (21).

(20) Cf. CASTRO POZO, Hildebrando, Del Ayllu al cooperativismo socialista, Biblioteca de la "Revista de Economía y Finanzas", Lima, 1936, p. 274 a 295. Carlos Ferdinand CUADROS Y VILLENA, "Análisis crítico de la legislación peruana tutelar del indio" en Revista del Foro, año XLIII, N° 3, Lima 1957, p. 15. Atilio SEVIRICHI, Derecho Indígena Peruano, Proyecto de Código Indígena, Ed. Kultur, Lima, 1946, p. 179 y ss. Erasmo ROCA, Por la clase indígena, Biblioteca de la "Revista de Economía y Finanzas", Lima, 1935, p. 71-72. Este autor puntualiza, sin embargo, que la cooperativización no debería ser impuesta sino adoptada voluntariamente, de entre otras formas posibles.

(21) I Congreso Indigenista Interamericano, 1940, citado por Alejandro LIPSCHUTZ, "La "comunidad" y el problema indígena en Chile", en América Indígena, vol. XX, N° 3, México, junio de 1950, p. 189-190.

146.

Aparte de la línea de cooperativización, la legislación ha desarrollado una segunda dimensión que es la de reorganización de las comunidades, mencionada en el art. 137° del D.L. 1716, antes citado. Por lo menos tres aspectos han sido incorporados en diversas normas: la determinación de quiénes son comuneros, la reorganización del uso de tierras y la posibilidad de disolución de la comunidad.

El primer aspecto, la determinación de quiénes son comuneros, está legislado básicamente por el D.S. 37-77-A; el art. 13° de ese estatuto impone, entre otros requisitos para ser considerado comunero, los siguientes:

- c) tener residencia estable en la comunidad;
- d) ser básicamente trabajador agrícola;
- e) no ser propietario de predios rústicos dentro ni fuera de la comunidad;
- f) no tener mayor fuente de ingresos fuera de la comunidad;"

El propósito de estas normas dice relación con la profunda estratificación existente dentro de las comunidades que,

"están siendo afectadas por un proceso de diferenciación campesina en el que los "más pudientes" manipulan las reglas tradicionales en provecho personal, y es a través de la intermediación de este nuevo sector emergente que las comunidades menos evolucionadas, los campesinos medios y los más pobres se articulan a la sociedad nacional" (22).

2, para usar la formulación del Presidente del Tribunal Agrario:

"En el aspecto interno, las investigaciones sociológicas revelan que el desarrollo de nuestras comunidades campesinas se encuentra entorpecido por serios problemas de carácter estructural, tales como la desigual distribución

(22) FONSECA, César, "Comuneros, Campesinos y el sector SAIS", in Estudios sobre la Agricultura Campesina y el sector SAIS, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Departamento Académico de Ciencias Sociales-Sociales, Lima, junio de 1974, página 11.

de las tierras comunales y su uso como propiedad privada por comuneros; y, en otros casos, se han desarrollado diversas formas de aparcería y de peonaje" (23).

El propósito de los requisitos busca una "depuración" para eliminar a aquellos comuneros que no fueran "auténticos" según tales criterios. En efecto, el art. 29° sanciona con la pérdida de la condición de comunero a quien deje de tener los requisitos. Tal "depuración" debería cambiar el esquema de poder dentro de la comunidad y, eventualmente, la distribución de tierras de la misma en parcelas de usufructo privado.

Asimismo, el Estatuto ha dispuesto que los feudatarios que ocupen tierras comunales se incorporen a la comunidad como miembros. Esto, que concuerda con la política de mantener como comuneros a quienes efectivamente realizan tareas agrícolas, ha sido materia de reiterada jurisprudencia por el Tribunal Agrario, como solución de muchos conflictos entre comunidades y campesinos, que han sido resueltos por la integración de éstos a aquéllas (24).

Cabe anotar que las disposiciones del estatuto respecto a este punto han sido materia de controversia por organizaciones campesinas. De una parte, la III Convención Campesina de Cajamarca criticó el Estatuto por dificultar el ingreso de comuneros, precisamente a través de los artículos examinados, además de criticar la facilidad que otorga para que los anexos se separen (arts. 12° y 13° y los impedimentos para postular a los cargos contenidos en el art. 24° (25). Asimismo, el dispositivo que sanciona con la pérdida de la condición de comunero a quien deja la residencia estable en otro lugar, fue duramente criticado en el

(23) Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1970-1971, p. 16.

(24) Véase por ejemplo la "Resolución del Tribunal Agrario", Expediente N° 1141-70, en Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1970-1971, p. 31-36.

(25) III Convención Departamental Campesina de Cajamarca, 18 al 19 de febrero de 1973, mimeo.

III Congreso Nacional de la CCP (26). El IV Congreso Nacional de la CCP señaló críticamente:

"Que el actual Estatuto General de Comunidades Campesinas del Perú impone las formas cooperativas (Asambleas y Consejos) y sólo pueden ser autoridades los leídos, los que teniendo recursos han ido a la escuela..." (27).

Paralelamente, la Confederación Nacional Agraria ha aprobado, respecto a las comunidades socias de SAIS:

"su reestructuración, evitando la presencia de falsos comuneros que efectivamente no trabajan la tierra y acaparan las mejores tierras, constituyendo un reducido grupo de poder" (28).

Al mismo tiempo, la Confederación Nacional Agraria ha criticado el Estatuto por tener "vacíos e imperfecciones" pero ha insistido en apoyar la reestructuración de las comunidades (29).

El segundo aspecto de la reorganización se refiere al uso de las tierras dentro de la comunidad. El artículo 118° del D.L. 17716, que ya hemos citado, manda que la tierra adjudicada por la reforma agraria sea trabajada en organización comunal o cooperativa, con lo cual por lo menos parecería prohibir el trabajo familiar sobre ella. El art. 119° manda que las tierras comunales que, con posterioridad al 18 de enero de

---

(26) LLAMOJHA MITMA, Manuel, "Informe al III Congreso Nacional de la CCP", Lima, octubre de 1970, en Voz Campesina, N° 1, año XXV, marzo de 1970, p. 34.

(27) Confederación Campesina del Perú, IV Congreso..., Informe Central, p. 27.

(28) Congreso de Instalación..., comisión diecisiete, p. 10.

(29) Congreso de Instalación..., comisión ocho, p. 3.

149.

1920 se encuentren en posesión articular de comuneros, a la muerte de éstos reviertan al dominio de la comunidad. Por su parte, el Estatuto Especial de Comunidades Campesinas dispone que los pastos naturales de propiedad comunal sólo pueden ser usados en común y, tratándose de las tierras agrícolas, autoriza la explotación parcelaria sólo cuando la disponibilidad de tierras lo permita, fijándose límites entre un cuarto de hectárea y la unidad agrícola familiar (art. 102°). Asimismo se establece que las tierras eriazas incorporadas a la agricultura se trabajarán únicamente bajo el sistema comunal o cooperativo (art. 105°). Con esto pues, el régimen legal propende a una reorganización del reparto de las tierras en los casos de tenencia familiar de pastos naturales y tenencia de parcelas agrícolas mayores a la unidad agrícola familiar sin que las tierras alcancen para todos los comuneros.

En la misma dirección, por último, el régimen legal establece que es causal de disolución o extinción legal de la comunidad el que las tierras comunales "sean usufructuadas individualmente por sus miembros en forma significativa o dominante en la totalidad". Aparte de la mala redacción de este dispositivo (D.S. 37-70-A, art. 112°), también encontramos aquí la tendencia a que la comunidad, en dirección contraria a la tendencia actual, reestructure la tenencia de la tierra, propendiendo a la explotación colectiva, para evitar la sanción de la extinción legal. Es necesario anotar que en este caso, la posesión de parcelas no da derecho a propiedad sino que los bienes de la comunidad "serán redistribuidos y reordenados entre los comuneros" por una comisión de funcionarios (arts. 112° y 114° del D.S. 37-70-A). Esta línea de política ha sido apoyada por la Confederación Nacional Agraria, al aprobar sobre las comunidades campesinas:

"Que se reestructuren a fin de regresar al uso colectivo de la tierra y de todos los recursos que su territorio posee... evitando así que un grupo privilegiado de "comuneros" constituidos en grupo de poder explote a sus hermanos comuneros y

"les nieguen el derecho que la Revolución consagra de ser libres de toda explotación y sojuzgamiento" (30).

Para completa el marco legal conviene recordar que, conforme hemos visto, en la ley de reforma agraria se establece la posibilidad de que las comunidades cedan el uso de sus tierras -adjudicadas o no por la reforma agraria- a cooperativas agrarias y a sociedades agrícolas de interés social. Esto último se halla también en el Estatuto Especial de Comunidades Campesinas, artículo 103°. Por vía indirecta, esta incorporación a empresas beneficiarias de la reforma agraria supone también una forma de reorganización, por los efectos que debe producir en la comunidad la pertenencia a la persona adjudicataria. Lo examinaremos luego, a propósito de las SAIS.

En cuanto al nivel de implementación, pocos indicios hay de lo que ha ocurrido con la reestructuración de las comunidades, en cuanto a cooperativización y en cuanto a distribución del poder y de las tierras dentro de la comunidad. El último mensaje presidencial mencionó la cifra de 133 comunidades campesinas reestructuradas (31) pero se carece de estudios de campo para evaluar esto. Sin embargo, algunos datos existen sobre los efectos de los procedimientos de reestructuración.

Quisiéramos poner de relieve, en primer lugar, el curioso caso de un efecto "legal" para evitar uno de los objetivos de la reestructuración ordenada por la ley de reforma agraria sobre la tenencia de la tierra. Este caso está contenido en el reglamento interno de la comunidad de Santo Domingo de Cachi que entre sus objetivos, recoge lo dispuesto por el art. 119° del D.L. 17716 (32):

---

(30) Congreso de Instalación..., comisión diecisiete, p. 10.

(31) La Crónica, 10 de octubre de 1974.

(32) Cit. por MONTONA, Rodrigo, La SAIS "DANTE" y sus contradicciones, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 1974.

151.

"inc. d) Velar por el retorno a la comunidad de las llamadas tierras de propiedad privada, cuyos títulos son posteriores al 12 de enero de 1920, cuando los que las poseen fallezcan".

Pero el inciso siguiente describe otro objetivo que haría lo perseguido por la ley, sin dada en un realista intento de solucionar razonablemente el conflicto introducido por la disposición legal:

"inc. e) Revertir las parcelas que retornen a la comunidad al miembro de la familia que reemplace, que mayormente podrá ser el hijo mayor que se dedique a la agricultura".

La fórmula queremos presentarla, más que como una 'violación' de la ley por encima de su acatamiento formal, como un ingenioso recurso que, frente a la reestructuración impuesta, desarrolla un compromiso entre la ley y las exigencias de la realidad comunal.

Diversos testimonios campesinos señalan la intervención de SINAMOS en los procesos de reorganización o reestructuración de la comunidad. Esta intervención utiliza medios tan diversos como el realizar una auditoría en la comunidad de Santa Lucía de Ferreñafe, interferencia para elegir el Comité Electoral en San Martín de Regue, irrogándose SINAMOS la facultad de citar a la elección de ese órgano (33), la división de la Comunidad de Huarango en sectores y el cobro de dos mil soles por empadronamiento de comuneros de acuerdo al nuevo Estatuto (34), hasta que el local de la comunidad de Castilla fue tomado por asalto por gente del SINAMOS para encontrar pruebas acusatorias contra la gestión de la dirigencia de la comunidad (35). Todo esto, sin embar

(33) Declaración de la Asamblea General de la Comunidad de San Martín de Regue, 7.9.72, mimeo.

(34) Marco AVALOS et al., Secretaría de Prensa de la UCP, agosto de 1974, mimeo.

(35) LIMA VARIAS, Andrés. "Informe del Secretario General ante el II Congreso de la Federación de Campesinos de Piura", en Los Campesinos, N° 2, noviembre 1973, p. 13.

go, es demasiado poco y demasiado anecdótico para armar un cuadro interpretativo sobre lo que está ocurriendo en el proceso de transformación de las comunidades impuesto por la ley. Algunos estudios de casos sobre ese más de un centenar de comunidades reestructuradas nos ofrecería mejores indicios.

Vamos a referirnos, finalmente, a los efectos indirectos de la política implementada sobre la comunidad, a través de la adjudicación de tierras de reforma agraria. Como se ha dicho antes, esto ocurre a través de dos formas: una es la cooperativa agraria de producción y la otra es la sociedad agrícola de interés social.

En cuanto a las cooperativas, el caso mejor conocido es el de la comunidad de Catacaos en Piura (36). Esta comunidad había desarrollado una larguísima lucha por la tierra que se alcanzó al fin durante el actual proceso de reforma agraria, después de tomas, conflictos y enfrentamientos. En 1972 la comunidad formuló un proyecto de adjudicación de la tierra que fue recogido por la Oficina Sectorial de Planificación Agraria del Ministerio de Agricultura. Esta propuesta buscaba la adjudicación de las tierras a la comunidad, de modo tal que no sólo constituyeran una gran empresa de gestión campesina sino que los beneficios de la empresa, en manos de los organismos comunales, revertieran a toda la comunidad. SINAMOS planteó una propuesta de adjudicación alternativa, constituyendo 9 unidades empresariales en forma de cooperativas agrarias de producción en las cuales se descentralizarían las decisiones, recayendo los beneficios fuera de los órganos comunales. Todo parece indicar que el objetivo de esta modalidad de adjudicación era no fortalecer con una gran empresa económica y el poder

---

(36) La información que sigue, en lo fundamental ha sido recogida por el autor en Piura, de dirigentes campesinos y de funcionarios públicos, cuyos nombres obviamente no pueden ser citados.

de recursos consiguiente a la dirigencia de la comunidad que es considerada como contraria al gobierno. La fórmula de SINAMOS, que finalmente ha sido la aprobada, establece una mecánica que quiebra la unidad comunal. Al crearse Comités Especiales de Administración en cada cooperativa, y en base a los empleados de las ex-haciendas en vez de dirigentes comunales, se buscaría crear una organización alternativa a la comunal que podría ser base de apoyo político al gobierno. Finalmente, SINAMOS ha sido acusado de fomentar enfrentamientos entre comuneros de parcela y comuneros sin tierra, con el objeto de dividir a la comunidad (37).

En Lambayeque, la comunidad de San José ha planteado una queja que tiene relación con lo visto en Catacaos:

"La Reforma Agraria que trata de dividir y seccionar a nuestra comunidad al querer implementar cooperativas" (38).

En la Federación Departamental del Cuzco se ha recibido la denuncia de los campesinos de la provincia de Espinar, en el mismo sentido, por lo cual se ha acordado rechazar las cooperativas (39). Un dirigente de la CCP ha planteado que este mecanismo inconsulto busca eliminar la constitución tradicional y reemplazarla por el control vertical corporativo a través de un tipo empresarial capitalista que es la Cooperativa Agraria de Producción (40).

Caso distinto es el de la sociedad agrícola de interés social, en la cual la adjudicación de tierras a las cooperativas es formal,

---

(37) "Manifiesto de la FEDECAP", en Voz Campesina, N° 2, nov. 1973, p. 14.

(38) Movimiento Campesino, Chiclayo, abril de 1973, año I, N° 1.

(39) Federación Departamental del Cuzco, Informe de Espinar, mimeo.

(40) LLAMOJHA, M., "Carta al IV Congreso de la CCP", Lima, 26 de abril de 1973, en Voz Campesina, mayo de 1973, número especial.

puesto que éstas se mantienen como socias con derecho a nombrar delegados a la asamblea general de la SAIS y recibir sus beneficios, pero éstos alcanzan sumas más bien escasas, que se utilizan en obras sociales. Fonseca sostiene, a propósito de la SAIS "Pachacútec", que la integración a la SAIS no ha alterado la estructura socio-económica tradicional, en la cual predominan el trueque y el auto-abastecimiento y con un sistema de cargos civil-religiosos que redistribuyen ingresos y afirma la distribución del poder (41):

"La naturaleza de estos vínculos (entre las comunidades y la SAIS) es, por lo tanto, de carácter predominantemente social y no de reinversión o acumulación de capital necesariamente. La utilización de los excedentes por las comunidades en la construcción de obras de infraestructura tiene, por otra parte, el propósito de embellecer el centro poblado, de reforzar los sentimientos de identidad de los comuneros con su comunidad (...) Los programas de la División de Desarrollo de la SAIS son esencialmente asistenciales y tienen la desventaja de estar acentuando la diferenciación campesina. Los delegados comuneros y consejeros, si bien se capacitan en reforma agraria y conocen de cerca el funcionamiento de las unidades de producción, no se atreven a emprender campaña a favor de la reestructuración de sus comunidades. Finalmente, los comuneros no intervienen en el proceso de producción de las unidades de producción. Estas tienen personal completo, no se crean puestos para dar ocupación a los comuneros, por lo que los campesinos minifundistas no tienen otra alternativa que continuar desenvolviéndose dentro de las pautas tradicionales de sus comunidades" (42).

Fonseca añade que estas deficiencias del modelo SAIS pretenden ser superadas por el gobierno a través de la reestructuración de la comunidad. Esto significa, sostiene, recalificar a los comuneros, liquidar el sistema de cargos y el sistema de intercambio de bienes y servi -

---

(41) FONSECA, César, op. cit., p. 30.

(42) Ibid., p. 16-17.

cios; sin embargo, se olvida que los comuneros participan de patrones culturales que los hacen aceptar estas relaciones al interior de la comunidad, difícilmente desterrables por la implementación de un modelo previsto por un dispositivo legal.

En suma, los efectos del funcionamiento del marco legal parecen ser evaluables, a pesar de la escasa información, en varios puntos. El primero es la escasa implementación, especialmente de la reestructuración; la propia cifra de 133 comunidades reestructuradas sobre un total de más de cuatro mil reconocidas nos hace ver las dificultades del proceso, cuya explicación está en el forzamiento de un modelo de organización sustitutorio. El segundo es que la reorganización parecería estar siendo usada como mecanismo de intervención política y manipulatoria por el Estado, al igual que las formas de adjudicación en cooperativas como alternativa a la organización comunal. Finalmente, que el modelo SAIS no parece tener efectos significativos en cuanto a la transformación de las comunidades, por lo cual la adjudicación de la tierra a éstas es más bien un acto formal.

5.3. Toca ahora examinar la organización resultante de las acciones de implementación de la ley 19400, a cuyo contenido esencial nos referimos en el capítulo II. Probablemente es en una de las memorias del Presidente del Tribunal Agrario donde encontramos mejor reflejado el sentido justificatorio de la reforma de las organizaciones campesinas planteada a través de esta norma legal:

"La participación activada de todos los campesinos en el proceso y su capacitación con tal fin; la dimensión social de la empresa o sea la aplicación de parte de los beneficios a la creación de nuevas actividades productivas; y la integración de las empresas en unidades de grado mayor que permitan la mejor utilización de los recursos. (...)

A este mismo propósito responde la dación del Decreto Ley N° 19400 que norma la estructura y funcionamiento

de las organizaciones agrarias, constituídas por todas las personas que intervienen directamente en el trabajo agrícola. Es, sin duda, de suma importancia la creación de instituciones democráticas cuya finalidad principal sea velar por los intereses y derechos comunes a sus miembros que se concilien con el interés nacional." (43).

Sin embargo, la ubicación más política de la ley y de la estructuración de las organizaciones campesinas promovida por el gobierno debe buscarse en documentos de naturaleza explícitamente política. Probablemente en el discurso del Presidente Velasco del 28 de julio de 1973 se encuentra una buena base interpretativa. En este texto (44) se puede encontrar el desarrollo de la noción de "militancia", consistente en la necesidad del proceso político de contar con cuadros que no sólo "apoyen" al proceso, es decir, coincidan con él desde posiciones distintas, sino que militen, o sea, participen del proyecto político en cuanto tal. La necesidad de organizar estos "militantes" en instituciones propias fluye del planteamiento, y explica probablemente con la mayor nitidez el surgimiento alternativo de instituciones promovidas directamente por el gobierno, como las organizaciones campesinas de la ley 19400, que expresamente se proponen plantear una alternativa en competencia con otras instituciones ya existentes y que pertenecerían a la influencia de otras "militancias" políticas por lo cual son "recusadas" por el gobierno (45).

Con referencia a la significación jurídica de una ley de este tipo, Bustamante observa:

---

(43) Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1971-1972, p. 11-12.

(44) El Peruano, 30 de julio de 1973.

(45) Este proceso de encuadramiento político por el gobierno no es privativo del sector agrario. Para una visión de lo ocurrido entre los trabajadores de las comunidades industriales puede consultarse: PASARA, Luis et al., Dinámica de la comunidad industrial, DESCO, Lima, 1974.

"...lo que en este Decreto-Ley resulta novedoso es lo que se refiere a la explicitación o expresión "jurídica" que adquiere este proyecto claramente político en el sentido instrumental del término. ... Forma parte este Decreto-Ley, de una nueva conceptualización en la medida en que se aleja un tanto de las tradicionales funciones y características de las normas jurídicas. Estas, tradicionalmente, tendían a la "normatividad" concebida en términos de administración estatal "neutra". En cambio, en nuestro caso, esa pretendida neutralidad no solamente no existe, como en muchos ejemplos, sino que -además- está directamente negada por normas jurídicas que, revestidas de la legitimidad que otorga lo promulgado o legislado, implementan -de hecho- proyectos políticos inmediatos y de solución coyuntural.

A todo lo anterior, tenemos que añadir que -en lo referido a las normas que estructuran la naturaleza de las nuevas organizaciones agrarias- se muestra claramente la intención de viabilizar también proyectos a largo plazo que, tradicionalmente, hubieran sido reservados a "planes" no tan prontamente traducidos en normas jurídicas, de cuyo cumplimiento se encargan organizaciones de la administración pública. En cierta medida, consiguientemente, el Derecho Normativo Tradicional puede estar dejando paso a la concepción de un Derecho Regulatorio de las relaciones sociales e implementador de políticas planificadas de acuerdo a modelos ideológicos y políticos." (46)

Vamos a discutir apenas algunos aspectos de esta interpretación. Debe tenerse en cuenta que, si bien sustantamente acierta al percibir la "expresión" directa del proyecto político en la ley como diferencial en el manejo instrumental del derecho, la verdadera diferencia estaría en el estilo del medio empleado -lo explícito de su propósito- y no en la instrumentación misma que parece más bien una característica de todo derecho; lo original de la 19490 sería la renuncia a presentar en términos de neutralidad aparente, como si acostumbraba el derecho tradicional, el proyecto político. Lo nuevo en suma, no es pues la función instrumental sino el lenguaje utilizado. Ahora bien, el tema de la legitimidad acompa -

(46) BUSTAMANTE, Alberto. Las Abstracciones en la Ideología Jurídica..., p. 94-95.

ante a la norma es un punto de controversia, en la medida en que puede discutirse si este carácter proviene del ser promulgada, como parece sostener Bustamante, o justamente de su forma "neutral", que es precisamente lo que las normas del derecho agrario peruano y, en especial la 19400, estarían abandonando. ¿Cuán legítimas -en el sentido sociológico del término- son percibidas estas normas de lenguaje directo, no neutral? es la pregunta pertinente a la hipótesis que lanza Bustamante. El punto lo dejamos pendiente en la medida en que requiere de verificación empírica. Dejando la discusión abstracta sobre la conceptualización del carácter de estas normas, vamos más bien al análisis del vínculo entre estas normas y sus relaciones sociales correspondientes.

Como hemos anotado previamente en este mismo capítulo, la implementación de las disposiciones transitorias de la ley 19400 que ordenaban el cese de las organizaciones representativas del agro, se efectuó fundamentalmente contra las organizaciones de los propietarios agrarios. Sólo existe una parcial evidencia de que se intentó hacer algo contra una federación campesina, en el Cuzco. Lo que importa analizar en el surgimiento de esta estructuración alternativa a las existentes es la dinámica de la implementación impresa por SINAMOS. Porque, efectivamente, la implementación en manos de este organismo estatal parece haber usado, en indesligable unidad, las acciones de "promoción" de la organización buscada y las acciones de bloqueo contra las organizaciones existentes, en la medida en que éstas resultaban competitivas con aquélla.

La tónica general de los numerosos documentos campesinos que dan cuenta del proceso de implementación es de denuncia de una serie de diversas acciones violatorias de la autonomía de las organizaciones campesinas o de interferencia abierta del SINAMOS, organismo responsable de implementar la ley, en virtud del artículo 19° de la misma:

"El SINAMOS prestará asesoría para la constitución de las organizaciones a que se refiere este Decreto-Ley y para el ejercicio de sus actividades".

Buscamos la información sobre el funcionamiento y los contenidos de esta "asesoría" a la que se refiere la ley. La Federación Campesina de Huaral, Huancayo y Huacapistán en la Convención Campesina de diciembre de 1973 acordó rechazar la intervención de SINAMOS en las organizaciones agrarias del valle y denunció específicamente un encuentro de "jóvenes campesinos" que, según ellos, estaba orientado por SINAMOS para dividir y domesticar al campesinado (47). La Federación Campesina de Huancayo, conjuntamente con la anterior, señaló en un comunicado de noviembre de 1973 que SINAMOS utilizaba las calumnias, falsas promesas, la corrupción de dirigentes, a través de sus promotores en el campo, con el propósito de liquidar a los organismos de lucha, sustituyéndolos por las ligas que controlarían los técnicos del gobierno (48). La Federación de Campesinos del Cuzco plantea que sus bases de Espinar reciben amenazas del SINAMOS para ingresar a la Liga Agraria; asimismo denuncia que sólo entran a la universidad -presuntamente beneficiándose del sistema de ingreso libre dispuesto por el gobierno para los campesinos- los hijos de los campesinos que pertenecían a las ligas de la Ley 14900 (49). En la reunión de instalación de la Liga Agraria de Arequipa se produjo el retiro de once organizaciones que acusaron al SINAMOS por pretender imponer una lista de candidatos a ocupar cargos dirigentes; esto frustró la reunión de constitución de la liga en junio de 1973 (50). Probablemente, más completa es el documento de la Federación Provincial de Campesinos de Ancahuasi que plantea:

47) Federación Campesina de Huaral, Huancayo y Huacapistán, Convención Campesina, 1973 de diciembre de 1973, mimeo.

48) Federaciones Campesinas de Huancayo y Huaral, Huancayo y Huacapistán, Declaración, 19 de noviembre de 1973, mimeo.

49) Federación de Campesinos del Cuzco, mimeo.

50) Informativa Agraria, 1973, mimeo, p. 11.

"...somos testigos en nuestra provincia de Andahuaylas de la forma como SINAMOS trafica con las necesidades populares al ofrecer solucionarlas, pero condicionándolas al apoyo político a las reformas y al Gobierno Militar; ...también somos testigos en nuestra provincia de Andahuaylas de la forma como SINAMOS manipula y corrompe a los dirigentes y a las masas, y desarrolla una intensa campaña de división, confusión y desprestigio contra las organizaciones y dirigentes clasistas que, como nuestra Federación, no se someten a él". (51)

En conexión con las medidas contra las organizaciones competitivas con la estructura planteada por la ley 19400 deben tomarse en cuenta las muchas detenciones de dirigentes pertenecientes a aquéllas. Los numerosos documentos provenientes de organizaciones campesinas están llenos de nombres de dirigentes que fueron detenidos por períodos breves o prolongados, bajo diversos tipos de acusaciones; en muchos de estos casos la razón de la detención -no siempre formalizada ante el juez mediante el procedimiento correspondiente- parece ser el trabajo activo de estos dirigentes en formas institucionales competitivas con las diseñadas por el gobierno. El balance que hace la Confederación Campesina del Perú, respecto a esta temática, es el siguiente:

"...la respuesta principal del gobierno en esta última etapa no ha sido una violencia asesina generalizada contra las masas. La burguesía reformista se ha expresado sobre todo a través del confusionismo y la manipulación de los organismos campesinos, a la vez que procedían a efectuar expropiaciones y adjudicaciones masivas de tierra durante la etapa. (...)

Sinamos, el que, a espaldas de las masas, autoritariamente, con confusionismo, mercenarismo y manipulación, avanza en su penetración del movimiento campesino, organizando ligas y Federaciones Agrarias burocráticamente y buscando arrastrar al campesinado tras la burguesía, y tratando de frenar la alianza obrero-campesina". (52)

(51) Aprobado en Asamblea de Delegados de la FEPCO, del 31 de enero de 1974, en Crítica Marxista Leninista, N° 8, mayo de 1974, p. 68-70.

(52) "Balance crítico de las luchas del movimiento campesino", en Confederación Campesina del Perú, IV Congreso Nacional Campesino, Informe Central, p. 3 y 9.

161.

Como consecuencia de esta visión de los efectos de la ley 19400, numerosos organismos campesinos piden la derogatoria de este dispositivo. La Federación Campesina del Cuzco, sostiene que ya este intento de montar un aparato de control del campesinado por el gobierno tuvo antecedentes en Cuzco, en 1968 al constituirse un Frente Departamental de Campesinos y en 1971 con la Federación Tupac Amaru que realizó un congreso financiado por el Ministerio de Agricultura; pide la derogación de la ley, dando como argumento legal la vigencia del convenio 87 de la OIT (53). La Federación Provincial Campesina de Satipo acuerda exigir la vigencia de la federación,

"protestar enérgicamente por la intromisión paternalista del SINAMOS en nuestras organizaciones campesinas"  
"exigir la derogatoria del antisindical D.L. 19400" (54).

La Federación Campesina de la Convención y Lares también se pronuncia por la derogatoria de la ley 19400 o por su reglamentación para garantizar la vigencia y autonomía de las organizaciones sindicales (55).

Finalmente, la propia OCP en su "Plataforma de Lucha" incluye:

"Luchar contra los intentos de control político del Reformismo burgués sobre las masas campesinas y el proletariado rural, o sea lucha contra el SAP-CAF y el SINAMOS como partido político del Gobierno, por la derogatoria del Decreto Ley 19400, de la VIII disposición del Decreto Ley 17716 y las disposiciones del Código de Justicia Militar que con el pretexto de prevenir el asalto a la Reforma Agraria burguesa reprimen a las masas y a sus dirigentes con la cárcel, juicios y tortura" (56).

(53) Lucha Campesina, diciembre de 1972, mimeo.

(54) Federación Provincial Campesina de Satipo, resoluciones y conclusiones de la Convención, octubre de 1971, mimeo.

(55) Federación Campesina de la Convención y Lares, Manifiesto, 13.12.72, mimeo.

(56) "Plataforma de Lucha de la OCP" de la Comisión Nacional Campesina, Informe Central, P. 14.

Hemos visto el nacimiento de una ley que cuidadosamente se propone encuadrar la organización campesina entre parámetros políticos propios del gobierno; también hemos citado testimonios dispersos pero convincentes sobre el papel de los implementadores de la ley, contra las organizaciones de los campesinos que resultan competitivas al modelo de la ley. Nos toca examinar ahora el contenido del producto diseñado por la ley, es decir, la resultante obtenida efectivamente en términos positivos de la implementación. Para ello nos remitiremos al contenido del congreso de instalación de la Confederación Nacional Agraria, constituida por mandato de la ley 13490, en octubre de 1974 en Lima, de acuerdo al volumen de conclusiones.

La representatividad de la CNA es discutida. Según la CCP, su obvia competidora, en mayo de 1974, SINAMOS había logrado constituir un total de 47 ligas agrarias en trece departamentos; en siete de éstos tenía ya la correspondiente federación departamental y como unidades de base se contaban 642 comunidades campesinas, 193 cooperativas agrarias y otras 57 cooperativas (57). Mejía y Díaz Sabán en octubre de 1974 la cifra de 113 ligas agrarias y 18 federaciones departamentales, señalando que la propia CNA declara tener afiliados a cuatrocientos mil campesinos, muchos de los cuales "señalan" participan con una adhesión formal: "si bien es la mayor organización campesina del país, no deja de acusar una gran debilidad" (58). La propia CNA señaló en la ceremonia de instalación del Congreso más de ciento veinte ligas y un total de dieciocho federaciones departamentales (59).

(57) "Balance crítico de las luchas...", en Informe General, p. 13.

(58) MEJÍA, José y ROSA DÍAZ, op. cit.

(59) "Informe del Presidente del Comité Nacional organizador del Congreso de Instalación de la Confederación Nacional Agraria", en Congreso de Instalación...

La aplicación de la LRA para regularización campesina, a partir de los acuerdos del Congreso, como vimos en el capítulo IV, es criticada frente a la reforma agraria, las demandas sobre el papel a jugar por la LRA en el proceso de reforma agraria y de planeamiento político general frente al gobierno.

Como hemos visto antes, especialmente en el capítulo IV, quien esperaba de la LRA una acción efectiva respecto a la reforma agraria, hubiera estado equivocado. La LRA es crítica de una doble forma: demandando la aplicación eficaz de las normas vigentes y reclamando la modificación de normas para lograr determinados objetivos. En cuanto a lo primero, aparte de las citas que ya hemos hecho entre los acuerdos del Congreso, podemos encontrar exigencias de que se respeten los plazos legales para la afectación y que se apliquen las normas sobre sabotaje a la reforma agraria (60), de que todo el país sea declarado zona de reforma agraria y el desarrollo del proceso sea simultáneo en todas las provincias, cuidando de invocar entre las razones para esto "que los campesinos que sufren esta tardanza y postergación están perdiendo fe en el Proceso Revolucionario" (61). Asimismo, se encuentran fuertes críticas al SENAFOP, acusándolo de que su apoyo no se da de acuerdo a las "exigencias vitales" del campesinado, que su capacitación es "muy ligera, superficial y deficiente", que tiene funcionarios de trayectoria política tradicional que no se identifican con el proceso, que no tienen personal de extracción campesina y que los campesinos con experiencia no tienen acceso a él (62).

Paralelamente, se encuentran algunas propuestas para modificar normas. Por ejemplo, se plantea reducir los límites inafectables en la costa por ser excesivos, sugiriendo que permanezca la propiedad

(60) Congreso de Instalación..., Comisión Política, p. 11.

(61) Op. cit., Comisión Política, p. 11.

(62) Op. cit., Comisión Política, p. 10-20.

individual hasta quince hectáreas (63) se piden nuevos dispositivos sobre mujeres como trabajadoras ventuales en las organizaciones agrarias y que establezcan un impuesto del 2% sobre los excedentes de las cooperativas agrarias de producción y de las SAIS para dedicar esos fondos a comunidades pobres (64). Probablemente, un punto de cuidadosa transacción es el tratamiento de la deuda agraria en el cual podemos contrastar los considerandos con los acuerdos:

"Considerando:

1. Que el campesinado peruano durante siglos ha sido explotado y ha contribuido con su esfuerzo al enriquecimiento de la oligarquía nacional.
2. Que el esfuerzo y el sudor de los campesinos han pagado ampliamente el valor de las tierras, más aún teniendo en cuenta que en amplios sectores del país nunca ha percibido salario (sic).
3. Que es necesario fortalecer el sector agrario, propiciando el crédito, la asistencia técnica y los beneficios sociales a favor de las clases campesinas, como tal la Confederación Nacional Agraria (CNA).

Acuerda:

1. Demandar al Gobierno Revolucionario que se cumpla el art. 83 del Texto Único Concordado a fin de que los campesinos y empresas asociativas obtengan una moratoria de cinco años a partir de la fecha en la deuda agraria, cualquiera sea la extensión de la tierra adjudicada.
2. Que se dé exacto cumplimiento a los artículos de la ley N° 19977 sobre la gratuidad de la adjudicación.
3. Que el Estado destine los fondos de la deuda agraria para el desarrollo de las Organizaciones Asociativas como son Cooperativas Agrarias de Producción, Comunidades Campesinas y Asociaciones de Campesinos sin Tierras (65).

Obsérvese en el texto que los dos primeros considerandos parecen llevar a un planteamiento del no pago de la deuda agraria por, sin embargo, no

(63) Op. cit., Comisión Asesora, p. 10.

(64) Op. cit., Comisión Asesora, p. 10.

(65) Op. cit., Comisión Asesora, p. 10.



de la Confederación a todos los niveles de decisión del aparato estatal, compartiendo el poder y participando en la toma de decisiones.

Particularmente interesante es el comportamiento que la CNA ha tenido sobre los sindicatos, en relación al proceso revolucionario, habida cuenta que, como hemos visto, la política que allí venía implementada es anti-sindical. El acuerdo pertinente dice:

"Que antes del actual Proceso Revolucionario, existieron varias formas de organización campesina entre las que destacaron fundamentalmente los sindicatos campesinos que lucharon por la tierra y todas las reivindicaciones del campesinado (...) y el campesinado no contó con un instrumento legal que permitiera su organización a nivel local y nacional.

Que muchas de tales organizaciones comunales o sindicales del campesinado antes del Proceso Revolucionario actual fueron objeto del control y manipulación de grupos políticos que trataron de usar tales organizaciones para fines particularistas.

Que es preciso reconocer la acción positiva cumplida por las luchas del campesinado que permitieron precisamente el actual Proceso Revolucionario que surge de sus antecedentes en la lucha por la liberación de todo el pueblo peruano.

Que toda la lucha del campesinado antes del Proceso Revolucionario, a pesar de su carácter disperso y fragmentario, fue parcial y dispersa sin una acción coordinada y unificada a nivel nacional por no existir una central campesina auténtica..." (1).

El acuerdo termina reconociendo la acción revolucionaria de las organizaciones comunales y sindicales previas al actual proceso y señalando que solo con la ley 19800 se ha podido alcanzar la definitiva organización del campesinado para defender sus intereses. Serían aspectos debidos ser notados. En primer lugar, el papel del campesinado con la teoría oficial sobre las organizaciones populares creadas al respecto. En segundo, por ejemplo, en la revista del INAM, una de las publicaciones del gobierno señala:

(1) Véase, p. 107, capítulo III, párrafo 1.º

"...todas las instituciones (con excepción de los diversos campos de la actividad educativa, tuvieron un profundo carácter de selectividad, exclusividad y segregante. A tal carácter no fueron sino reflejos, por ejemplo, las organizaciones políticas y sindicales. Los partidos, y los sindicatos a él no subordinados, no pudieron, por ende, constituir jamás entidades de participación real. Siempre se vieron marginados los Partidos y sindicatos nuevos, por eso, buscamos lavados de participación, incapaces por su propia estructura, por sus propios supuestos ideológicos, por sus propósitos de finalidad, de liberar o constituir canales de auténtica expresión participativa" (193).

Indudablemente hay diferencias en la valoración. La CGA se coloca del lado de la versión oficial al no reconocer ningún papel de los sindicatos en el actual proceso de reforma agraria, hecho que con las evidencias mostradas en el capítulo III no puede ser negado. En cualquier caso, la discrepancia no está en tanto, al afirmarse en el acuerdo que la auténtica unidad campesina se promueve sólo a través de la organización creada e implementada oficialmente.

La toma de posición con respecto a las organizaciones campesinas sindicales, que es crucial para entender a la del gobierno, nos puede introducir en el contenido del siguiente artículo del Aficio de la CGA. La auto-evaluación de las organizaciones rurales en la consideración, por lo hecho hasta el momento, señala la falta de la implementación de la Reforma Agraria y entre los motivos señalados, aprecia la falta de apoyo del sector público, pérdida de autonomía de "buena experiencia de participación y de transición de las relaciones y métodos", y se propone seguir luchando "contra los obstáculos que las acciones campesinas encuentran en las líneas de acción oficial". Este planteamiento se dirige a la participación oficial en una línea

(192) DELGADO, Carlos, "El Nuevo Poder Campesino en la Revolución Peruana", en *El Nuevo Poder Campesino*, Lima, 1975, p. 114.

(193) Congreso de la CGA, *Informe de la Comisión de Autoevaluación*.

sentación autónoma del campesinado" (74) mediante "una poderosa y auténtica organización" (75) dirigida a "garantizar y profundir el proceso" y que pueda "denunciar y tomar las medidas necesarias cuando se presenten deformaciones que pretendan desviar el proceso revolucionario" (76). Como hemos visto antes, esta intervención se concreta en la participación dentro de los organismos públicos. Estos planteamientos aparecen reiteradamente en los diferentes acuerdos.

Lo que puede discutirse es cuán autónoma será la intervención de esta organización diseñada, implementada y apoyada por organismos gubernamentales. En el propio Documento Final del Congreso encontramos dos evidencias referentes a este tema. Una de ellas es la financiación, sobre la cual los acuerdos declaran que es necesario alcanzar independencia pero que, como no se tienen recursos, se pide al gobierno una asignación transitoria mediante partidas en el presupuesto nacional y a ser financiada con un impuesto adicional (77). Con esto, se establece un vínculo clave de dependencia del aparato estatal que, en otros sectores y en condiciones similares ha servido para verdaderas acciones de chantaje sobre las organizaciones laborales (78). La segunda evidencia está en los Estatutos de la CNA aprobados en la misma reunión. Por disposición transitoria, se faculta a la junta directiva para subsanar las observaciones al Estatuto que pudiera formular el SINAMOS durante el proceso de inscripción oficial de la CNA (79). Esta facultad del SINAMOS

---

(74) Op. cit., comisión diecisiete, p. 1.

(75) Op. cit., comisión diecisiete, p. 8.

(76) Op. cit., comisión diecisiete, p. 2.

(77) Op. cit., comisión dieciséis, p. 1.

(78) Cf. PASARA, Luis et al., Dinámica de la comunidad industrial, tercera parte: la organización de las comunidades industriales.

(79) "Estatuto de la Confederación Nacional Agraria" en Congreso de Instalación..., p. 22.

tiene su base legal en los arts. 35° y 29° del D.L. 19400. Adicionalmente a este sometimiento previsto por los Estatutos, en atención a lo dispuesto por la ley, hay una norma estatutaria que concede facultades adicionales al SINAMOS sin que la ley lo hubiera previsto; es la disposición especial que establece:

"En caso de desacuerdo entre organizaciones integrantes o entre éstas y la Junta Directiva acerca de la interpretación del Estatuto, se recurrirá al SINAMOS para que dirima o resuelva" (80).

En suma, la Confederación Nacional Agraria emanada del proceso de implementación de la ley 19400 resulta una entidad crítica frente al proceso de reforma agraria, que se propone ejercer una acción fiscalizadora sobre la coherencia entre las normas y su ejecución, proponiendo cautelosamente algunas modificaciones del régimen legal. Pero en lo sustantivo se sitúa dentro del proceso político encabezado por el gobierno, es decir, entiende que "los intereses de los trabajadores" están representados por él y propone mecanismos para viabilizar su incorporación coparticipatoria en el poder que él ejerce. En otras palabras, no hay en la CNA un planteamiento alternativo al del gobierno, que podamos denominar propio del campesinado. Esta organización, por este carácter, resulta funcional a los propósitos de encuadramiento que señalamos al comienzo del parágrafo. Sin embargo, su participación en el proceso de reforma agraria y en el conflicto social al cual corresponde no debería ser vista como necesariamente de contención de la dinámica, a pesar de sus agresivas críticas a las organizaciones que sí plantean posiciones alternativas al proyecto del gobierno. Esto, porque la dinámica del conflicto social en el campo se ha replanteado con la reforma agraria y exige nuevas soluciones a un enfrentamiento que crecientemente pone en conflicto al Estado y los campesinos. La búsqueda de soluciones alternati-

---

(80) Id.

vas, hoy básicamente centralizadas por la Confederación Campesina del Perú, será examinada en el parágrafo siguiente.

5.4. En este parágrafo vamos a examinar lo ocurrido en cuanto a movilización autónoma respecto a los esquemas legales que hemos examinado en los anteriores puntos del capítulo. Empecemos por situar los movimientos alternativos al que el gobierno canaliza bajo el esquema de la ley 19400.

En 1974 existían efectivamente hasta cuatro organizaciones que intentan centralizar el movimiento campesino. Tres ellas correspondían a la denominación "Confederación Campesina del Perú" y la cuarta era la Convención Campesina de la CCTP. Esta última, una parte de la Confederación General de Trabajadores, es más bien pequeña. En la reunión que llevó a cabo en mayo de 1974, con la presencia de representantes de trece federaciones departamentales y provinciales y con delegados de veinte cooperativas agrarias de producción según su propia información (81), acordó apoyar al gobierno, a la reforma agraria, la organización según la ley 19400 y la creación de la Confederación Nacional Agraria como producto de ella, solicitando que los sindicatos y sus federaciones fueran incluidos dentro del esquema (82). Asimismo denunció a autoridades y servidores públicos 'reaccionarios'. Bien puede preguntarse si hay alguna diferencia con los planteamientos que hemos examinado antes en la CNA. Más aún, de acuerdo a sus propios planteamientos, es muy probable que al crearse la Confederación prevista por la ley 19400 las bases de esta organización se hayan incorporado a la CNA.

En cuanto a la Confederación Campesina del Perú, es necesario situar su antecedente más inmediato en mayo de 1973, con ocasión de la

---

(81) DESCO, Información Mensual, N° 20, mayo de 1974, p. 35.

(82) Unidad, 16 de mayo de 1974.

171.

realización del IV Congreso de la CCP que debió tener lugar en la comunidad de Eccash. En esta reunión se produjo una división que quebró la CCP entre un grupo dirigido por Saturnino Paredes, organizador de ese frustrado congreso y la mayoría que se retiró del evento. El grupo de Paredes sigue actuando en algunas regiones pero con una notoria incapacidad para articular la centralización a nivel nacional. En tanto, la mayoría se reunió meses después en la Asamblea Nacional Campesina, en agosto de 1973, en Huaura, donde se sentaron las bases para la reconstitución de la CCP; sin embargo, después de esa asamblea se escindió otro grupo minoritario, encabezado por el dirigente Manuel Llamojha, que tiene acciones en algunas partes del país. En La Convención, las bases de esta fracción han entrado a un Frente de Defensa con el SUTEP, y la Federación de Trabajadores de Quillabamba, junto con algunos sectores conservadores pero en posición anti-gobierno. Aparentemente, una táctica bastante hábil de parte del SINAMOS ha dejado sin objetivos reivindicativos a la Federación Campesina de la Convención, que ha sido reconocida oficialmente; esto ha provocado el declinamiento de las fuerzas de este movimiento (83).

Queda por examinar la situación de lo que parece, indudablemente, el más representativo de los organismos campesinos alternativo al esquema del gobierno. La Confederación Campesina del Perú realizó su IV Congreso Nacional en Huaral, en mayo de 1974; a él asistieron 201 campesinos como delegados plenos y 135 como delegados fraternos. Según el Informe del IV Congreso, estos delegados representaban a 172,800 campesinos afiliados en organizaciones de trece departamentos (84). De las 144 bases representadas, 65 eran sindicatos, según Mejía y Díaz quienes añaden:

---

(83) ORE, Teresa, Los nuevos movimientos políticos de campesinos con tierra (en La Convención), Pontificia Universidad Católica del Perú, memoria de bachillerato en ciencias sociales, Lima, 1974, p. 74-104.

(84) IV Congreso Nacional..., Informe General, p. 36 y 36-37.

172.

"A pesar de ser menor que la CNA (...) la CCP se muestra hoy como la más representativa de las organizaciones campesinas del país" (85).

Vamos a examinar los contenidos de la movilización canalizada por la CCP a través de dos problemas centrales que son la tenencia de la tierra y la deuda agraria. Analizaremos en estos dos problemas los medios y los objetivos alternativos planteados por este movimiento, así como la interacción con las normas del derecho agrario.

La lucha de la organización campesina por la tierra, a partir de la ley de reforma agraria ha consistido de acciones de movilización para lograr la toma de posesión por los campesinos. Estas movilizaciones han conocido por lo menos dos tipos de acción en torno a la obtención de la tierra, que se diferencian no sólo en el grado y forma de apelar a la toma de tierras, sino fundamentalmente en el modelo de participación en la producción, que puede implicar o no que los campesinos tomen a su cargo efectivamente la explotación agropecuaria.

La posición de la CCP con respecto a la obtención de la tierra ha sido definida en el IV Congreso donde se aprobó la lucha por la recuperación y la toma de tierras dentro de la Plataforma de Lucha (86), distinguiéndose dos situaciones:

"1. Respalda y conducir las luchas del campesinado pobre por la tierra, mediante la toma de los fundos, sin pago, donde se mantienen relaciones de explotación y opresión semifeudales, que constituyen un freno para el desarrollo de las economías campesinas y la agricultura en general (...)

---

(85) MEJIA, José y Rosa DIAZ, op. cit.

(86) "Plataforma de lucha de la CCP", en Informe Central..., p. 23.

173.

2. Respaldar y conducir las luchas del proletariado agrícola por mejoras salariales y en defensa de sus organizaciones sindicales, siendo una de las formas para ello, las tomas de fundos de los grandes y medianos burgueses agrarios exigiendo que sean expropiados" (87).

Es necesario recordar que existe un régimen legal, creado por la ley de reforma agraria, que se ocupa de las tomas de tierras. En efecto, la tercera disposición especial establece:

"Las personas que instiguen o fomenten o promuevan o ejecuten actos de invasión o usurpación de predios rústicos (...) o ejecuten actos de perturbación posesoria, quedarán excluidas del beneficio de adjudicación de tierras por la Reforma Agraria (...) Las personas comprendidas en esta disposición serán sancionadas conforme a las reglas de los artículos 257° y 282° del Código Penal, pudiendo el Juez elevar hasta el doble las penas señaladas. En estos casos no procede el beneficio de la libertad bajo caución, ni fianza, ni la condena condicional. Para abrir instrucción por delitos comprendidos en los títulos VII y VIII de la sección sexta del libro segundo del Código penal en relación a predios rústicos, los jueces instructores, deberán previamente solicitar informe a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural a fin de que indique si los presuntos responsables son campesinos que se encuentran amparados respecto a las tierras materia de la denuncia por la legislación sobre Reforma Agraria, en cuyo caso, no procederá la apertura de instrucción (...)"

Habida cuenta de la adición del último párrafo, que fue introducido por una disposición del D.L. 18296, hay un aspecto llamativo en el régimen legal aplicable. La tipificación del delito es usurpación de acuerdo al derecho penal, lo cual aparece ratificado por la mención de esta disposición especial tercera sobre el artículo 257° del

---

(87) Informe Central..., p. 26.

174.

código penal, que precisamente se refiere a esta figura delictiva. También es claro que son sancionables quienes no son beneficiarios de la reforma agraria que fuera aplicada a la tierra objeto de la invasión. Pero ¿qué ocurre con los presuntos beneficiarios que toman las tierras? Según el primer párrafo de la disposición especial, deben quedar excluidos del beneficio de adjudicación; pero según el último párrafo no se les abre instrucción. En suma, el campesino que toma la tierra que le correspondería por acción de la reforma agraria, no es pasible de acción judicial como usurpador pero sí deja de ser beneficiario. Como puede comprobarse en la práctica, tampoco esta sanción viene siendo aplicada.

Vamos ahora al análisis de los casos concretos de tomas de tierras. Uno de los modelos a los cuales hemos hecho referencia es el que se ha generado en la costa, en varios valles, pero que probablemente tiene su prototipo en el departamento de Piura. San Francisco y Chocán es la primera hacienda tomada el 11 de setiembre de 1972, con 1050 hectáreas y una piladora de arroz mecanizada. Al culminar exitosamente esta toma, puesto que la afectación llegó diez días después, se produce una sucesión de tomas en los meses siguientes. En enero de 1973 la comunidad de Querecotillo toma doce fundos. El 18 de agosto de 1973 se tomó el fundo San Fernando, que había sido declarado inafectable, con lo cual se totalizaron 80 fundos tomados en once meses (88). En un informe detallado de estas tomas, presentado por la Federación de Campesinos de Piura, se establece que esta serie de tomas es fruto de la nueva línea emprendida por la federación desde febrero de 1972 que dejó de reclamar "aceleración" de la reforma agraria y comenzó la movilización independiente. Este cambio se generó al fracasar la toma de la Liga Agrícola, entidad de los propietarios, que en manos de los campesi-

---

(88) Informativo Agrario, N° 3, agosto de 1973, p. 11.

nos era totalmente inútil. Asimismo, la FEDECAP precisa que las tomas no tienen como objetivo obtener el control sobre los medios de producción sino fortalecer la unidad clasista y hacer madurar al campesinado en su conciencia política (89). En la II Convención campesina del departamento de Piura, en enero de 1973, se dio cuenta que las tomas del valle de Chira y el Alto Piura se habían realizado con acciones sincronizadas a través de FEDECAP y se señaló que tales tomas "son las respuestas a las promesas oficiales...por parte de un campesinado deseoso de libertad democrática". Ahí mismo, se dijo que la aceleración de la reforma agraria era conveniente pero no bastaba y se aprobaron planteamientos que la legislación no contiene, como la desaparición del mínimo inafectable y el no pago de la deuda agraria. Asimismo, se planteó la necesidad de controlar la comercialización del algodón y su utilización en la industria (90). En junio de 1974 el método de acción seguía siendo utilizado: en Sullana se tomaron siete predios exigiendo la adjudicación de tierras que previamente habían sido declaradas inafectables; se produjo un choque con los propietarios que trataron de desalojar a los campesinos; estos últimos recibieron el apoyo de comuneros de Querecotillo y Salitral y no fueron desalojados (91).

Procesos similares parecen haber venido ocurriendo en otras partes de la costa. La Comunidad de Reque en febrero de 1974 tomó el fundo Montegrande, sobre el cual sostiene tener títulos y que había sido transferido por el Obispo a Reforma Agraria, quien a su vez lo

---

(89) Voz Campesina, N° 2, noviembre de 1973, p. 29.

(90) II Convención Campesina de la Federación Campesina de Piura, 20 de enero de 1973, mimeo.

(91) DESCO, Información Política Mensual, N° 21, junio de 1974, p. 36-37.

había adjudicado a una cooperativa agraria de producción (92). En Cajamarca, varias pequeñas tomas se han producido, como la de la hacienda Pomabamba en el distrito de San Marcos, 40 hectáreas, abandonadas y por cuya afectación se luchó largo tiempo sin resultado (93). El caso más importante, sin embargo, luego de Piura, parece ser el del valle de Chancay. Después de agotar largos períodos de trámites administrativos en marzo de 1973 comenzó la acción coordinada de huelgas y tomas (94). Empezó la acción en la hacienda Boza, la cual se había dividido en doce lotes. Luego se tomó Los Tilos, un establo semiabandonado y el estado se generalizó prontamente al valle, con la combinación de huelga y tomas que hemos visto en el capítulo III. En el caso de Los Tilos, los trabajadores habían denunciado el sabotaje a la reforma agraria cometido por el propietario, sin resultado. En San José y Torreblanca, la toma de posesión por el Comité Especial de Reforma Agraria sucedió a las tomas:

"Casi todos estos sucesos tuvieron un mismo molde. En un primer momento los sindicatos declaraban la huelga, ajustándose a todos los procedimientos de ley, establecidos por el Ministerio de Trabajo, aunque incluyendo entre sus demandas la afectación del fundo. El Ministerio de Trabajo solucionaba parcial o totalmente los pedidos referentes a las condiciones laborales, pero no podía solucionar lo referente a la reforma agraria, por lo que la huelga continuaba" (95).

En mayo se decretó un paro de la Federación con un pliego común para el valle:

- 
- (92) Federación Campesina de Lambayeque, comunicado del 8.4.74, mimeo.
- (93) Comunicado del Comité de Campesinos de Pomabamba, mayo de 1974, mimeo.
- (94) Para un informe del proceso de movilización en el valle véase Informativo agrario, N° 2, junio de 1973, p. 3-4.
- (95) MEJIA, José y Rosa DIAZ, op. cit.

177.

"En el corto lapso de cuatro meses, los trabajadores ocuparon un establo y tres importantes haciendas, acelerando el proceso de transferencia y sellando definitivamente la suerte del sistema de hacienda" (96).

La significación de este tipo de tomas para el movimiento campesino debe ser examinada a la luz de lo planteado por la FEDECAP ante la II Convención Departamental Campesina de Cajamarca:

"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 "representación". 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 en -vuelto en argucias legales" (97).

El planteamiento es claro. Lo importante no es básicamente la recuperación de la tierra y la precipitación de la afectación formal por acción de la reforma agraria, que en casi todos los casos se obtiene. El sentido más permanente está en la educación del campesino en la acción organizada a través de la movilización independiente. Probablemente una notable muestra de la traducción jurídica de los logros de esta movilización es un acta firmada en la toma de una hacienda del valle de Huaura-Sayán. En este documento se lee:

"En el despacho Subprefectural de la Provincia de Chancay, en Huacho, a los veintiocho días del mes de marzo de mil novecientos setentitres, se reunieron los Señores FELIX HONORES VEGA, Secretario General, WALTER MALDONADO QUISPE, Secretario de prensa y Propaganda, y JU-

---

(96) Ibidem.

(97) "La insurgencia del poder campesino en las luchas por la tierra en el agro piurano" en II Convención Departamental Campesina de Cajamarca, 16, 17 y 18 de febrero de 1973, Luzes, p. 7.

LIO LIZARZABURO, como Secretario de Promoción y Formación de Bases, respectivamente de la Federación Campesina del Valle de Huaura-Sayán, SABINO TOLENTINO HOCES, Secretario General; VICENTE ROQUE LAUREANO, Secretario de Defensa; y el Trabajador CRISANTO CORDOVA HEREDIA, todos representantes del Sindicato Unico de Trabajadores de la Hda. Sta. INES; PEDRO REQUEJO VERA, Delegado del Sindicato de S. Pedro Alto y Loreto, ante la Federación Campesina del Valle de Huaura-Sayán, de una parte, y de la otra el ingeniero CLAUDIO FERNANDEZ CONCHA propietario del Fundo Sta. INES, y el Dr. ANDRES PALACIOS ALCANTARA asesor legal del Fundo, con el fin de dar solución a la HUELGA que afecta el Predio, a la entrega del mismo a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, en aplicación a la Ley N° 17716.

Después de breve deliberación las Partes llegaron a los siguientes acuerdos:

- 1).- El Ing. CLAUDIO FERNANDEZ CONCHA en forma libre y espontánea se compromete a solicitar a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, la inmediata Afectación del Fundo, para lo cual, el día de mañana 29 de Marzo presentará la solicitud correspondiente a dicha Dirección General.
- 2).- Simultaneamente el Ingeniero FERNANDEZ CONCHA LEGUIA solicitará a la referida Dirección General la recepción del Fundo por dicha repartición, y su entrega al Comité de Administración del Valle.
- 3).- En tanto el Fundo Sta. INES no sea recepcionado por la Dirección General de Reforma Agraria, el Predio con todas sus instalaciones y bienes que se encuentran bajo inventario en la IV Zona estará bajo el cuidado del Sindicato Unico de Trabajadores del Fundo Sta. INES, supervisado por la Federación Campesina del Valle de Huaura-Sayán asumiendo ambas partes todas responsabilidades por el tiempo que dure su gestión.
- 4).- El Ing. CLAUDIO FERNANDEZ CONCHA L. se compromete a reconocer en su momento y dentro de las normas legales vigentes, el pago de beneficios sociales, Vacaciones, pago de Utilidades en lo que fuera de Ley.
- 5).- El Sindicato Unico de Trabajadores del Fundo Sta. INES y la Federación Campesina del Valle de Huaura-Sayán, reconocen que, el Ing. FERNANDEZ CONCHA L. tiene derecho a lo siguiente:
  - a) Retirar los bienes muebles que no sean de uso forzoso del Fundo.

- b) Retirar los Caballos de carrera en el momento que el Ing. indique quien avisará con 24 h. de anticipación a la saca.
- c) Retirar la cosecha pendiente del Fundo, que por Ley le corresponde. De la cosecha pendiente, el Sindicato Unico de Trabajadores del Fundo Sta. INES y la Federación Campesina del Valle de Huaura-Sayán se compromete a entregar a la Firma SABORES S.A., la cantidad necesaria del fruto "MARACUYA" que cubra el adelanto de dinero recibido por el Ing. por venta anticipada de cosecha, estimada en 28 toneladas el saldo. Ambas partes convienen en que el producto de la venta sea empozado por el Sindicato Unico de trabajadores del Fundo Sta. INES, de ser éste el caso, y por el Comité del Valle en una Institución de Crédito de la Localidad, bajo la cuenta especial: pago de beneficios sociales para los Trabajadores y otros, entendiéndose que todo remanente resultante después del pago de beneficios sociales y otros, será entregado al Ing. Fernández Concha.
- 6).- El Sindicato Unico de Trabajadores del Fundo Sta. Inés, y la Federación Campesina del Valle supervisora de este acuerdo, se compromete hasta el momento en que la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, recepcione el Fundo Sta. INES a dar el debido cuidado y alimentación a los caballos y carneros.
- 7).- En este momento, el Ing. Fernández Concha, entrega, y el Sindicato Unico de Trabajadores del Fundo Sta. INES, representado por su Secretario General: recibe las llaves de la camioneta Pick-up color amarillo, marca Dodge año 1971 de propiedad del Fundo; y conviene en que las llaves de la camioneta Land Rover en poder del Puesto de la Guardia Civil de Vilcahuaura sea entregada a dicho Señor Secretario General del Sindicato.
- 8).- El Sindicato Unico de Trabajadores del Fundo Sta. INES, conviene en que el Trabajador ERNESTO AURIS GONZALES realice encargos del Ing. hasta que el Fundo sea recepcionado por Reforma Agraria.
- 9).- Ambas partes por separadas solicitarán de la Dirección General de Reforma Agraria, una Inspección Ocular en la cual se constate el Estado del Fundo, conservación de los bienes muebles y valorización total del mismo que debe comprender tanto muebles como inmuebles.
- 10).- El Ing. Fernández Concha, señala como domicilio fiscal la Avda. Benavides, N.º 1696 S. Antonio Miraflores-Lima. Ambas partes se comprometen a respetar en todos los puntos motivo del presente acuerdo, acto que se dio finalizado con la presencia del Sr. Sub-Prefecto de la Provincia de Chan

cay, quien firma y da fé del presente, siendo las Doce Horas y cuarenta y cinco minutos. Siguen las firmas de los arriba mencionados y un sello de la Sub-Prefectura de la Provincia de Chancay".

En el documento es notable el hecho del enorme poder que logra el campesino organizado en la "negociación" conjuntamente con el carácter formal que se trata de dar al acuerdo mediante esta acta, con constantes referencias a instituciones legales y en la cual interviene el subprefecto de la provincia dando fe del acto.

El otro tipo de toma de tierras es aquél en el cual la toma es el primer paso de una construcción empresarial propia por los campesinos. A diferencia del primer tipo, en el cual la toma es el primer paso para la llegada de los agentes de reforma agraria y la integración del fundo en el sistema estatal de manejo de los predios afectados para su posterior integración como cooperativa en el respectivo PIAR, en este caso la toma es el primer paso para poner en marcha la producción. Se trata de viejos fundos, abandonados o empobrecidos, en los cuales el trabajo colectivo casi no existe y la organización de éste es pre-requisito para empezar el trabajo productivo. El caso más notorio, como reciente, de este otro tipo, es el de la provincia de Andahuaylas, en la cual se ha producido un agudo proceso de tomas entre los meses de julio y agosto de 1974 (98).

El 15 de julio se producen tomas de haciendas en el distrito de Cocharcas y el día 18 en los distritos de Andarapa y Pacucha. El

---

(98) La información que sigue ha sido recogida de varias fuentes: Comités Democráticos Campesinos de Andarapa-Pacucha, Manifiesto, 24.7.74, mimeo; FEPCA, Seguimos expulsando a los gamonales del campo, mimeo; FEPCA, Alto a las maniobras de SINAMOS, setiembre de 1974, mimeo; FEPCA, Comunicado, 1.10.74; CCP, Comunicado de Prensa, 16.10.74; DESCO, Información Política Mensual, N° 22, julio de 1974 y N° 23, agosto de 1974.

26 de julio uno de los asesores de la CCP se reunió con autoridades del gobierno y se acordó establecer el trato directo en la provincia de Andahuaylas. Los días 4 y 8 de agosto, como producto de esta negociación, se firmaron dos actas entre autoridades gubernamentales, de un lado, y representantes de la Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas, de otro, en presencia de los campesinos participantes en las tomas. El análisis de estos documentos será hecho inmediatamente después. Con estas dos actas se legitimaban las tomas producidas los días 15 y 18 de julio. Entre el 10 y el 30 de agosto continúan las tomas en diversos distritos de la provincia. En total se calculan 72 haciendas tomadas con una extensión de casi 60,000 hectáreas, con participación de unos 10,000 campesinos; las cifras en todo caso son inseguras. A estas alturas comienza la reacción del otro protagonista del conflicto. El 1° de setiembre se instala el "Comité Cívico de Defensa de Andahuaylas" que reúne a los propietarios. El día 2 muere un dirigente, aparentemente ba leado por un propietario. Los días 3 y 10 continúan las tomas. El 11 la FEPCA constituye un Comité de Defensa de la Pequeña y Mediana Propiedad, para proteger a los pequeños propietarios contra los cuales, la FEPCA sostiene, SINAMOS está promoviendo invasiones para desacreditar el movimiento. El 13 de setiembre se firma la resolución que suspende las licencias autorizadas a Radio Andahuaylas (99), que el día 19 es tomada por personal gubernamental que empieza a operar sus transmisiones. A partir de entonces, varios dirigentes de la FEPCA y la CCP, así como una abogada de ellos, son detenidos y empieza una ofensiva de parte del gobierno que, efectivamente consigue el retiro de los campesinos de una parte de las haciendas invadidas, mas no de aquellas en las cuales se firmó actas con las autoridades (100).

---

(99) R.M. N° 0205-74-TC/CO, en El Peruano, 16 de setiembre de 1974.

(100) Información proporcionada al autor por dirigentes de la FEPCA en Lima, noviembre de 1974.

Importa reparar en el contenido de las actas firmadas por los delegados del gobierno y los dirigentes campesinos. En el Acta de Toxama, firmada el 4 de agosto intervienen de parte del gobierno, un delegado del Ministerio del Interior, un funcionario de Reforma Agraria, otro de SINAMOS, el jefe provincial de la FIP y otros funcionarios menores. Transcribimos los acuerdos principales del acta:

1°. Es indispensable que la delegación del gobierno reconozca el nivel de estas reuniones de trato directo como entabladas entre las autoridades del gobierno en las dependencias del Ministerio del Interior, Reforma Agraria y Sinamos; con los representantes de la FEPCA, en la persona de su secretario de defensa Julio Mezzich, y de sus bases respectivas en las personas de los cc. nombrados, por la Asociación Chanca y por los Comités Campesinos de Barrios, y con la Confederación Campesina del Perú como organismo que centraliza y representa estas bases a nivel nacional en las personas de los dirigentes y asesores nombrados. En esta como en todas las ocasiones siguientes las posiciones de todas las partes fueron planteadas en castellano y en quechua. La delegación del gobierno a través del mayor Navarrete y sus demás integrantes respondió que este reconocimiento era un hecho y se expresaba en el desarrollo de esta como de las anteriores reuniones y precisamente su presencia se debía a que esta era la posición del gobierno.

2°. A nombre de la FEPCA y sus bases el c. Mezzich planteó que los objetivos generales de estas reuniones de trato directo eran los siguientes: 1) poner en claro que la lucha del campesinado dirigido por la FEPCA era contra los gamonales, los latifundistas y el imperialismo y que no estará permitido el regreso de los gamonales. Este es el aspecto fundamental de la lucha. 2) evitar que se produzcan enfrentamientos violentos indeseables entre las masas campesinas y los organismos represivos del Estado. 3) encontrar una forma de reconocimiento legal para la situación actual de posesión de la tierra por parte del campesinado 4) facilitar la puesta en marcha de la producción en las tierras tomadas por el campesinado precisamente para ponerlas en producción para el beneficio del campesinado y de todo el pueblo. 5) establecer una forma adecuada a los intereses campesinos para la canalización y recepción del

apoyo, ayuda o cooperación del Estado al campesinado. La delegación del gobierno respondió una a una a las posiciones de la FEPCA sosteniendo que esos eran efectivamente los objetivos que también el gobierno tenía y que estaban listos a escuchar las proposiciones concretas para darle solución a estos puntos.

3°. El c. Mezzich a nombre de la FEPCA planteó que la forma para darle un marco legal adecuado a la posesión de la tierra por el campesinado era, dentro de las limitaciones de la ley de Reforma Agraria la que se presentaba en el Art. 68, 69, 71 y 72 del texto Único Concordado respecto de la adjudicación provisional por el Plazo de dos años a una Comisión Especial de Adjudicación Provisional que se constituirá en cada uno de los siete predios siguientes, por libre elección de los campesinos de cada predio: Toxama-Cocas, Santa Elena, Bellavista, Huancas, Chantaumaca, Puitoco y Chuspichamana. Estas Comisiones tendrían 15 miembros en el caso de Toxama-Cocas; ya sea con 5 Comisiones de 3 miembros o 3 Comisiones de 5 miembros; los que se coordinarían entre sí; así como habrían de coordinarse entre ellas todas las demás comisiones igualmente, constituyendo una sola estructura de dirección y administración de la producción. La delegación del gobierno, luego de varias explicaciones que le fueron planteadas, aceptó el planteamiento considerándolo en cuadrado dentro de los ofrecimientos efectuados por el propio Don Mario Vásquez Sub-Director General adjunto de Reforma Agraria.

4°. El c. Mezzich, a nombre de las bases, sostuvo que la ayuda técnica debe ser condicionada a lo que planteen los propios campesinos y que no se aceptarán actitudes prepotentes de los funcionarios como sucedió en el caso de Bellavista con la plantación de eucaliptos que se le quiso imponer inconsultamente a la base campesina, y que, por esta razón, resultó un fracaso. Es decir que el crédito, la asistencia técnica y la entrega de insumos materiales para la producción, no debe ser impuesto al campesinado sino que debe contar con su consentimiento. La delegación del gobierno, después de escuchar numerosas intervenciones de los campesinos sustentando estos puntos de vista, aceptó estos planteamientos y el responsable de Forestales de la Agencia Agraria tuvo que reconocer el error cometido en Bellavista. El punto quedó acordado.

5°. El c. Mezzich, a nombre de las bases, planteó que la posición principista del campesinado es el no pago

de la tierra, por cuanto esta tierra ha sido usurpada por el gamonalismo y ha sido muchas veces pagada por el trabajo y la explotación del campesinado. Esta lucha será victoriosa cuando muchas bases campesinas del país así lo comprendan y lo planteen a través de la CCP. Sin embargo planteó que, en las circunstancias actuales, consideran que no hay cuestión de pago de la tierra durante los dos años de adjudicación provisional y que a partir de este momento se prolongará la situación de no pago de la tierra durante los cinco años muertos que establece el Artículo 83 de la Ley. La delegación del gobierno aceptó que de acuerdo a ley los dos primeros años de adjudicación provisional no se pagaban y que luego había facultad de cinco años muertos por Ley".

(101)

En el acta de Huancahuacho, firmada el 8 de agosto, intervienen el jefe departamental de la GC, el jefe de la PIP en Andahuaylas, un representante de VII Región del SINAMOS, el administrador del Comité Especial de Andahuaylas, un asesor legal del Ministerio de Agricultura y otros funcionarios. Transcribimos algunos de los acuerdos de esta reunión:

"(...) expuso sus planteamientos a nombre de las organizaciones campesinas presentes el c. Quintanilla. Son las siguientes: como cuestión previa queda debidamente establecido que las autoridades del Gobierno reconocen que esta reunión de negociación, trato directo, transacción y acuerdo, se realiza entre dos partes: de un lado las autoridades del Gobierno; y de otro lado la Federación Campesina de Andahuaylas, la Asociación Campesina ADECAR 29 de Setiembre, y las bases campesinas mencionadas; así como por la Confederación Campesina del Perú, representada por sus respectivos dirigentes ya mencionados. 1° dejar constancia que el aspecto fundamental de nuestra lucha es contra el gamonalismo, el latifundismo y el

---

(101) Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas, 8 de agosto de 1974, Imp. Pumakawa, Andahuaylas.

imperialismo, y que por lo tanto, por ningún motivo permitiremos el regreso de los gamonales al campo. La delegación del Gobierno dio por aceptado este planteamiento, quedando aprobado.

2°. Evitar que se produzcan indeseables enfrentamientos violentos entre las masas campesinas y los organismos represivos del Estado. Por tanto: a) Establecer que no habrá represalias para los dirigentes y las bases campesinas; ni juicios iniciados por los gamonales o las autoridades por daños y perjuicios que no se han producido, o de cualquier otro tipo, en relación con las luchas efectuadas. Y que de haberse iniciado estos, sean cortados inmediatamente por no haber lugar a ellos. b) Establecer que es responsabilidad de las autoridades del Gobierno otorgar y mantener las garantías para el libre ejercicio de organización del campesinado para su lucha contra el gamonalismo, el latifundismo y el imperialismo y en defensa de sus intereses. Y que por tanto las bases campesinas y sus representantes no serán hostilizados, ni sus reuniones impedidas; el Dr. Alvarado a nombre de la delegación del Gobierno dio lectura al capítulo sobre sanciones establecido en la Ley de Reforma Agraria. El c. Letts, Asesor de la CCP, respondió que esta era una respuesta inaceptable y a su vez dio lectura a los acuerdos del IV Congreso Nacional Campesino de la CCP sobre las tomas de tierras. Sostuvo que esta era una reunión de trato directo para alcanzar una transacción sobre la situación de hecho existente y que no podían aceptarse amenazas. A continuación se produjo un caluroso debate y una situación de impase. A pedido de la delegación del Gobierno se pasó a cuarto intermedio. Reanudado el debate, la delegación del Gobierno a través de diversos voceros dio por aceptado el planteamiento campesino, quedando éste aprobado. Quedó aclarado que el campesinado no había cometido ninguna clase de delitos comunes ni de otro tipo en el curso de sus luchas.

3°. Encontrar dentro de los lineamientos de la Ley de Reforma Agraria una forma legal para la mantención de la situación actual de posesión de la tierra por parte del campesinado, en las haciendas que han sido recuperadas. Es el caso de las haciendas: Sañocc Hachabamba, Florida, Humapujero-Bohemia, Vinchobamba, Ismamarca, Tiotamba-Bruselas, Huancahuacho-Pilluto; Uchurán, Manzanayocc, Pariabamba, y Soccos-Maray. Por tanto: a) En todas estas haciendas se aplicará el artículo 68, 69, 71 y 72 del TUC de la Ley de Reforma Agraria, efectuándose una adjudicación provisional por el plazo de dos años, a las agrupaciones de trabajadores constituidas por los campesinos que se encuentran

posesionados actualmente en esas haciendas, los que constituirán sus respectivas Comisiones Campesinas de Adjudicación Provisional; lo que -como establece la ley- reemplazará a los Comités Especiales de Administración, ejerciendo las mismas atribuciones. Las Comisiones se coordinarán entre sí, con fines de constituir una estructura integrada de Administración y Dirección en dos grupos de predios de acuerdo a su ubicación geográfica. b) El CEA deberá ser liquidado en lo que se refiere a estos fundos. El CEA deberá presentar su informe y cuentas de liquidación a las Comisiones Campesinas de Adjudicación Provisional. La delegación del gobierno dio por aceptado el planteamiento quedando aprobado. El ingeniero Prada informó que adjudicación de los predios que tienen toma de posesión se puede efectuar de inmediato; y en el caso de los que no las tienen se va a aligerar en todo lo posible los trámites. 4) Facilitar la puesta en marcha de la producción en beneficio del campesinado y de todo el pueblo, en base a los siguientes planteamientos: A) Cultivos orientados a satisfacer las necesidades inmediatas de alimentación integral del campesinado y del pueblo, por tanto: aplicar la diversificación de cultivos. B) Con fines de obtener los mayores ingresos posibles en beneficio del campesinado, hacer el cultivo sobre la mayor extensión de tierra posible de cultivar bajo condiciones técnicas adecuadas. Así como una explotación intensiva mixta, agrícola y ganadera. Igualmente el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales existentes en beneficio del campesinado. Por tanto: las Comisiones Campesinas de Adjudicación Provisional organizarán la producción asegurando un área de explotación colectiva y estableciendo la explotación parcelaria para las necesidades familiares apropiadas. La delegación del Gobierno aceptó este planteamiento, quedando aprobado. El c. Quintanilla insistió en dejar constancia de que el campesinado ha puesto en producción los fundos tomados y que se rechazan las calumnias de destrucción de la producción por efecto de las tomas.

(...) 6°. Establecer que el campesinado no acepta el pago de la tierra o de la Deuda Agraria por los siguientes motivos: Las tierras han sido usurpadas por el gamonalismo que las arrebató al campesinado; que por efecto de la despiadada explotación y robo gamonalista, estas tierras han sido pagadas con creces con el trabajo y los productos del campesinado. En -

tendemos que la lucha por el no pago de la tierra o de la Deuda Agraria será victoriosa cuando las masas campesinas de todo el país, conducidas por la CCP, arranquen esta conquista al Gobierno. Asimismo, en las circunstancias actuales, el campesinado, basándose en la propia Ley remite a otro tiempo la discusión sobre el pago de la tierra; en primer lugar, puesto que no hay cuestión de pago durante los 2 años de Adjudicación Provisional; y en segundo lugar, por cuanto el Artículo 83 del TUC de la Ley de Reforma Agraria establece la facultad de 5 años muertos. Es decir, queda establecida esta condición para los fundos materia de discusión. La delegación del Gobierno dio por aceptado este planteamiento quedando aprobado. El ingeniero Prada precisó que estaba en concordancia con el Artículo 83 de la Ley y era igual que el Acuerdo de Toxama." (102)

Quisiéramos poner en relieve dos aspectos sustanciales de estas actas que nos parecen de la mayor importancia para la caracterización que debe hacerse respecto a este movimiento.

El primer aspecto que quisiéramos denotar es la "legalidad" que buscan estas actas. No sólo porque las partes representan a los campesinos que han realizado las tomas y a las autoridades que son responsables del "mantenimiento del orden", sino sobre todo por el contenido mismo de los acuerdos. De una parte, aparece expresamente consignado 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 legal de posesión de la tierra por parte del campesinado" dice el Acta de Toxama, y "alcanzar una transacción sobre la situación de hecho existente" dice el Acta de Huancahuacho. En segundo lugar, se pacta el desistimiento de acciones judiciales sobre los hechos materia de la toma de tierras, con

---

(102) CCP, Acta de Huancahuacho, mimeo.

cordando las partes en poner de lado las referencias al delito de sabotaje a la reforma agraria. Por último, el esquema de aplicación de la reforma agraria propuesto por los campesinos se formula con referencia a los márgenes que autoriza la ley de reforma agraria y las condiciones que se acuerdan están dentro de los parámetros del marco legal; con respecto a esto, probablemente lo más notorio es el problema del pago de la deuda agraria, sobre lo cual los campesinos se limitan a dejar constancia de su demanda de no pago, pero como ello depende de condiciones políticas aún no alcanzadas, la materia del acuerdo es la prórroga del pago a través de los años muertos que la ley autoriza. Todo esto configura un cuadro de sorprendente "legalidad" para los hechos de las tomas que, como tales, rebasan el marco legal. Probablemente en este juego dialéctico entre el rebasamiento de la ley y la formalización del hecho, una vez producido, hay un serio intento de que la alternativa campesina planteada obtenga una mayor consolidación, al reformularlo con la legalidad.

El segundo aspecto es el distinto modelo de participación campesina que incluyen las tomas de Andahuaylas con respecto al caso de Piura y otros valles costeros. Como apuntamos antes, en los primeros casos la participación campesina está dirigida a precipitar la afectación; luego de producida la intervención del agente de reforma agraria que formaliza la toma con el decreto supremo de afectación y la toma de posesión por el Comité Especial de Administración, cesa la movilización. Los dirigentes reputan que se ha producido un fortalecimiento y una maduración de la organización en ese esfuerzo. En cambio, en Andahuaylas se genera un modelo alternativo de reforma agraria, con un intento de crear un esquema de control campesino sobre los medios de producción. Esto se pone de manifiesto en la puesta de lado de los comités especiales de administración y la responsabilidad directa de los campesinos, en la forma en que se pacta las condiciones precisas de intervención del Estado, mediante créditos y apoyo técnico, y en el modo en que se diseña una es-

estructura propia de administración de los fundos tomados.

Quisiéramos hacer referencia a algunos otros elementos que muestran en qué medida en las tomas de Andahuaylas hay un modelo campesino alternativo que parte de una estrategia propia, si bien en la táctica concreta las acciones inmediatas buscan revestirse de la formalización que el marco legal pueda proporcionarles. Los campesinos declaran no sólo que no pagarán la tierra al invadirla, sino que no desean organizarse en cooperativas agrarias de producción o SAIS. (103) Esto se hace en función de acuerdos tomados unos seis meses antes de producirse las tomas. En el primero de ellos, luego de ponderar en los considerandos la explotación colectiva por razones de productividad y por significar un tipo de organización que mejora la conciencia colectiva, resuelven:

- "1. Explotar colectivamente las partes de las tierras recuperadas que se presten para ello.
2. Repartir entre los campesinos más necesitados el resto de las tierras recuperadas.
3. Poner las explotaciones colectivas al mando de los campesinos: feudatarios, comuneros y pequeños propietarios, a través de los Comités Democráticos Campesinos;
4. Organizar equitativamente los sistemas de trabajo en las explotaciones colectivas, evitando la formación de una capa de obreros estables agrícolas que entren en contradicciones con los campesinos;
5. Los campesinos contratarán y exigirán del Gobierno los servicios y personal técnico necesario para la producción, situándolos bajo su control y fiscalización" (104).

El segundo acuerdo resuelve:

- 
- (103) DESCO, Información Política Mensual, N° 22, julio de 1974, p. 39.  
 (104) Acuerdos de la Asamblea de Delegados de la FEPCA del 31.1.74, en Crítica Marxista Leninista, N° 2, junio de 1974, p. 69.

- "1. Formar Comités Democráticos Campesinos de entrega de tierras recuperadas y organización de la producción;
2. Estos Comités se formarán en las Asociaciones Campesinas de acuerdo a sus características y necesidades y estarán compuestos por campesinos libre y democráticamente elegidos, entre campesinos, comuneros, pequeños propietarios, feudatarios, etc.
3. Las funciones de estos Comités serán:
  - a. Controlar la recuperación de la tierra.
  - b. Decidir sobre el uso que ha de darse a las tierras recuperadas, esto es, decidir qué tierras se trabajarán en forma individual parcelaria y a quiénes les serán entregadas esas parcelas, y qué tierras serán trabajadas en forma colectiva;
  - c. Organizar la producción y el trabajo en aquella parte de las tierras recuperadas en que se organice la explotación colectiva" (105).

Estos textos nos hacen ver mejor la existencia de un modelo alternativo, bajo control campesino. Es difícil predecir algo sobre las condiciones de viabilidad de este modelo, estando en curso su desarrollo. Lo que puede señalarse en la búsqueda de estabilidad que intenta a través de la legalidad, utilizada como forma de legitimación de un hecho formalmente ilegal. Esta es una manera por entero distinta de instrumentar el derecho en el conflicto agrario; es muy pronto para evaluar si efectivamente aquél puede o no jugar este rol.

El otro hecho importante en torno al cual se está produciendo una creciente movilización, es el de la deuda agraria. Las disposiciones actualmente vigentes establecen que los propietarios expropiados son compensados por el Estado; tratándose de tierras e instalaciones, parcialmente al contado y parcialmente en bonos, y tratándose de ganado, íntegramente al contado. Para tener una idea de lo que este régimen legal significa en términos económicos podemos examinar el Cuadro N° 1 que recoge el total de montos desembolsados por el Estado en el proceso de Reforma Agraria, hasta el 31 de octubre de 1974.

---

(105) Id.

Cuadro N° 1  
DEUDA AGRARIA - DESEMBOLSOS POR EL ESTADO  
(al 31.10.74)

Concepto	Unidades	Efectivo	Bonos
Tierras e instalaciones	6'179,404 has.	929'462,633	9,383'763.00
Canado	1'776,193 cabezas	1,455'080,446	
Total efectivo		2,384'543,081	
Total pagado			11,767'306,081

Fuente: Información proporcionada en el Ministerio de Agricultura.

Como hemos señalado antes, el régimen legal faculta a los tenedores de bonos a redimirlos, haciendo una inversión adicional por un monto igual, en otros sectores económicos. Según la información disponible (106) hasta octubre de 1974 se habían redimido ciento cincuenta millones de soles; es decir, el Estado había desembolsado esa suma, en efectivo, adicional a los 2,384 millones que aparecen en el cuadro, en vía de redención de bonos y como incentivo a la inversión en los otros sectores.

En cuanto al significado de la deuda agraria para el campesinado que tiene que pagar por las adjudicaciones, con excepción de los pequeños adjudicatarios cuya deuda fue condonada por el D.L. 19977, el Cuadro N° 2 presenta las cifras correspondientes a las adjudicaciones.

(106) Información proporcionada en el Ministerio de Agricultura, por funcionarios cuyos nombres no pueden mencionarse.

## Cuadro N° 2

## DEUDA AGRARIA - A PAGAR POR ADJUDICATARIOS

(al 31.10.74)

Hectáreas adjudicadas	4'889,998
Familias beneficiarias	203,940
Valor de adjudicación con intereses	S 14,049'859,701

De este monto total, los campesinos adjudicatarios han amortizado algo más de ochocientos millones de soles hasta octubre de 1974 (107). Es evidente en ciertas empresas que, cuando tengan que pagar la deuda, toda la utilidad del negocio no será suficiente para amortizarla; es el caso de la SAIS "Cahuiide" (108). El hecho de que durante la adjudicación provisional no se amortice la deuda y que en muchos casos se haya concedido el beneficio de 5 años muertos previsto por la ley, durante los cuales tampoco se amortiza, pagándose sólo intereses, hace que todavía el asunto no haya llegado a un punto de alta conflictividad. Sin embargo, muchos documentos y movilizaciones campesinas lo han planteado. Por ejemplo, los campesinos del valle de Larés en agosto de 1972 devolvieron los contratos de adjudicación, negándose a pagar la deuda agraria debido a que la consideraban excesiva (109). El planteamiento más completo sobre este tema ha sido el formulado por la Federación Campesina de Chancay-Huaral-Aucallama. Extractamos algunos párrafos de un documento publicado por esta organización:

---

(107) Id.

(108) Información recogida por el autor en Huancayo.

(109) Voz Campesina, N° 2, noviembre de 1973, p. 27-28.

"(...) planteamos la impostergable necesidad de modificar la legislación agraria actual y disponer se nos libere del pago de la deuda agraria o en todo caso su importe se destina a la promoción campesina. Nuestros argumentos son los siguientes:

1. Las tierras de las haciendas han sido usurpadas por los gamonales a los campesinos de las Comunidades (...).
2. Frente a los argumentos de que el pago de la deuda agraria beneficiaría al desarrollo de la industria y de toda la nación, nosotros decimos lo siguiente:
  - a) El aumento de las inversiones en la industria no puede propiciarse a costa del campesinado y no es lo que permitirá al pueblo peruano salir del subdesarrollo, si es que se mantiene el criterio capitalista de obtener la mayor ganancia posible y si es que se sigue fomentando, como exigen los capitalistas, una industrialización que necesita de inversiones y tecnología imperialista. (...)
  - b) Los capitales que los hacendados invertirían en la industria no resolverán los angustiosos problemas del pueblo peruano. La deuda agraria no sólo significa que los hacendados expropiados seguirán percibiendo parte del fruto de nuestro trabajo, sino que como industrias comenzarán a apropiarse directamente de la riqueza producida por los obreros de la industria. Además, el desarrollar una industria con tecnología de los países imperialistas, requiriendo inmensos capitales y poca mano de obra, no resuelve el grave problema del desempleo.
  - c) La deuda agraria, al descapitalizar el campo, es un obstáculo para aumentar la producción de alimentos necesarios para satisfacer las necesidades populares. Y al agregar un costo inútil y suplementario a los productos agropecuarios, es una de las causas de encarecimiento de los alimentos, lo cual afecta principalmente a los sectores populares.
  - d) La deuda agraria es también un obstáculo para la ampliación del mercado interno, que es una de las condiciones para el desarrollo de la industria y uno de los objetivos buscados por la actual reforma agraria. (...)
  - e) En cuanto al pago total del ganado en efectivo y del capital fijo hasta por un millón de soles, no es cierto que esto haya impedido a los hacendados vender el ganado y llevarse parte o la totalidad de las maquinarias. La experiencia en nuestro valle y en otras partes del país demuestra lo contrario: los hacendados han descapi

talizado los fundos. Pero la experiencia demuestra también que cuando los campesinos hemos tomado los fundos por nuestra propia cuenta, los gamonales no pudieron descapitalizarlo.

f) Para demostrar con algunos ejemplos cómo afecta al campesinado y al país el pago de la deuda agraria:

- En un período de 20 años, el campesinado peruano deberá pagar a los hacendados 40 mil millones de soles. Es decir, dos veces y medio el préstamo de 330 millones de dólares que el Japón acaba de hacer al Perú para la construcción del oleoducto transandino. Si no se pagara la deuda agraria el Perú podría construir dos oleoductos de esos, aún sobraría dinero, y nuestra economía no quedaría endeudada al Japón.

- En lo que toca a nuestro valle, el campesinado deberá pagar a los hacendados 370 millones de soles en veinte años. Esto quiere decir que cada trabajador socio de las CAP debe pagar al hacendado cerca de S/. 100,000 en ese período; es decir, S/. 5,000 anuales por cada trabajador. Si cada trabajador socio del valle gana en promedio S/. 90.00 diarios, lo que debe pagar al año equivale a 55 días de trabajo gratuito; y en 20 años equivale a 1,100 días de trabajo; nada menos que tres años de trabajo gratuito para los hacendados.(...)

3. El desplazamiento físico de los hacendados no ha significado su desaparición como grupo de interés. No sólo lo prueba el hecho de continuar recibiendo una renta del campo por la deuda agraria sino también las revalorizaciones que van obteniendo con la aprobación del Fuero Privativo Agrario (1° y 2° Juzgado), como es el caso del Fundo Laure (CAP Los Laureles). (...)

4. Por último, nos oponemos a los argumentos legales según los cuales debe pagarse la deuda agraria. Es cierto que el ordenamiento jurídico peruano tiene como una de sus bases fundamentales el reconocimiento de la propiedad privada sobre los medios de producción. Pero no es menos cierto que tal ordenamiento jurídico corresponde a los intereses de los grandes propietarios y no a los intereses del pueblo. Pues ¿quiénes sino las clases explotadoras son los grandes propietarios de los medios de producción? El respeto y la protección a la gran propiedad privada de los medios de producción no benefician al pueblo. El respeto y la protección a la propiedad privada de estos significa que se excluye al pueblo del control de los medios de producción. Los campesinos no podemos aceptar una justificación del pago de la deuda agraria que se basa en tales supuestos jurídicos. Es por ello que planteamos el NO PAGO DE LA DEUDA AGRARIA.

Finalmente, señalamos que hay incluso el precedente legal del D.L. 19977 que anula el pago de la deuda agraria para los pequeños propietarios. Fundamentos similares a los expresados en dicho Decreto Ley nos asisten en nuestro planteamiento. No es sólo nuestra Federación la que rechaza la deuda agraria. Los campesinos de todo el país se han pronunciado en el mismo sentido en múltiples oportunidades. Entre muchas otras, en las Convenciones Campesinas de Satipo (1972), del Valle de Huaral-Chancay-Aucallama (1972), en las Convenciones Departamentales de Cajamarca (1973) (1974), de Piura (1972 y 1973), de Lambayeque (1973), en el III Congreso de la Confederación Campesina del Perú (1970), en la Asamblea de Delegados de la CCP en Huaura (1973); y últimamente en el IV Congreso de la CCP (1974), verdadera representante del campesino peruano, realizado en nuestro valle." (110)

Hemos transcrito largamente este documento porque nos parece que muestra bien la naturaleza del planteamiento que, en su conjunto, es una formulación política de largo alcance. Es el mismo planteamiento de la Confederación Campesina del Perú (110) y que puede contrastarse con el enfoque transaccional y relativamente contradictorio del acuerdo tomado por la Confederación Nacional Agraria (ver 5.3), que corresponde a la demanda de una concesión por parte del gobierno.

No quisiéramos concluir el último párrafo de este capítulo sin sumarizar los elementos principales que resultan del análisis. Hemos visto -a través de dos hechos centrales- la generación de un movimiento campesino, que surge con la reforma agraria y se define en torno a los hechos que ella configura, pero planteando un modelo propio y alternativo al diseñado por el gobierno a través del marco legal y ejecutado mediante su implementación.

(110) Federación Campesina de Huaral, Chancay y Aucallama, No al Pago de la Deuda Agraria, Huaral, 10 de setiembre de 1974, mimeo.

(111) "Plataforma de Lucha de la CCP", en la Confederación Nacional Campesina, Informe Central, p. 24.

Este movimiento se alimenta no sólo de la lentitud del proceso de reforma agraria sino de sus contradicciones:

"Las posibilidades de evasión que permitía la ley y que los propietarios utilizan en un caso, y el retardo de aplicación de la misma, en otro, motivan la reacción de los sindicatos. Las consecuencias políticas de estas acciones son, sin embargo, diferentes (...) para la definición de posiciones no importa tanto la reivindicación conseguida sino la percepción que los trabajadores toman sobre la forma y los agentes de la consecución de estas reivindicaciones" (112).

La explicación que ha sido formulada para el valle de Huaral, es válida para otros de los lugares donde crece la movilización. Y a ella hay que añadir los elementos que resultan no va del proceso de afectación sino del desenvolvimiento mismo de las relaciones de producción, una vez transferida la tierra a la entidad adjudicataria; las bases de esta contradicción las hemos examinado en el capítulo anterior al ver las condiciones reales de la gestión, y al ver ahora el problema de la deuda agraria que es un problema de los beneficiarios. Esto ha hecho que en algunos lugares los sindicatos se fortalezcan; en Huaral, por ejemplo, los trabajadores han realizado mediante jornadas voluntarias el trabajo que correspondía a los dirigentes sindicales por cuanto sus cooperativas no les otorgaban licencia sindical (113). En otros lugares del mismo valle, sin embargo, las contradicciones de la reforma agraria parecerían haber opacado tanto a la cooperativa y al sindicato en el desinterés de los trabajadores (114); lo cual demuestra que los proce-

---

(112) MEJIA, José y Rosa DÍAZ, op. cit.

(113) Ibidem.

(114) Exposición de Guillermo Rochabrún sobre la cooperativa Caqui, Taller rural del Programa Académico de Ciencias Sociales, PUC, 4.11.74.

Los conflictos sociales nunca son mecánicos.

Por último, quisiéramos rescatar de nuevo la interacción de norma y conflicto. En los dos casos materia de la movilización que hemos examinado las normas juegan un papel central. En un caso, mediante la búsqueda de la "legalización" que formalice y consolide las tomas. En el otro, como la barrera formal cuya superación el campesino persigue, exigiendo su derogación al gobierno que, a través de una ley de excepción, ya ha condonado parte de la deuda agraria. En ambos casos, el conflicto social tiene como parámetros de ubicación a la norma, o en referencia a cómo está escrita o en discusión en torno a cómo se aplica. Los planteamientos, las demandas, las negociaciones y los acuerdos que levantan o aquietan el conflicto social agrario se definen y reacomodan en torno a la creación, implementación o derogatoria de normas jurídicas.

## CONCLUSIONES

Al terminar el trabajo pretendemos, más que sumarizar resultados de la investigación en forma de conclusiones seriadas, recapitular el discurso seguido a lo largo del desarrollo del estudio, tratando de interrelacionar los elementos teóricos con las evidencias empíricas resultantes de la abundante información analizada en los cuatro capítulos de análisis.

Dividimos esta recapitulación en : una síntesis del punto de partida, un resumen de las constataciones fundamentales con las conclusiones que ellas permiten en diálogo con la teoría, y el planteo de algunas implicancias de pretensión generalizadora sobre el derecho en esta etapa que vive el país.

6.1. Hemos partido de un marco teórico sobre el derecho y sobre un proceso de reforma agraria, situados ambos en el proceso social. Lo primero ha sido suficientemente explicitado en el capítulo I. Lo segundo ha aparecido poco a poco, incorporado a lo largo del análisis mismo.

Nuestro punto de partida teórico sobre el derecho, concibe a éste como una variable dependiente que es función de la interrelación de ciertos fenómenos sociales, los cuales, en verdad, dan cuenta de su contenido. Sin embargo, tal concepción insiste en que el derecho no repite mecánicamente el proceso social, sino que tiene una capacidad de juego que corresponde a su rol específico en la sociedad, cuya magnitud y modos no están suficientemente analizados y explicados. Justamente esta visión no apriorística del derecho recurre a la fuente de la investigación empírica para construir progresivamente una teoría interpretativa de lo jurídico que no incurra en una

vía de conocimiento deductiva.

El derecho, así concebido, es un factor que expresa y, al mismo tiempo, condiciona el conflicto social. Este no es resuelto por el derecho sino reformulado. De esta manera, la expresión del conflicto en el derecho no es refleja sino que ésta goza de una capacidad causal sobre la realidad, debido a las maneras en que las formas jurídicas actúan sobre ella.

En suma, tratamos de destacar, como elemento esencial al derecho, la interacción entre el conflicto social y la norma, admitiendo en esta última dos niveles: el texto legal y la implementación. Los términos del conflicto se traducen, a modo de resultante, y a su vez resultan afectados, tanto mediante las expresiones formales de la norma como en las condiciones específicas de su implementación que, en definitiva permiten su eficacia.

Nuestro punto de partida sobre la reforma agraria, comprende a este hecho social como un intenso proceso de cambio social que sólo puede ser aprehendido y explicado en función del devenir económico y político de una sociedad dada. Siendo así, una resultante del decurso social mismo, la reforma agraria desata, por ella misma, una nueva dinámica social, para cuyo seguimiento deba prestarse atención al rol que juegan los agentes protagonistas del conflicto agrario.

Para ello, es preciso denotar que la reforma agraria no puede ser entendida sino como la expresión catalizadora de un conflicto social básico entre propietarios y campesinos que se enfrentan por la apropiación de los medios de producción. La introducción del proceso de reforma agraria actúa activamente sobre tal contradicción y sus términos condicionan la respuesta de los agentes del conflicto y expresan la del Estado, que interviene sobre él representando los intereses de

200.

uno de ellos y posibilitando puntos de transacción. A su vez, las respuestas de los agentes del conflicto retroalimentan el curso y la definición de contenido del proceso de reforma agraria.

Nuestros dos puntos de partida, en el marco teórico que ahora resumimos apretadamente, tienen un lugar de encuentro. Este es, que el derecho expresa la problemática de la reforma agraria, no en términos reflejos sino dando cuenta del carácter dinámico del conflicto agrario, alcanzado a través de la reforma, y haciendo mediar los mecanismos jurídicos específicos para canalizar, orientar e instrumentar, en definitiva los objetivos de la actuación del Estado sobre el conflicto agrario.

6.2. A lo largo del proceso, y con las múltiples limitaciones de insuficiente información que hemos cuidado de anotar, hemos constatado algunos hechos de manera consistente y otros en términos suficientes sólo para construir hipótesis regularmente fundadas.

6.2.1. En primer lugar, hemos constatado por lo menos tres formas particulares en las cuales lo jurídico expresa el conflicto agrario.

Al nivel histórico más general, hemos podido situar el origen del marco legal de la reforma agraria que surge sólo cuando los términos políticos son capaces de viabilizar una contradicción económica por largo tiempo irresuelta. El procesamiento de la contradicción proveniente de la estructura económica nacional en diversos equilibrios de articulación política, ha alcanzado diversas formas de expresión en la tensión texto legal/proceso de implementación. Las diferencias entre el proceso de la ley 15037 y la ley 17716 muestran esto con suma claridad.

A lo anterior hay que añadir la constatación sobre el cambio sucesivo de la normatividad, cuyo nivel explicativo tiene que encontrar

se en la medida y términos de las coyunturas por las cuales atraviesa el desenvolvimiento del conflicto. Aunque varios casos pueden demostrar esto, uno de los más ilustrativos es el conflicto en torno a la expansión urbana.

Por último, dentro del primer tipo de constataciones, hay que señalar que el nivel de implementación de las normas analizadas es función de la correlación de fuerzas sociales en torno al conflicto que está a la base de la norma específica de que se trate. Lo hemos visto en términos generales con la ley 15037 y lo hemos visto de manera localizada y concreta con el proceso de afectación de la tierra durante el proceso de reforma agraria actual.

6.2.2. En segundo lugar, hemos constatado algunas formas concretas de actuación instrumental de lo jurídico sobre el conflicto agrario. Estas fundamentalmente son tres, que resumizamos brevemente.

De una parte, hemos visto el rol de lo jurídico para redefinir los términos del conflicto. El uso de las normas legales sobre el caso de los pequeños y medianos propietarios, así como la implementación de las normas sobre sindicatos agrarios y comunidades campesinas, muestran con diferentes objetivos este mismo tipo de uso instrumental.

De otro lado, un segundo tipo de actuación instrumental del derecho es aquella que enmascara los términos de un conflicto surgido en la redefinición de las relaciones sociales de producción que se opera en el curso del proceso de reforma agraria. Este nuevo conflicto es básicamente la contradicción Estado/campesinos, conflicto que resulta enmascarado o ideologizado en sus términos reales, mediante las normas aprobadas e implementadas, principalmente, sobre la ges

ción de CAP y SAIS y, sobre las organizaciones campesinas mediante la ley 19400. En el caso de la gestión, una dualidad de normas jurídicas -formalmente contradictorias, funcionalmente complementarias en la práctica- posibilita una redefinición efectiva del derecho de propiedad, no en función del titular formal que se mantiene como recurso ideológico, sino por las formas concretas de ejercicio de sus atributos.

Una tercera forma de actuación instrumental del derecho se puede vislumbrar apenas, en el uso que grupos campesinos pretenden darle dentro del proceso de reforma agraria y como parte de su movilización autónoma. Aquí se recurre a una táctica rebasamiento/legitimación, como juego dialéctico, que aparentemente permitiría primero, desbordar el encuadramiento fijado por el Estado e implementado normativamente, e inmediatamente después, consolidar la movilización campesina mediante logros duraderos. Este uso del derecho -cuya eficacia no puede ser demostrada aún, por lo reciente de la experiencia- haría parte de un verdadero esquema alternativo de reforma agraria, también sujeto a reglas propias pero en relación necesaria de competencia con la reforma agraria en proceso de ejecución a nivel global.

6.3. Finalmente, es posible ensayar algunas conclusiones de carácter más bien hipotético, y con pretensiones de generalización, sobre el derecho en el Perú presente y sobre la posibilidad de contribuir a una construcción teórica acerca del derecho.

La función del derecho en el Perú a partir de 1968 no puede ser entendida sin vinculársela estrechamente con una redefinición de las relaciones sociales de producción que, según algunos autores, corresponde a la implantación de una forma de capitalismo de Estado. En esto, el derecho cumpliría con los objetivos más obvios de tal proceso como es la extracción de excedente por el Estado, de una manera relativamente directa, traduciéndolos simplemente. A un nivel más elaborado, parecería cumplir, adicionalmente, dos roles fundamentales.

El primero de ellos parece ser de carácter más bien ideológico: son las "garantías" a la mediana propiedad en la afectación por la reforma agraria, o es la "autogestión" de las empresas adjudicatarias de la reforma agraria. Obsérvese bien, que el rol ideológico del derecho proviene de que tales enunciados no sólo son afirmados a nivel político declarativo sino que son procesados a través del aparato jurídico, con lo cual se tiene el respaldo justificatorio que éste puede prestar al objetivo político general.

El segundo rol parece instrumentar objetivos de encuadramiento político. Es el caso de la organización campesina ordenada por la ley 19400 y bajo tutela del SINAMOS. Aquí no sólo hay un rol enmascarador de la norma que otorga "autonomía" a las organizaciones que no la tienen, sino que esta característica es secundaria respecto a lo fundamental: la cooptación de las organizaciones populares dentro de parámetros oficiales. En relación con esto, la implementación de otras normas busca entorpecer el desarrollo de las organizaciones que resultan competitivas a aquéllas que emanan del encuadramiento oficial; el caso de la política frente a los sindicatos agrarios ilustra bien esto.

La pregunta fundamental que queda planteada es: ¿en qué medida puede revertirse la lógica interna de tal propósito instrumentador del derecho? Dicho en otras palabras: ¿en cuánto tiene que ser necesariamente alcanzado el objetivo cooptador de tal diseño? Un elemento de respuesta es la movilización campesina autónoma, que rompe el encuadramiento oficial y denuncia el uso ideológico de las normas agrarias, buscando a su vez utilizar parte de esta normatividad para consolidar el avance de su organización. Este uso anti-sistema del derecho, que es un viejo problema teórico, queda pendiente como cuestión a resolver en la evaluación, a más largo plazo, del avance y maduración de movimientos como los que se expresan en las tomas de tierras en Piura y Andahuaylas que, bajo diferentes esquemas de actuación, juegan la mo

vilización autónoma en esa dialéctica cuidadosa rebasamiento/legalización, a la cual hemos aludido antes.

Como es evidente, estas conclusiones sobre el rol del derecho en esta etapa, requieren ser puestas en términos de hipótesis para ser trabajadas y sometidas a verificación en las otras áreas de relaciones sociales que están atravesando también intensos procesos de cambio social.

En cuanto a lo que podría alcanzarse como contribución a una teoría del derecho, este trabajo se sitúa casi en un nivel exploratorio y sus conclusiones sólo pueden ser admitidas con una validez provisoria. Sin embargo, quisiéramos ratificar lo enunciado en el capítulo I, en cuanto a la certidumbre de que es mediante este tipo de aproximación a la investigación del objeto derecho, que se puede formular mejor una teoría comprensiva de su función. Sin caer en el empirismo estéril, recusamos los interminables marcos teóricos que a partir de elaboraciones estrictamente elucubrativas intentan comprender toda la realidad a partir de una matriz que incorpora datos sólo con carácter ilustrativo, pero que no se enriquece con los datos provenientes de la investigación factual.

En esta dirección, hemos tratado de comenzar desde una perspectiva teórica general, que nos ha permitido manejar algunas nociones operacionales sobre el derecho, con el objeto de investigar su actuación y funcionamiento. Hemos diseñado un set de hipótesis que, sometidas a verificación, han producido nuevas luces y pistas sobre el rol del derecho en el Perú.

Sólo la puesta en relación acumulativa de múltiples estudios de este tipo puede permitir la formulación de conceptualizaciones de un mayor nivel de generalidad y de abstracción. El rol de trabajos como éste se sitúa en el camino para que ese objetivo pronto sea alcanzado.

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- ALFARO, Julio, El desarrollo del capitalismo en la Convención, memoria de Bachiller en CC.SS., Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1974, mimeo, 150 p.
- BUSTAMANTE, Alberto, Las alteraciones en la Ideología Jurídica Prevaliente a propósito de la Reforma Agraria Peruana, tesis de Bachiller en Derecho, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 160 p.
- BUSTAMANTE, Alberto, Legislación sobre Reforma Agraria y Cooperativas Agrarias, Cuadernos DESCO, Lima, agosto de 1974, 476 p.
- CALAMANDREI, Piero, Elogio a los Jueces hecho por un Abogado, Bs. As., Ed. EJEA, 1956.
- CARDOZO H. y PALETTO E., Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI, México, 1969, 166 p.
- CASTRO POZO, Hildebrando, Del Ayllu al Cooperativismo Socialista, Biblioteca de la Revista de Economía y Finanzas, Lima, 1936, 325 p.
- DAHRENDORF, Ralf, Class and Class Conflict in Industrial Society, Stanford University Press, 1959, 318 p.
- MALPICA, Carlos, El mito de la ayuda exterior, Francisco Moncola Ed., Lima, 1968.
- MEJIA, José y DIAZ, Rosa, Sindicalismo y movimiento campesino en el valle de Chancay, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, en prensa.
- MONTOYA, Rodrigo, A propósito del carácter predominantemente capitalista de la economía peruana actual, Ed. Teoría y Realidad, Lima, 1971.
- MONTOYA, Rodrigo, La SAIS "Cahuide" y sus contradicciones, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 1974.
- ORE, Teresa, Los nuevos movimientos políticos de campesinos con tierra (en La Convención), Pontificia Universidad Católica del Perú, memoria de Bachiller en Ciencias Sociales, Lima, 1974, 125 p.
- PASARA, Luis et al., Dinámica de la Comunidad Industrial, DESCO, Lima, 1974, 274 p.

RADBRUCH, G., Introducción a la Filosofía del Derecho, F.C.E., México, 1965.

ROCA, Erasmo, Por la clase indígena, Biblioteca de la Revista de Economía y Finanzas, Lima, 1935.

SIVIRICHI, Atilio, Derecho Indígena Peruano, Proyecto de Código Indígena, Ed. KULTUR, Lima, 1946, 555 p.

VALDEZ Angulo, Enrique, Gral. Div. EP., Política Agraria, Discursos del Ministro de Agricultura, Lima, octubre de 1973, segunda edición, 107 p.

VALDEZ Angulo, Enrique, Gral. Div. EP., Política Agraria 3, Discursos del Ministro de Agricultura, Lima, junio de 1974, 142 p.

VELASCO, La Voz de la Revolución, 2 tomos, Ed. Participación, Lima, 1972, 288 y 406 p.

#### Artículos

AVENDAÑO V., Jorge, "Nuevos conceptos en la enseñanza e investigación del Derecho" en Derecho, 27, Lima, 1969, p. 3-9.

CALAMANDREI, Piero, "Líneas fundamentales del Proceso Civil Inquisitorio" en Estudios de Derecho Procesal Civil, Bs. As., Edit. Bibliográfica Argentina, 1945.

COTLER, Julio, "Crisis política y populismo militar" en Perú : Hoy, Siglo XXI Ed., México, 1971.

GUADROS y VILLENA, Carlos Ferdinand, "Análisis crítico de la legislación peruana tutelar del indio" en Revista del Foro, Año XLIII, N° 3, Lima, 1957.

CHAMBLISS, W. y SEIDMAN, R., "Derecho y poder político" en Derecho, 30, Lima, 1972, p. 39-60.

DELGADO, Carlos, "SINAMOS: La participación popular en la Revolución Peruana, en Participación, N° 2, febrero de 1973, p. 6-25.

FONSECA, César, "Comunidad, hacienda y el modelo SAIS" en Estudios sobre la SAIS Pachacutec, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Departamento Académico de Ciencias Histórico-Sociales, Lima, junio 1974, mimeo, p. 1-35.

HECK, Philipp, "The Jurisprudence of Interests" en Twentieth Century Legal Philosophy Series: The Jurisprudence of Interest, Harvard, Cambridge, 1948, p. 32-36.

LIPSCHUTZ, Alejandro, "La 'comunidad' y el problema indígena en Chile", en América Indígena, Volumen 20, N° 3, México, julio 1960, p. 187-193.

MATOS MAR, José, "El pluralismo y la dominación en la sociedad peruana. Una perspectiva configuracional", en Dominación y Cambios en el Perú Rural, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1968, p. 23-59.

MERCADO JARRIN, Edgardo, "La Seguridad Integral del Proceso Revolucionario Peruano" en Participación, año I, N° 1, diciembre 1972, p. 4-12.

PASARA, Luis, "Un año de vigencia de la ley de Reforma Agraria", en Derecho, 29, Lima, 1971, p. 104-131.

POULANTZAS, Nicos, "Marx y el Derecho Moderno", en Derecho, 28, Lima, 1970, p. 78-90.

ROBLES, Román, "Notas sobre las relaciones sociales de producción en la SAIS Pachacutec", en Estudios sobre la SAIS Pachacutec, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 1974, mimeo, p. 35-54.

RUBIO, Marcial, "Huando: Reforma Agraria y Derecho", en Derecho, N° 31, Lima, 1973, p. 123-147.

RUBIO, Marcial, "Modificaciones al Derecho de Propiedad en la Legislación de Reforma Agraria", en Derecho, N° 30, Lima, 1972, p. 169-176.

ZALDIVAR, Ramón (seudónimo), "Elementos para un enfoque general de la Reforma Agraria Peruana", en Cuadernos Agrarios, N° 1, agosto 1971, p. 5-64.

#### Publicaciones Periódicas

Crítica Marxista-Leninista, N° 8, junio de 1974.

DESCO, Información Política Mensual, N° 9, abril-mayo, 1973.  
 N° 10, junio, 1973.  
 N° 11, julio, 1973.  
 N° 12, agosto, 1973.  
 N° 13, setiembre, 1973.  
 N° 14, febrero, 1974.  
 N° 15, marzo, 1974.  
 N° 16, abril, 1974.  
 N° 17, mayo, 1974.  
 N° 18, junio, 1974.  
 N° 19, julio, 1974.

El Comunero, Federación Regional de Comunidad y Campesinos del Centro del Perú, N° 2, abril, 1973.

El Peruano, 3 de julio de 1973.  
 30 de julio de 1973.  
 16 de setiembre de 1974.  
 19 de setiembre de 1974.

Informativo Agrario, Círculo de Estudios Artemio Zavala, N° 2, junio, 1973.  
 N° 3, agosto, 1973.

La Crónica, 10 de octubre de 1974.

La Prensa, 10 de noviembre de 1974.

Línea Popular, Periódico de los trabajadores de Cayaltí, N° 2, 5 de abril, 1973.  
 N° 3, 1° de mayo, 1973.

Lucha Campesina, Boletín de la Federación Departamental de Campesinos del Cuzco, diciembre de 1972, 8 p.

Lucha Campesina, Periódico campesino del Comité Organizador de la IV Convención de la Federación Departamental de Campesinos de Cajamarca, febrero de 1974, año I, N° 1.  
 marzo de 1974, año I, N° 2.

Memoria del Presidente del Tribunal Agrario, Año judicial agrario, 1969-1970, 26 p.  
 Año judicial agrario, 1970-1971, 54 p.  
 Año judicial agrario, 1971-1972, 43 p.  
 Año judicial agrario, 1972-1973, 34 p.

Movimiento Campesino, Órgano periodístico de la Federación Departamental Campesina de Lambayeque, año I, N° 1, abril de 1973.  
año I, N° 4, abril de 1974.

ONRA, Boletín Informativo, Año II, N° 10.

Revolución Agraria, Federación Departamental Campesina de Piura, N° 1, marzo de 1972.

Unidad, 16 de mayo de 1974.

Voz Campesina, Órgano de la Confederación Campesina del Perú, N° 1, año XXV, marzo de 1972.

Número especial, mayo de 1973.

N° 2, noviembre de 1973.

#### Documentos

BERNALES, Enrique; PEASE, Henry; MEDINA, Oswaldo; PADRON, Mario y DALE, Carol, Informe de la visita realizada a los complejos agro-industriales del Norte, Lima, setiembre 1973 (?), mimeo.

Acta de Huancahuacho, mimeo.  
Comunicado de Prensa, 16.10.74.

Confederación Campesina del Perú, IV Congreso Nacional Campesino, Informe Central, Torreblanca, Huaral, 5, 6 y 7 de mayo de 1974, 34 p.

Comité Organizador de las Asociaciones Agrarias del Valle de Lurín, mimeo.

Comunicado del Comité de Campesinos de Pomabamba, mayo de 1974.

Comunidades Campesinas de Querecotillo, Miramar y Salitral, mimeo, 22.8.1974.

Congreso de Instalación de la Confederación Nacional Agraria, Lima, 27 de setiembre al 3 de octubre de 1974, Documento Final, mimeo.

Contrato de compra-venta, N° 0435/71, Fundo: "Pasamayo", Cooperativa Agraria en formación "Pasamayo", Céd.: 15-05-03, 15 de enero 1971.

CRVRZA, Plan Integral de Desarrollo de los Valles de Santa, Nepeña y Lacramarca, Vol. II.

Declaración de la Asamblea General de la Comunidad de San Martín de Requena, 7.9.72, mimeo.

Estatuto para la SAIS "Tupac Amaru Ltda. N° 1", de Luis PASARA, Cooperativas Agrarias y Comunidades Campesinas, Materiales de Enseñanza, Pontificia Universidad Católica del Perú, Programa Académico de Derecho, Lima, 1973.

Federación Campesina de Huaral, Chancay y Aucallama, Convención Campesina, 2 y 3 de diciembre de 1972, mimeo.

Federación Campesina de Huaral, Chancay y Aucallama, No al Pago de la Deuda Agraria, Huaral, 10 de setiembre de 1974, mimeo.

Federación Campesina de Lambayeque, marzo de 1974, mimeo.  
Comunicado del 2.4.74, mimeo.

Federación Campesina de La Convención y Lares, Manifiesto, 13.12.72, mimeo.

Federación Departamental del Cuzco, Informe de Espinar, mimeo.

Federación Provincial Campesina de Satipo, Resoluciones y Conclusiones de La Convención, octubre de 1972, mimeo.

Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas, 6 de agosto de 1974, Imp. Pumakawa, Andahuaylas.

Campesinos de Andarapa-Pacucha, Manifiesto, 24.7.74, mimeo.  
Comités Democráticos  
Seguimos expulsando  
a los gamonales del campo, mimeo.

Alto a las maniobras  
de SINAMOS, setiembre de 1974, mimeo.  
Comunicado, 1.10.74.

Federaciones Campesinas de Huaura-Sayán y Huaral, Chancay y Aucallama, Declaración, 24 de noviembre de 1973, mimeo.

III Convención Departamental Campesina de Cajamarca, 16 al 18 de febrero de 1973, mimeo.

"Ideario de la Unión Nacional Odrísta" en Manual del Elector, Librería Editorial Juan Mejía Baca, Lima, 1962.

Marcos Avalos et al., Secretaría de Prensa de la CCP, agosto de 1974, mimeo.

Ministerio de Agricultura, Manual de Normas y Procedimientos para Adjudicaciones de Reforma Agraria, DENCIRA, febrero 1972, mimeo.

Ministerio de Agricultura, Oficina Sectorial de Planificación Agraria, Planes Integrales de Desarrollo, Lima, enero 1972, mimeo.