

# Apuntes sobre estado y agro en el Perú\*

Diego García-Sayan

La expansión del Estado burgués es significativa en el Perú en el curso del siglo XX, pero en particular a partir de la década del 50, coincidiendo con la expansión de la economía mercantil. Sobre la evolución capitalista y la lucha de clases que ocasionaban, de hecho, una expansión de las funciones del aparato del Estado y una tendencia a una mayor centralización de sus funciones, se sitúa el proyecto reformista iniciado en 1968. Este proyecto le da a esta evolución un rasgo particular.

Uno de los aspectos saltantes del proceso político iniciado en 1968 fue el de dotar al Estado de un papel mucho más activo en la sociedad y en la economía peruana. Se expropiaron diversas empresas que pasaron a manos del Estado y éste fue asumiendo una actividad empresarial nunca antes vista en el Perú. Otro aspecto significativo del proceso reformista y que se encuentra a la base de éste, es el de buscar, por diversos medios y mecanismos, articular una alianza con sectores del pueblo para bloquear una salida revolucionaria que pudiese encabezar el proletariado. Es verdad que en 1968 no estaba a la orden del día esta salida revolucionaria, pero estaba fresca aún la experiencia de las guerrillas de 1965 y las masivas invasiones de tierras por campesinos a comienzos de la década. Esta situación y la crisis de hegemonía que le daba un margen de autonomía a la Fuerza Armada, permiten que esta búsqueda de "seguridad interna" se dé mediante un programa reformista. Uno y otro aspecto están presentes con toda claridad en el sector rural peruano, en donde se aplica una reforma agraria relativamente avanzada desde 1969.

En este sector vamos a apreciar, por un lado, el control por parte del Estado de las empresas denominadas asociativas, surgidas del proceso de reforma agraria. Por otro lado, vamos a apreciar cómo se plantea una presencia creciente del Estado central en los asuntos de la sociedad peruana. Esta presencia creciente del Estado se articula a las diversas instancias de poder local. Busca, adicionalmente, la conversión del campesinado en una instancia de dominación. Este intento se plasma básicamente a través del Decreto Ley 19400 y de los organismos que se constituyen en función de esa ley. Con ellos se buscaba controlar al movimiento campestre.

\* Trabajo presentado en el Seminario Latinoamericano sobre "Experiencias de Reforma Agraria y Políticas Estatales de Desarrollo", efectuado en el Campus de "CEDAL", Santa Bárbara de Heredia, Costa Rica, del 25 de junio al 1° de julio de 1978, bajo los auspicios del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Fundación Friedrich Ebert de la República Federal de Alemania, y el Centro de Estudios "CEDAL".

no y orientarlo en función de los intereses de la burguesía reformista para aislarlo del proletariado. Este intento marcha paralelo a semejantes intenciones de encuadre de otros sectores sociales, como el proletariado, mediante la creación de una central de trabajadores "oficial" (CTRP) o el magisterio (SERP).

En esta ponencia, como se desprende de su propio título, presentamos sólo algunos apuntes sobre el Estado y el agro en el Perú. Este tema lo abordamos a través de dos grandes vertientes que nos plantean el papel del Estado en el sector rural peruano durante el último período; de una parte la relación entre el Estado y las empresas agrarias, y, de otra parte, la articulación del Estado, los poderes locales y el intento frustrado de cooptación política del campesinado.

A esta temática no pretendemos darle solución en esta breve ponencia. Mucho menos podemos pretender proyectar a nivel de generalización, para otras experiencias históricas, las características concretas del reformismo burgués peruano o de la evolución del Estado en el Perú. Nuestros objetivos son más modestos: presentar para su discusión un análisis aún inicial sobre el papel del Estado en el agro peruano.

Estamos persuadidos de la importancia medular que tiene el avanzar en el tratamiento de esta cuestión. Entendemos nosotros que lo central y general en la cuestión agraria en el Perú es el problema de la opresión política del Estado. La eliminación de la presencia de los terratenientes en el campo y la asunción por el Estado de un papel mucho más activo, colocan el problema de la dominación del Estado en el centro de la cuestión rural en el Perú de hoy. Esto pone como tarea tomar muy en cuenta este problema para la lucha del campesinado, entendiendo que en este elemento político está la clave para su liberación.

### **1. Las empresas agrarias y el Estado**

Las expropiaciones realizadas durante el proceso de reforma agraria, iniciado en el Perú en 1969, han tenido como correlato, en la fase inmediatamente posterior de adjudicación la creación de una significativa cantidad de empresas adjudicatarias. Muchas de éstas, por las propias condiciones de atraso económico, distan mucho de ser empresas como tales y lo son sólo en el sentido formal. De una forma u otra, sin embargo, son estas empresas, denominadas asociativas, las que han sido las adjudicatarias de la gran mayoría de la tierra sometida al proceso de reforma agraria. Se han constituido así, casi 600 Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) y cerca de 60 Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS). La tierra agrícola y con aptitud pecuaria más rica del país se encuentra en este momento dentro del área de estas entidades empresariales. De ellas, asimismo, sale un 99% de la producción azucarera nacional y cerca del 40% de la producción de algodón. A nivel pecuario, las denominadas empresas asociativas dan cuenta del 23% de la producción de vacunos y del 25% de la producción de ovinos. Cerca de 200.000

familias campesinas, por otra parte, se encuentran vinculadas de un modo u otro a este tipo de entidades.

En la estructura agraria actual el Estado tiene un peso significativo en la organización y conducción de las denominadas empresas asociativas<sup>1</sup>. Esta situación expresa una política general en lo que respecta al proceso de reforma agraria iniciado en 1969, durante el cual ha sido fuerte el interés gubernamental de mantenerlo fuertemente sujeto.

### **1.1. El Estado y su creciente intervención**

Desde una fase sumamente autoritaria, como fue la de la primera ola de expropiaciones, hasta el momento actual en que se refuerza y perfecciona la tendencia a la expansión del papel del Estado sobre las empresas agrarias, este es un rasgo que no escapa a cualquier observador. Una de las formas en las que se ha expresado con más claridad esta política controlista, es la actitud del conjunto del aparato del Estado ante las denominadas empresas asociativas que iban surgiendo como resultado del proceso de adjudicaciones.

El objeto de esta primera parte de la ponencia es describir y analizar las principales formas de control que se hayan presentado en las denominadas empresas asociativas. Sin embargo, para comprender en forma cabal lo específico y lo general de la actual situación y tendencia es necesario ubicarse en el contexto de lo que ha venido ocurriendo durante el proceso de reforma agraria con las empresas agrarias. Haciendo una revisión somera de los aspectos más saltantes de las normas legales que han expresado este intento controlista e intervencionista del Estado, podemos ubicar con más precisión los fenómenos más recientes y comprender el desarrollo futuro de esa tendencia.

Desde la constitución de los Comités Especiales de Administración durante la fase de las expropiaciones, en los cuales era insignificante - en términos cuantitativos y cualitativos - la participación de los trabajadores, se palpaba ya el objetivo controlista a que hacemos referencia. Igual cosa ocurrió con las formas empresariales que luego se fueron constituyendo, burocráticamente concebidas e implementadas.

Las formas de organización interna de dichas empresas (modalidad de adjudicación, estatutos, reglamentos internos, etc.) y la estrecha sujeción de las mismas al Estado, quedaron precisadas con escasa o nula intervención de los supuestos "beneficiarios" de la reforma. La dinámica de movilización de los trabajadores del

---

<sup>1</sup> No tratamos en esta ponencia un punto que reviste singular importancia. Es el de la política económica seguida en los últimos 10 años hacia el agro peruano. A la par que se daba un proceso relativamente acelerado de reforma agraria, la política de precios crediticios de cobro de la deuda agraria y, más recientemente, tributaria, estaba destinada a extraer el máximo de excedentes del sector agrario. Fue y es clara una tendencia a una mayor descapitalización del agrario en beneficio, entre otros, del Estado.

agro consiguió influir, sin embargo, en algunas ocasiones, en torno a determinados aspectos específicos de la adjudicación por llevarse a cabo.

En otros casos esta dinámica se precipitó luego de la adjudicación, consiguiendo alterar algunos de los mecanismos organizativos diseñados por el Estado al momento de la adjudicación (como es el caso de las luchas exitosas efectuadas en 1971 por los trabajadores de los complejos agro-industriales contra el antidemocrático procedimiento eleccionario que se les pretendió imponer).

La estrecha dependencia del aparato estatal estaba ya prevista en la Ley de Reforma Agraria al establecer un conjunto de obligaciones para los adjudicatarios, así como la "reserva de dominio" por parte del Estado sobre los bienes adjudicados. Asimismo, el Estado se reservaba la facultad de ser el que determine la modalidad de adjudicación y la calificación de los beneficiarios de la reforma.

Dentro de las obligaciones de los adjudicatarios establecidas en la ley, recogidas e incrementadas en los contratos de adjudicación y en los estatutos - estaban: pagar las amortizaciones correspondientes a la deuda agraria, acatar las directivas de carácter técnico y administrativo que imparta la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural (D.G.R.A.), no vender ni gravar los bienes adjudicados sin autorización de la D.G.R.A. (consecuencia directa de la "reserva de dominio") así como tampoco adquirir nuevas tierras sin esa autorización, no parcelar las tierras adjudicadas, incorporar como socios a quienes la D.G.R.A. califique como beneficiarios, integrarse a los organismos de grado superior que se determine, proponer a la D.G.R.A. para su aprobación los aumentos de remuneraciones y de ingresos indirectos, realizar la categorización de su personal de acuerdo con las normas que imparta la D.G.R.A., poner a disposición de los funcionarios de reforma agraria los libros y documentos internos de la empresa, etc. El incumplimiento de estas obligaciones se encontraba sancionado con la rescisión del contrato de adjudicación respectivo.

Esta larga relación de decisiones reservadas a organismos estatales y a las cuales se deben someter las empresas adjudicatarias habla por sí sola, expresando en forma bastante diáfana, ese intento contralista por parte del Estado al cual hemos hecho mención. Cabe agregar a lo anterior que la presencia y papel del Estado frente a las adjudicaciones ha revestido y reviste en la normatividad comentada, característica bastante más acentuada en los complejos agro-industriales azucareros. Mediante el Sistema de Asesoramiento y Fiscalización de CAP y SAIS agro-industriales (SAF-CAP), que se creó en 1971, se diseñaron algunos mecanismos más precisos para el control de este tipo de empresas.

Las Comunidades Campesinas, cuya autonomía e independencia organizativa frente al poder central era notable, también fueron objeto de normas específicas tendientes a la intervención del Estado en su funcionamiento y organización interna. En 1970 se promulgó el Estatuto Especial de Comunidades Campesinas D.S. 37-70-A, que acabó parcialmente con decenios de una vida comunal que se

dictaba a sí misma sus reglas de organización y funcionamiento. Esta norma, en concordancia con lo establecido en la Ley de Reforma Agraria, establece que las Comunidades que sean beneficiarias de reforma agraria deben ser reestructuradas, impulsando su organización bajo la forma cooperativa. Se establece, asimismo, que la forma de explotación familiar sólo se realizará dentro de los límites de unidades agrícolas familiares y que hay causal de disolución "cuando las tierras del dominio de la Comunidad sean usufructuadas individualmente por sus miembros en forma significativa o dominante" (Art. 112°). Por último, se establece un amplio conjunto de requisitos para ser miembro de la Comunidad, contrarios a diferentes tradiciones comunales, y para ocupar cargos dirigentes en la misma (requiriéndose en este caso, entre otras cosas, saber leer y escribir).

Todas estas normas que hemos reseñado se han aplicado en forma diferenciada y desigual. Esto expresa, sin duda, la realidad de un Estado fuertemente centralista e intervencionista en lo formal, pero incapaz de aplicar exitosamente esta centralización. La complejidad social sobre la que se asienta y el carácter dependiente y atrasado del Estado - aun siendo éste predominantemente burgués explica en parte esta situación. Sin lugar a dudas el peso de la atención gubernamental ha estado en las grandes cooperativas azucareras. El tipo de producto allí elaborado (el producto agrícola de más importancia en las exportaciones), combinado con la importancia económica de dichas empresas de alta composición orgánica de capital, que concentran parte importante de la deuda agraria y que, hasta no hace mucho, eran las únicas empresas asociativas obligadas a pagar impuesto a la renta, explican esta prioridad. Las normas de control y de fiscalización reseñadas fueron implementadas en forma cuidadosa y severa, no sin despertar en varias ocasiones el rechazo activo de los trabajadores que eventualmente hacían retroceder al Estado. Diversas huelgas y otras formas de lucha obrera se han producido en los últimos meses en estas empresas, buscando, entre otras cosas, aumentos salariales y el respeto a las organizaciones sindicales.

En el otro tipo de Cooperativas Agrarias, integrado básicamente por otras empresas capitalistas costeñas y, en el menor de los casos, por empresas atrasadas serranas y en las SAIS, no se ha presentado con tanta claridad igual celo y severidad. El estricto control sobre los aumentos salariales, por ejemplo, es algo que, en muchos casos, no funcionaba en concordancia con la rigidez de los contratos de adjudicación. En muchas ocasiones la directiva de la empresa se limitaba a informar a los organismos estatales respectivos de ciertos aumentos, que la Asamblea de trabajadores había acordado realizar. En otros, por cierto, tal actitud no ha sido tolerada. Esta variación de comportamientos tiene que ver, a nuestro entender, con los niveles de organización y movilización campesina, habiendo existido una relación directamente proporcional entre superiores niveles de organización y la flexibilidad de los organismos estatales. Cabe señalar, adicionalmente, que pudo haber en ciertas actitudes "permissivas" por parte de las autoridades gubernamentales, aspectos de concesión con el objeto de ganar políticamente a determinados sectores de trabajadores. Por último, se tiene que mencionar que, como aspecto

subordinado, había ciertos problemas legales para hacer cumplir estrictamente determinadas directivas en la medida en que la única sanción prevista (la rescisión del contrato de adjudicación) era, por su magnitud, de difícil aplicabilidad. Ello hubiera generado agudos enfrentamientos no convenientes para el Estado.

En las Comunidades Campesinas la normatividad dictada para estos organismos ha sido aplicada sólo parcialmente. Son insignificantes los casos de reestructuración y transformación en Cooperativas de Comunidades Campesinas, a pesar de que según los términos de la ley, varios centenares debieron haber sufrido tal proceso por ser "beneficiarias" de la reforma agraria en tanto integrantes de alguna SAIS. Igualmente, dado el nivel de descomposición de las Comunidades y de diferenciación en su seno, la mayor parte de las Comunidades debieron haber sido disueltas en virtud del artículo 112° del Estatuto Especial. Transcurridos más de 7 años de la promulgación de dicha norma, no han sido implementados estos aspectos de la misma. Otros, sin embargo, no han corrido igual suerte. Así, por ejemplo, las normas eleccionarias han sido implementadas con relativo celo, llegando el propio Estado a organizar e impulsar listas de candidatos.

Haciendo un balance provisional se puede afirmar que el Estado no ha implementado - sino parcialmente - su Estatuto Especial en las Comunidades, básicamente por dos razones. Por un lado, debido a la propia incapacidad e imposibilidad operativa de poder "redimensionar" varios miles de Comunidades Campesinas regadas por todos los rincones del país. Por otro lado, por lo que entendemos nosotros es la razón principal: lograr niveles de alianza o al menos de neutralización, con sectores del campesinado rico que son los que precisamente controlan grandes extensiones de tierras en las Comunidades, lo cual suele tener su correlato en el hecho de que estas mismas personas sean dirigentes de la Comunidad. La actitud del gobierno de no aplicar el Estatuto en lo que se refiere a reestructuración o disolución de las Comunidades, combinada a la de si aplicar normas eleccionarias que restringen las candidaturas a los alfabetos (generalmente los mismos campesinos ricos) y que permiten la intervención directa del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) en los procesos de elección y reconocimiento, no han hecho más que reforzar a las capas de campesinos ricos en el control de las comunidades. Esta neutralización y, en su caso, alianza transitoria, le ha evitado al gobierno tener que romper fuegos contra esta capa del campesinado mientras tenía niveles de enfrentamiento y de conflicto en otros sectores del campo de mayor importancia.

En un momento como el actual, empieza a converger una serie de factores que no hace más que acelerar la tendencia a que el Estado expanda su papel en lo que respecta al manejo interno de las denominadas empresas asociativas.

En orden inverso de importancia estos factores son, a nuestro entender, básicamente tres:

a) En primer lugar, la conclusión en lo fundamental de la fase de afectaciones, expropiaciones y adjudicaciones y el inicio de lo que oficialmente se ha denominado la "consolidación" de la reforma agraria

b) En segundo lugar, un factor que concurre a precipitar y hacer más urgente y dramática esa "consolidación", cual es, la crisis económico-fiscal y de las empresas, combinada a una relativa desorganización de la producción en el sector agrario. Esto hace que por razones fiscales, de balanza de pagos y de "saneamiento" de las empresas agrarias, se ponga especial acento en los aspectos organizativos, técnicos y productivos

c) En tercer lugar, la existencia de una situación de opresión y explotación sobre el campesinado y proletariado agrícolas, que sólo se ha visto parcial y transitoriamente debilitada con el proceso de reformas pero que, al influjo de la situación económica y política, tiende a reproducirse bajo nuevas formas.

En una situación de auge de las masas como la actual, en la que se aceleran y expanden las luchas reivindicativas y se manifiestan iniciales expresiones de carácter revolucionario (con paros activos de masas que han sacudido el país con fuerza inusitada), las denominadas empresas asociativas han desempeñado eventualmente un papel, respaldando de diversas formas determinadas movilizaciones campesinas, bajo la mirada recelosa y desconfiada de los funcionarios. Se han dado, así, casos en los cuales los vehículos de una empresa han sido puestos al servicio de la lucha, movilizandolos dirigentes o llevando a las masas a concentraciones o marchas. Sin ser estos organismos los ejes de las manifestaciones democráticas de esos sectores del campesinado, el Estado tiende a recurrir a la implantación de formas más rígidas de control y fiscalización que, a la par que responden cada vez con menos concesiones y con más dureza a las reivindicaciones económicas de los trabajadores rurales, cierran el paso a las acciones que impliquen demostraciones de carácter democrático-revolucionario e impiden la utilización de las empresas agrarias en este tipo de acciones. Los velos empiezan a caer apareciendo la presencia estatal de las empresas agrarias en forma más nítida y amplia.

Normas dictadas en el último período no vienen a ser, pues, más que el desarrollo de la tendencia intervencionista precedente<sup>2</sup>, al influjo de la confluencia de los tres factores señalados anteriormente. De estas formas merecen ser destacadas tres de ellas. En primer lugar, el Decreto Supremo 712-76-AG que reglamenta las atribuciones y jurisdicción del Sistema de Asesoramiento y Fiscalización de las Cooperativas Agrarias de Producción (SAF-CAP). En segundo lugar, el Decreto Ley 21585 que fija los procedimientos para la regulación de las remuneraciones y condiciones laborales en Cooperativas Agrarias, Cooperativas Comunales, Sociedades Agrícolas de Interés Social, Comunidades Campesinas y Nativas con es-

<sup>2</sup> Merecen ser mencionadas las diversas formas de imposición a las empresas a través del mecanismo crediticio en condiciones de falta de liquidez en ellas (aumento de la duración de la jornada de trabajo, como condición para un préstamo, p. ej.).

estructura empresarial. Por último, el Decreto Supremo 2020-76-AG, que prohíbe el derecho de huelga en las denominadas empresas asociativas, estableciendo drásticas sanciones para los infractores de esta prohibición. Veamos los aspectos más relevantes de estas tres normas.

El Decreto Supremo reglamentario del SAF-CAP (D.S. 712-76-AG) amplía la jurisdicción del mismo. En un inicio pensado y creado únicamente para las empresas azucareras agroindustriales, mediante el Decreto Ley 20034, de mayo de 1973, se le da atribución sobre otras cooperativas agrarias de producción y sus centrales bajo determinación de la jefatura. El Decreto Supremo 712-76-AG que reglamenta el SAF-CAP, ahora bajo dependencia del Ministerio de Agricultura, va un tanto más allá al colocar bajo el ámbito del sistema a "otras Cooperativas Agrarias de Producción y demás formas empresariales agrarias de carácter asociativo que determine, mediante Resolución, el Ministro de Agricultura, y,... las Centrales en las que participen como asociadas las Cooperativas Agrarias y demás empresas asociativas...". Las funciones del SAF-CAP, en especial de su jefatura, son bastante amplias y detalladas. Tiene, entre otras, las siguientes atribuciones sobre las empresas sujetas a su jurisdicción: "cautelar la marcha institucional..., asesorando y fiscalizando los aspectos empresariales y sociales...", "asesorar, supervisar y controlar los aspectos administrativos y técnicos", "cautelar que las empresas campesinas... cuenten con los cuadros gerenciales y administrativos básicos que requieren su funcionamiento", "designar a los Gerentes...", "aprobar o desestimar las propuestas de reajustes salariales que presenten las empresas campesinas bajo su jurisdicción", etc. Pende pues sobre todas y cada una de las denominadas empresas asociativas del Perú el verse "asesoradas" y "fiscalizadas", de la noche a la mañana en cada uno de sus aspectos organizativos, empresariales, técnicos, etc. Luego de examinar esta posibilidad algunos dirigentes y trabajadores de base no han dejado de hacerse interrogantes acerca de quién es el verdadero propietario, o al menos el que actúa como tal, en las empresas en que ellos trabajan.

El Decreto Ley 21583 está referido a una amplia variedad de empresas agrarias, estableciendo para ellas normas procesales bastante estrictas para la fijación de las remuneraciones y condiciones de trabajo. Las empresas agrarias a que se refiere dicha ley están obligadas a solicitar autorización para el otorgamiento de aumentos en las remuneraciones (entendidas las remuneraciones como "la suma de las cantidades que se pagan en dinero y el monto de las especies y/o servicios..., cualesquiera que sean su denominación y los períodos de abono") y modificación de condiciones laborales de sus trabajadores. Esta solicitud deberá ser presentada a la respectiva Zona Agraria, que resolverá en primera instancia, pudiendo apelarse de esa Resolución ante la Dirección General de Apoyo a las Empresas Campesinas que resolverá en segunda y última instancia. Este procedimiento se hace extensivo a las empresas agro-industriales dependientes del SAF-CAP.

Lo que importa resaltar es cómo, en forma nítida y precisa, los niveles de decisión a este respecto están situados, **en todas las instancias**, en manos de organismos estatales y fuera de los órganos de administración de las empresas que se ven li-



mitados a ser meros entes proponentes. La ambivalente situación precedente en la cual la práctica había impuesto en algunos casos que fueran los propios órganos de las empresas quienes tomaran y ejecutaran estas decisiones, fue definitivamente puesta de lado por el Estado, con la imposición de un rígido sistema de sanciones para los infractores, se cerraba el paso a la perpetuación de dicha ambivalencia "de facto".

Quienes hubieren recibido ingresos que se acuerden distribuir al margen de los procedimientos establecidos en el Decreto Ley, quedan obligados a devolverlos, para cuyo efecto se les descontará las sumas correspondientes de sus remuneraciones o excedentes. Los dirigentes o funcionarios de la empresa, por su parte, que autoricen o paguen por esos conceptos considerados nulos, incurrir en delito contra el patrimonio, debiendo ser sancionados con prisión no menor de 6 meses ni mayor de 3 años. Por último, se establece que los dirigentes y funcionarios de estas empresas no podrán ser cesados, cambiados de colocación ni sujetos a sanción por no ejecutar pagos que infrinjan el Decreto Ley. La anterior sanción general y de difícil aplicación, cual era la rescisión del contrato de adjudicación ha sido sustituida, pues, por un sistema de sanciones bastante drástico y preciso. Un nuevo e importante paso se ha dado en el desarrollo de la tendencia a la intervención del Estado en las decisiones internas del conjunto de las empresas agrarias denominadas asociativas.

Se promulgó también el D.S. 2020-76-AG que es parte de esa misma lógica. Al quedar prohibido terminantemente el derecho de huelga durante el "estado de emergencia" en 1976, las empresas en general fueron autorizadas a despedir a los trabajadores que paralicen sus labores. Esta norma era de difícil implementación en las empresas agrarias, pues las directivas de las mismas - elegidas en Asamblea General - no eran muy propicias a llevar a cabo esas drásticas medidas. Ante esta situación y ante la creciente movilización en algunas empresas agrarias (por ejemplo, huelgas y otras formas de paralización en los complejos agro-industriales durante el mes de agosto de ese año) el gobierno optó por dar un paso adicional en la tendencia a incrementar el control estatal en ellas. En virtud del informe que emita la Dirección General de Apoyo a las Empresas Campesinas o el SAF-CAP, en su caso, la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural queda facultada para descalificar a los socios que paralicen sus labores (perdiendo automáticamente la calidad de trabajador) y para rescindir los contratos de los trabajadores no socios que realicen similares acciones. Durante su vigencia esta norma ha sido ya aplicada contra los trabajadores. Ante esta nueva medida, que es muestra de una lógica vigente que puede dar origen a un sinnúmero de normas en similar dirección, salen a flote nuevamente las interrogantes sobre quién ejerce en las denominadas empresas asociativas las atribuciones del proletariado. ¿Son los trabajadores o el Estado? Tratemos de dar respuesta a esta interrogante.

## **1.2. Empresas asociativas:**

### **¿Propiedad de quién?**

Desde el inicio de la reforma agraria la propaganda oficial se orientó a señalar que las empresas asociativas eran propiedad de los trabajadores, siendo ya estos dueños de su destino. A un nivel general esto buscaba la neutralización de la capacidad de lucha del trabajador del campo y a un nivel más concreto la liquidación de los sindicatos, organismos de lucha por excelencia del trabajador asalariado. Esta propaganda caló en algunas zonas, logrando cierto nivel de confusión entre los trabajadores. Muchos de los que en esos momentos sostuvieron esas posiciones, hoy día, sin embargo, se han rectificado, pasando a reconocer, entre otras cosas, la importancia medular de los sindicatos para defender los intereses de los trabajadores. La política agraria seguida ha puesto dramáticamente en duda lo sustentado por la propaganda oficial. Veamos, sin embargo, cómo se plantea esta crucial cuestión.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico resulta evidente que el propietario actual de los bienes adjudicados con motivo de la reforma agraria a las empresas asociativas es el Estado. La reserva de dominio establecida en favor del Estado, mientras no se cancele el íntegro de la deuda agraria, supone tal cosa. En efecto, la especificidad de la reserva de dominio es que el vendedor - en este caso el Estado - se reserva la propiedad de la cosa vendida hasta que no sea cancelado íntegramente el precio de la misma. Como señala Guzmán Ferrer citando a León Barandiarán:

"La especialidad del referido **pactum reservati dominii** consiste en que mientras en general la adquisición de la propiedad de la cosa es concomitante con el convenio respectivo y en todo caso con la tradición de la cosa, por virtud del antedicho pacto, **se difiere la adquisición definitiva de la propiedad** de la cosa hasta que el comprador pague las sucesivas armadas representativas del precio, hasta la última;..."<sup>3</sup>.

Por otra parte, los derechos que derivan de ser titular de la propiedad, el **jus utendi, jus fruendi et jus abutendi** (derechos de uso, percepción de los frutos y disposición del bien) no reposan plenamente en la empresa adjudicataria. Y esto sólo en parte es consecuencia directa de la reserva de dominio.

El derecho de uso del bien, que en el caso de una empresa se concreta principalmente en la gestión de la misma, se encuentra básicamente en manos del Estado. El nombramiento del Gerente, la fijación de los niveles de remuneración y de condiciones de trabajo (y consecuentemente de la organización del trabajo en la empresa), la modalidad empresarial (prohibiendo las parcelaciones, por ejemplo) y otras atribuciones de similar importancia en lo que respecta a la gestión de la empresa, se encuentran concentradas en el Estado. El derecho de disfrute, sin embargo, sólo se encuentra restringido por rígidas normas que compelen a la reinversión en la misma empresa y con la peculiar presión tributaria que no analizamos en esta ponencia. Si bien esos hechos pueden significar que en términos reales, y

<sup>3</sup> GUZMAN FERRER, Fernando. **Código Civil**, Tomo IV. De los Contratos p. 1105. El segundo subrayado es nuestro.

en algunos casos, la riqueza generada en dichas empresas sea absorbida en su mayor parte por el Estado, eso no nos permite decir que, en términos jurídicos, ese derecho esté concentrado en el Estado. Con un razonamiento como ese tendríamos que concluir, por ejemplo, que las normas que limitan la distribución de utilidades en las sociedades anónimas o hipotéticas normas tributarias que incrementen la presión tributaria sobre estas sociedades, suponen la eliminación del **jus fruendi** a sus propietarios. Este tipo de normas no pasan de ser simples limitaciones a esos derechos, aunque es verdad que en las empresas asociativas la determinación de lo que debe hacerse con los remanentes brutos está predeterminada por el Estado casi hasta el último detalle, lo cual no ocurre en las sociedades anónimas.

En lo que respecta al **jus abutendi**, el derecho de disponer de la cosa (vendiéndola o gravándola), la situación es diferente. Las empresas asociativas, en virtud de la reserva de dominio no pueden ejercer por sí este derecho con respecto a los bienes adjudicados. Se requiere expresa autorización del Estado. Cabe señalar que según diferentes tratadistas del derecho, es precisamente este **jus abutendi** el más importante de los derechos que confiere el ser propietario de un bien. Los autores franceses Planiol y Ripert llegan a calificar este derecho como el "atributo esencial de la propiedad"<sup>4</sup>, pronunciándose en similar sentido connotados autores nacionales, como Jorge Eugenio Castañeda<sup>5</sup>.

En conclusión, las denominadas empresas asociativas no disponen, desde el punto de vista estrictamente jurídico, de los principales atributos del derecho de propiedad (el uso y la disposición), disponiendo sólo de un derecho de goce o disfrute fuertemente limitado y restringido. Se tiene que señalar, sin embargo, que siendo el Estado el que ha conferido a las empresas agrarias las atribuciones que ellas tienen sobre los bienes adjudicados, ese mismo Estado se encuentra en un terreno que le posibilita recortarlas o, hipotéticamente, ampliarlas. En momentos de crisis como los actuales, la tendencia a recortar las escasas atribuciones en un principio conferidas se acelera vertiginosamente. El restringir las posibilidades de decisión interna en las empresas agrarias y el ampliar la intervención estatal se torna, así, un asunto de fundamental importancia para el Estado.

Haciendo abstracción de las formas jurídicas, desde una perspectiva de análisis socio-económica y política, se puede llegar también a concluir que el Estado ejerce las principales atribuciones de la propiedad en las denominadas empresas asociativas. Como lo precisa correctamente Bettelheim:

"En cuanto a la **propiedad** (en tanto que relación económica), está constituida por el **poder de afectar** los objetos sobre los que ella se ejerce, y muy especialmente sobre los **medios de producción**, y a **disponer de los productos** obtenidos con la ayuda de esos medios de producción. Este poder se desarrolla en sentido de un

<sup>4</sup> PLANIOL, Marcel; RIPET, Georges. *Traité Élémentaire de Droit Civil*, París, 1925. I.I., No. 2332.

<sup>5</sup> CASTAÑEDA, Jorge Eugenio. *Instituciones de Derecho Civil*, Lima 1968. T. I. No. 168.

poder de **coordinación** o de dirección de los procesos de trabajo y en un poder de afectar los productos obtenidos a usos determinados"<sup>6</sup>.

Tal como se ha expuesto ha sido el Estado que, desde un inicio (a través de la fijación de las modalidades de adjudicación, del contenido de los estatutos y reglamentos internos de trabajo, etc.), ha determinado las formas en que serán utilizados los medios de producción adjudicados (tierra, instalaciones, maquinarias, etc.). Con posterioridad la tendencia a determinar los aspectos centrales de los procesos de producción en las empresas agrarias, de la organización del trabajo, de los deberes y derechos de los trabajadores, etc., no ha hecho más que acentuarse, tal como se ha señalado. Asimismo, ha existido y existe un inmenso "poder de afectar los productos obtenidos a usos determinados". La multitud de mecanismos y normas a través de las cuales el Estado determina las cantidades y destino de los recursos generados en la empresa así lo demuestra. Se plantean, pues, serias limitaciones a la posibilidad de que sean las empresas las que determinen la utilización de los medios de producción, la organización de los procesos de trabajo y el destino de los productos. Como ya ha sido señalado<sup>7</sup> el qué y el cómo se produce, recae fundamentalmente sobre el Estado, que a su vez funciona dentro de un conjunto de mecanismos de mercado. Las diversas formas de intervención del Estado en las empresas agrarias, y la consecuente limitación de la autonomía de las mismas, vienen a ser pues la manifestación del poder del Estado sobre el destino de los medios de producción y sobre la disposición de los productos y, por ende, la manifestación de que, desde una perspectiva de análisis sociológica y política, es el Estado el que ejerce las principales atribuciones de la propiedad.

Una realidad que subyace a todo lo que se ha venido señalando, es la implementación del proceso de reforma agraria dentro del sistema predominantemente capitalista del Perú actual que supone, entre otras cosas, exigencias mínimas de reproducción del capital en las empresas. Dentro del contexto de predominio de relaciones mercantiles ello supone la permanencia de funciones patronales en las empresas agrarias que son transferidas del hacendado o gamonal al Estado, fundamentalmente, y, secundariamente, a la directiva y técnicos de la empresa, que se ven fuertemente limitados por la vigencia de este tipo de relaciones y por la presencia estatal. Es indudable que esta presencia estatal en las empresas agrarias se acentuará a medida que lo exijan las condiciones de acumulación de capital y en función del mayor nivel que puedan tomar las movilizaciones de los trabajadores del agro. Por esta razón, si bien es previsible que las normas que se sigan dictando estarán referidas al conjunto de empresas agrarias, serán las empresas de mayor importancia económica (complejos agro-industriales, básicamente) y aquellas en que se acentúen los niveles de conflictividad social, las que recibirán un trato prioritario por el Estado dentro de la política general descrita.

<sup>6</sup> BETTELHEIM, Charles. **Cálculo Económico y Formas de Propiedad**, Siglo XXI, editores, México, 1974, pp. 85-86. Los subrayados son del autor.

<sup>7</sup> Consultar a este respecto EGUREN L. Fernando; **Reforma Agraria, Cooperativización y Lucha Campesina**, DESCO 1975.

Como anotación final a este acápite, no podemos dejar de señalar que a pesar de la existencia de importantes mecanismos de intervención estatal - algunos de los cuales se han descrito - y de su tendencia a la acentuación, las empresas agrarias no dejan de tener rasgos cooperativos. Estos rasgos suponen niveles reales de diferencias frente a lo que sería una empresa estatal lisa y llana. Cierta tipo de concesiones parciales a los trabajadores:

"...se traducen especialmente en una disminución de las relaciones opresivas al interior de las empresas, así como en la utilización de recursos económicos de las empresas para prestar servicios a los trabajadores (salud, educación, vivienda, etc.) en mayor escala que en el régimen de hacienda. Estas variaciones que, en los casos mencionados, son sin duda favorables a los trabajadores, no son necesariamente irreversibles y alcanzan con rapidez los límites impuestos por las exigencias del capital"<sup>8</sup>.

Como se señala en la cita precedente, estas concesiones son de carácter transitorio, lo cual está siendo dramáticamente demostrado por la práctica más reciente. Así, por ejemplo, la inclusión dentro del rubro "remuneraciones", para efectos de su regulación por el Estado, de los ingresos indirectos de los trabajadores (alimentación, transporte, salud, etc.) y dada la vigencia de "topes" para los aumentos futuros, se pone seriamente en cuestión la ampliación de las concesiones obtenidas. Asimismo, la crisis económica actual y las necesidades de acumulación de capital han puesto en cuestión la subsistencia de algunas de las concesiones obtenidas. Existen ya casos de empresas agrarias en que esto viene ocurriendo. Igual cosa podrá ocurrir con los niveles de participación en la gestión aún subsistentes que, a medida que se agudizan las contradicciones sociales, serán más y más restringidas.

De esta forma se plantea la contradicción entre el Estado, por un lado, y los socios y trabajadores de las empresas asociativas, por el otro, como una de las contradicciones más significativas en el agro reformado del Perú de hoy. Las nubes ideológicas creadas por la propaganda oficial - asentada, muchas veces, en modificaciones objetivas de la situación de los trabajadores - se van desvaneciendo lentamente. La importancia de esto no está sólo en que se plantea con progresiva nitidez el otro polo de la contradicción para los trabajadores de estas empresas, en este caso el Estado. Reside básicamente en que dicho polo es nada menos que el aparato que concentra el poder político de las clases dominantes. Se plantean, por ende, mejores condiciones objetivas para una lucha política revolucionaria, asumiendo que la pieza clave para su éxito es la transformación del aparato del Estado con base en la acción de las masas.

## **2. Poderes locales y Estado\*\***

---

<sup>8</sup> EGUREN L., Fernando. *Op. cit.*, pp. 134-135.

Hemos visto, a grandes rasgos, cómo se plantea la relación entre el Estado y las empresas surgidas del proceso de reforma agraria. La realidad descrita, sin embargo, da cuenta sólo de parte de nuestra realidad rural: el agro reformado. La mayor parte de la población rural, sin embargo, no se ubica dentro de dichas empresas. Este sector no reformado y el reformado se encuentran bajo la dominación del conjunto del aparato estatal en un sentido más general. Avanzar en delinear cómo se da esta dominación estatal sobre el conjunto, resulta obviamente importante.

La presencia más extendida del aparato estatal se expresa localmente a través de las diferentes autoridades e instancias de poder, en lo que se ha dado en denominar los "poderes locales". La función de los poderes locales es "mediar" entre el poder central y los grupos o clases oprimidas de una zona particular. En otras palabras, los poderes locales serían la forma por medio de la cual se hace presente la dominación del Estado en una región determinada.

Existe la frecuente y difundida desviación de apreciar el problema de las clases sociales en el campo como un comportamiento estanco, desgajado de las clases sociales "de la ciudad". Tal error, que expresa una concepción en realidad dualista de nuestra sociedad, se encuentra claramente expresada - por ejemplo - en el trabajo **Las clases sociales en el campo**, de Saturnino Paredes<sup>9</sup>. En dicho análisis, en el que se menciona, primero, a las clases de las ciudades y luego a las clases del campo, se omite la existencia del aparato que expresa y vertebró la alianza del conjunto de las clases dominantes (del campo y de la ciudad). Dicha omisión impide desentrañar la esencia del fenómeno del gamonalismo o de los poderes locales en el campo - formas particulares en las que se expresa la dominación de clase - debido a una explicación aislada de cierto sector de las clases dominantes, "en sí mismas", sin relacionarlas con las demás clases y sin ahondar en su papel dentro del aparato del Estado. Al omitir, por tanto, la estrecha vinculación a través del Estado entre las clases dominantes que se manifiesta en el campo y el resto de clases dominantes, estamos ante una errada concepción que podríamos calificar de economicista-dualista.

Expresión de este errado acercamiento es la forma en que en el mismo texto de Paredes se concibe la dominación de clase del hacendado: "El hacendado se siente omnipotente. Considera que sobre él no hay ningún poder superior y es por ello que ejerce una poderosa influencia y dominio inclusive sobre las mismas autoridades administrativas y judiciales... no hay ley que se sobreponga a sus caprichos"<sup>10</sup>. Vale decir, la dominación de los hacendados a nivel local se explica en sí misma, por el poder omnímodo que éstos ejercían.

---

\*. Los renglones que siguen sólo apuntan a señalar líneas de problematización así como adelantar conclusiones sobre trabajos de campo realizados en ciertas zonas del país, en particular en el departamento del Cuzco.

<sup>9</sup> PAREDES MACEDO, Saturnino... **Las clases sociales en el campo**. Ediciones Bandera Roja, octubre 1972, mimeo.

<sup>10</sup> **Op. cit.**, p. 24.

El terrateniente aparece, así, "torciendo", manipulando a su voluntad y según su capricho, a las autoridades locales, políticas y judiciales. Es decir, aparece desarticulado y esencialmente contrapuesto a la maquinaria estatal y sus normas. Ello, sin embargo, no es más que el aspecto externo del fenómeno. No nos muestra la esencia, la estructura de poder, dentro de la cual esa dominación particular del hacendado se inserta. Es necesario señalar que ese comportamiento progamonal y reaccionario de las autoridades locales es - al margen de la intencionalidad - la forma concreta en que el Estado se presenta y actúa. El gobernador, el policía y el alcalde no son algo distinto al Estado, sino parte integrante de la maquinaria burocrático-represiva del mismo. Todo ello expresa un tipo de alianza de las clases dominantes que le da un lugar a esos intereses. Como toda alianza de clases, en ella no se expresan los intereses de ellas en su integridad, sino que se ven limitados por los de las otras clases aliadas y por los conflictos entre las clases, dentro de los cuales tiene un papel particular el movimiento campesino. En la concepción señalada el gamonalismo y los poderes locales ejercen su acción en un mundo "cerrado", sin una necesaria articulación con el conjunto del aparato. No es casual que este planteamiento emerja de una caracterización del conjunto de la sociedad peruana actual como semifeudal.

No hay tal "coto cerrado" que nos permita explicar al gamonalismo y los poderes locales, al menos en buena parte de este siglo. José Carlos Mariátegui expresaba con toda lucidez ya en 1928 que el gamonalismo "... dentro de la república central y unitaria, es el aliado y el agente de la capital en las regiones y en las provincias"<sup>11</sup>. En la etapa primigenia del Apra (1923), Haya de la Torre expresaba con claridad la vinculación entre el gamonalismo serrano y el poder central, al señalar que "los 'gamonales' de la costa, como los más poderosos, son los que tienen en sus manos la dirección del poder político, pero con la decidida cooperación de los 'gamonales' de la sierra, listos a cualquier servidumbre política, a condición de que se les garantice el poder de vida y haciendas en los vastos dominios en donde impera su brutalidad sanguinaria"<sup>12</sup>.

De este modo, el gamonalismo y/o los poderes locales **median** entre el poder central y las clases y grupos sociales oprimidos en una zona o región del país. Los poderes locales constituyen una compleja **red de mediación**. Es por intermedio de ellos que actúa el Estado central en una zona específica. Ello supone una autorización o delegación, explícita o implícita, del poder central, así como una base social dominada y oprimida sobre la cual actuar. Es pues, el mecanismo de mediación necesario el cual le da, según Piel<sup>13</sup> su fuerza y debilidad. Es **el** intermediario pero es, a su vez, dependiente y subordinado. Esta red de mediación desarrolla contradicciones con el poder central que, eventualmente, entran o sesgan las directivas emanadas de éste. Ello ocurre por la compleja articulación de intere-

<sup>11</sup> MARIATEGUI, José Carlos... **Regionalismo y Centralismo en 7 Ensayos de Interpretación...**, p. 175.

<sup>12</sup> HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl... **Aspectos del Problema Social en el Perú**.

<sup>13</sup> PIEL, Jean... **Evolución y Permanencia de las Estructuras de Dominación**.

ses de clases o fracciones de clases dominantes dentro de la cual, cada una pugna por hacer prevalecer los suyos. Los dominados, por su parte, pugnan por sus intereses inmediatos e históricos, afectando de hecho el curso de los acontecimientos. A un nivel distinto actúan también las propias condiciones económicas y geográficas de un país como el Perú, con el aislamiento que ello supone para determinadas regiones. En estos casos, a veces sin contradicción o enfrentamiento, la subordinación burocrática es materialmente poco viable.

Se conforma así, una **estructura de poder que** "...representa la correlación de fuerza que existe en un momento dado entre las distintas clases sociales y que se manifiestan en su participación, tanto en los aparatos formales de poder político como en la capacidad (formal e informal) de negociación en la toma de decisiones que afectan los intereses sociales y económicos de estas distintas clases. Por lo tanto, la estructura de poder refleja las relaciones entre las clases y esas relaciones, por su naturaleza, implican la dominación de una clase sobre las otras"<sup>14</sup>.

Ahora bien, por su propio carácter, las estructuras de poder son esencialmente dinámicas. Y, como es obvio, éstas no han tenido en nuestro país una forma y composición estática. Por el contrario, se puede afirmar que han sufrido históricamente cambios muy importantes a pesar de mantener inalterados ciertos rasgos esenciales. Y ello no podía ser de otro modo. Nuestra sociedad y nuestra agricultura han evolucionado y cambiado mucho, en particular en la segunda mitad de este siglo: penetración capitalista a través del mercado, ampliación de las vías de comunicación, separación de la población de la agricultura e incremento de las migraciones, expansión relativa del sector manufacturero, etc. En resumen, se ha precisado la predominancia del capitalismo semicolonial en nuestro país, debilitándose las relaciones semifeudales.

Viejas instituciones han entrado en crisis. Así, se ha vivido en los últimos 20 años la crisis del sistema de hacienda con todo lo que ello ha supuesto en las estructuras de poder. Es claro que teniendo estrecha relación con los cambios ocurridos en la estructura económica, la estructura de poder tiene su dinámica propia. A nivel de la superestructura podemos apreciar sea la supervivencia de grupos o de formas de acción que no corresponden ya a la evolución económica, sea alteraciones en la estructura de poder como fruto de la lucha de clases, sin que ello corresponda mecánicamente a la estructura económica dada. No es extraño encontrar así la existencia de rasgos gamonalistas en las formas de opresión política, aún estando el gamonal-terrateniente físicamente excluido. Asimismo, la existencia en las más amplias capas del campesinado de una difundida ideología y formas de dominación política de carácter semifeudal sin que ellas correspondan a relaciones de producción con ese carácter.

El proceso de reformas iniciado en 1968, y dentro de él la reforma agraria, contribuyó a acelerar la evolución que había puesto en crisis a varias instituciones, en-

<sup>14</sup> PARE, Luisa... "Caciquismo y estructura de poder en la sierra norte de Puebla" en **Caciquismo y poder político en el México rural**, Ed. Siglo XXI. México, 1976.



tre ellas el sistema de hacienda. La crisis de hegemonía debilitaba ya las posibilidades de mantener inalterado el peso de los terratenientes en el Estado. Puesta como apoyo de la cabeza del Estado - es decir, el Gobierno la ideología reformista que ese proceso suponía, las nuevas estructuras de mediación que surgirían adoptaron un sello particular, como veremos más adelante. Aspectos esenciales de la estructura de mediación preexistente quedan, asimismo, inalterados.

Es un componente esencial del aparato del Estado, la Fuerza Armada, quien impulsa el proceso iniciado en 1968 en un recorrido que sufrirá variaciones de orientación y contradicciones internas, pero que, a fin de cuentas, tenía una lógica y un carácter de clase predominante. A la base del surgimiento del proceso reformista y como "parámetro" programático de todo su desarrollo está, sin duda, el concepto de "seguridad interna", que cobró especial significación en medios castrenses, luego de las diversas luchas populares (campesinas y obreras, fundamentalmente) y guerrilleras que se produjeron en la década del 60. La agudización de la lucha de clases en el país constituía, desde ese punto de vista, una amenaza a la seguridad interna. Se reconoce, en ese análisis, que ello traduce un descontento que "se genera... como consecuencia de que las grandes masas laborales y campesinas están sufriendo serios problemas de carácter económico y social..."<sup>15</sup>. Por ello se señala que la Fuerza Armada no debe limitarse a reprimir los brotes de la subversión, sino que debe realizar una labor preventiva. "La prevención de la subversión, en la esfera de responsabilidad de la política, requiere de la ejecución de amplios programas de desarrollo político, económico, social y psicológico, en cuya realización no puede mantenerse al margen la estrategia militar"<sup>16</sup>.

El proyecto político, que se impulsó desde 1968, tiene, pues, esas consideraciones en la base que marcan, sin duda, su propio carácter de clase y su significado para las masas populares. Por encima de las medidas reformistas que entrañaban un nivel real de contradicción con el resto de clases dominantes, se mantenía en lo fundamental la alianza del bloque de clases en el poder, interesadas todas ellas en impedir el avance democrático del pueblo y en mantener las bases de organización y el carácter del Estado. Las formas de entender esto, sin embargo, variaban, lo cual fue fuente del desarrollo de importantes y frecuentes contradicciones secundarias. Pero por encima de las escaramuzas y de las declaraciones, el proyecto reformista en sí no ponía en peligro real la alianza de clases dominantes y de éstas con el imperialismo.

La política reformista le dio un sello particular y un ritmo especial a la evolución que venían sufriendo los aparatos de dominación local en el conjunto del país. El aparato administrativo del Estado se extiende significativamente y se moderniza. El aparato político-represivo afirma su orientación centralista y su rígida y vertical estructura jerárquica interna. Por su parte, los grupos de poder económico, articulados a las instancias anteriores, expresan el proceso de descomposición de

<sup>15</sup> MERCADO JARRIN, Edgardo... *Insurgencia en América Latina* en *Military Review*. Kansas, marzo 1969, p. 25.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 26.

los terratenientes, acompañado de un creciente papel de los comerciantes. El proceso político iniciado en 1968 tiene, además de las expresiones anteriores, algunas que nos interesa destacar particularmente. Veamos.

Nosotros sostenemos que con el gobierno reformista se desarrolló un intento frustrado de incorporar a sectores del campesinado a la estructura de mediación, es decir, incluirlos dentro del aparato de dominación. El fracaso de este intento no puede ser desligado del fracaso de reformismo, pero tiene elementos y manifestaciones particulares en cada caso. Tratamos de precisar la forma en que se plasmó este intento en las zonas de estudio y cuál puede haber sido la resultante obtenida<sup>17</sup>.

En la formación social peruana, predominantemente capitalista, se articulan con el modo de producción hegemónico otros de carácter no capitalista. El capitalismo hegemónico tiene, sin embargo, un carácter dependiente, subordinado, articulado al extranjero, de tal forma que no cierra en sí mismo el ciclo productivo (como por ejemplo, por la no producción local de medios de producción) teniendo muy escasa posibilidad de acumulación.

Otro elemento importante es la existencia en el país de formas de producción no capitalistas, atrasadas, que constituyen una poderosa traba a la expansión de la dominación capitalista. Esta articulación de modos de producción se expresa en un conjunto de clases y de fracciones de clases que en el terreno político se alían neutralizan u oponen. En esta situación de heterogeneidad económica y social las formas de dominación política que realizan las alianzas de clases dominantes revisten, a no dudarlo, un carácter sumamente complejo, ya que se trata de actuar en ese terreno para imponer y consolidar su hegemonía. Asimismo, se trata de impulsar, de determinado modo y en cierto sentido, un desarrollo capitalista sin alterar el carácter de la sociedad y el Estado lo cual, como es obvio, resulta, al menos en parte, contradictorio.

Con esos objetivos resulta necesario para las fracciones burguesas dominantes contar con fuerzas y sectores sociales que les sirven como base de apoyo pero, fundamentalmente, como elementos de intermediación para poder ejercer su hegemonía en la formación social compleja. En general el Estado burgués no se sostiene única ni fundamentalmente, con base en el ejercicio de la violencia, sino que le resulta necesario contar con el elemento consensual, de "legitimidad", para poder mantenerse y reproducirse. Pero para asegurar firmemente la dominación política no sólo se trata de contar con el elemento "consensual" de los gobernados, sino de que parte de ellos adhiera, desde una posición subordinada, al aparato de dominación desempeñando en él un papel como agentes mediadores. Ello es lo que permite a la alianza de clases dominantes ejercer una preponderancia política de mayor estabilidad y permanencia.

<sup>17</sup> Para el desarrollo de esta sección nos ha sido muy valiosa la consulta al trabajo de Roger Bartra **De la mediación no democrática a la democracia sin mediación** (Estudios Sociales Centroamericanos, No. 16 enero-abril 1977) y al de Luisa Paré ya citado.

Una de las expresiones más importantes del proceso reformista es, sin duda, la reforma agraria. Ello manifiesta con suma claridad el papel secundario que dentro de la alianza de clases dominantes tendían a ocupar los terratenientes y la gran burguesía agraria. El reformismo precipita ese proceso con las expropiaciones y desplaza a los terratenientes grandes burgueses agrarios. Por encima de ello, sin embargo, esta reforma buscaba neutralizar a un campesinado que había dado muestras importantes de combatividad en los años anteriores, constituyendo ello un peligroso foco de tensión social. Más aún, si se prefiguraba la tendencia a una alianza con el proletariado revolucionario, cuya organización y capacidad de lucha también se habían dinamizado en la década del 60. La seguridad interna estaba puesta en cuestión. Se trataba, por ende, de producir una alianza entre la nueva fracción burguesa dominante y el campesinado (o sectores de él), que pudiera permitir frenar la tendencia a la alianza de éste con el proletariado y, secundariamente, dotar al reformismo de una base social que le permitiera enfrentar en un mejor terreno a otras fracciones de las clases dominantes, en este caso los terratenientes. El curso de los acontecimientos nos muestra la plasmación de este intento en una serie de medidas, las cuales, sin embargo, no van a obtener el resultado esperado. Se puso en marcha, así, el intento de constituir al campesinado en un componente de la estructura de mediación.

Desde dentro del Estado surgen los aparatos burocráticos que debían concretar un apoyo e incorporación de la población al proyecto reformista. Particular significación va a tener, en ese sentido, el SINAMOS. La acción de este organismo estatal en las zonas rurales - hacia donde destina lo fundamental de su acción ideopolítica - lo va a ubicar a él mismo como una real instancia de mediación: la "bisagra" entre la política oficial y la base oprimida haciendo de "filtro", en un doble sentido. La propia lucha de clases, sin embargo, convierte transitoriamente a esta instancia de mediación en una de opresión<sup>18</sup>. Su acción iba, sin embargo, más allá. De hecho, importantes acciones de este organismo denotan un intento real - consciente o inconsciente - de incorporar el campesinado a la estructura de mediación, con los objetivos de clase que se han señalado.

En muchas zonas del país el SINAMOS desarrolló una intensa labor propagandística, destinada a conducir al campesinado tras la política oficial. Formas sutiles y burdas fueron empleadas para ello. Como expresión de las segundas están las manifestaciones pro-gubernamentales a las cuales se obligaba a asistir. Al campesino que no lo hacía se le imponían multas. Estas acciones que recuerdan a los "matones, millones y camiones" de la política burguesa de décadas pasadas, no resultan, sin embargo, ser lo esencial ni lo políticamente específico de la acción de SINAMOS. Lo central y característico estaría más bien en las acciones de organización y conducción del campesinado conforme a la estructura de Ligas, Federaciones Agrarias y Confederación Nacional Agraria (CNA) establecida en el Decreto Ley 19400. Derivado de ello sería el intento de

<sup>18</sup> En algunas zonas, funcionarios del SINAMOS cumplían labores cuasi-policiales al delatar y/o amenazar a los dirigentes campesinos que se organizaban independientemente del aparato oficial.

que sectores del campesinado ocupen ciertos cargos públicos a propuesta de estos organismos.

Luego de la formación de las Ligas Agrarias, unas veces con base en la indiferencia política del campesinado, en otras contra su oposición activa y, en muy pocos casos, con su apoyo real, se realizan presiones para que sectores campesinos asuman ciertos cargos locales. En una sociedad rural, con un campesinado fuertemente diferenciado, ello ocurriría dentro de la tendencia a que los campesinos más acomodados se pusieran a la cabeza de las Ligas y fueran los que asumieran, eventualmente, los cargos en disputa. Estas iniciativas de colocar a dichos campesinos en esos cargos no prosperaron mucho. Se puede decir, así, que se trunca el intento de insertar a sectores importantes del campesinado en la estructura de mediación. La propia oposición de los grupos locales tradicionales de poder, expresión de las contradicciones dentro de las clases dominantes, contribuye a frustrar ese proyecto. El reformismo fue incapaz, pues, de imponer su hegemonía al conjunto del aparato del Estado, que siguió siendo expresión de una alianza de clases.

La oposición por parte de dichos grupos se explica porque la acción de las Ligas, si bien no ponían en peligro los intereses del conjunto del aparato de dominación, modificaba la forma de ejercicio de ésta. Este acceso cuestionaba el monopolio en el poder por parte de ciertos grupos con intereses muy concretos. El campesinado, por su parte, fue por lo general reacio a ser arrastrado tras el proyecto reformista. Las contradicciones en el seno de los propios sectores dominantes y el propio papel desempeñado por el campesinado, frustran ese proyecto. Sólo aspectos limitados y restringidos de este intento han podido, así, perdurar. Se frustra, pues, el proyecto de montar una estructura de mediación que le hubiera dado una sólida base de apoyo a la fracción burguesa hegemónica y cierta estabilidad al sistema de dominación política en su conjunto. La frustración de este proyecto hace pensar que se mantiene la profunda inestabilidad del sistema de dominación ante la incapacidad de generar una sólida estructura de mediación que la haga viable en una sociedad compleja como la nuestra.

El fracaso de este intento tiene una expresión muy cruda y concreta en la disolución por disposición gubernamental de la CNA. La crisis económica actual, que lleva a niveles sin precedentes la miseria del pueblo peruano, llevó crecientemente a las bases de la CNA y a su dirección nacional a tomar distancia frente al gobierno. Algunos de ellos, como es el caso del propio Presidente de la CNA, dieron pasos concretos para una explícita y abierta militancia política de oposición a la política gubernamental. Fracasad el intento de cooptación del campesinado a través de la CNA y su aparato e impulsados, luego, los miembros de estos organismos a enfrentarse a la política del gobierno, su subsistencia ya no tenía más sentido para la burguesía. La CNA fue disuelta de un plumazo a fines del mes de mayo. Queda planteada la interrogante sobre el futuro de estos sectores, en particular, sobre su capacidad de afirmar sus posiciones independientes.

A pesar de todo lo anterior, se delinea un aparato de dominación local articulado entre sí que no es en absoluto despreciable. En aspectos importantes este aparato es ciertamente distinto al preexistente. La presencia física de los hacendados se ha debilitado substancialmente, por ejemplo. El aparato de dominación local se ha ampliado a sectores de funcionarios (maestros incluidos) pero, sin por ello, alterar la esencia de su relación agresiva con el campesinado. Para los componentes del aparato de dominación local, el campesinado, de distintas formas, sigue siendo una masa ignorante, inferior, a ser explotada, reflejándose ello en tipo de relación particular con el campesinado. El peso de una ideología terrateniente, aun sin terratenientes, se plantea todavía como un hecho presente.

De hecho estamos ante un tipo de reproducción de formas gamonalistas de opresión, pero con particularidades importantes. Se trata de una red que articula autoridades, burócratas, grupos privados con peso económico y social e, incluso y en forma tenue sectores campesinos. La figura del terrateniente aparece ausente o, en todo caso, disminuida. La forma de opresión, por su parte, adquiere caracteres menos burdos que en épocas precedentes. Estamos, sin duda, en un momento en el cual los rasgos más precisos de las estructuras de poder local se dibujan con poca nitidez.

### **Referencias**

- Bettelheim, Charles, CALCULO ECONOMICO Y FORMAS DE PROPIEDAD. p85-86 - 1975;  
 Castañeda, Jorge E., INSTITUCIONES DE DERECHO CIVIL. I, 168 - México, Siglo XXI, editores. 1974;  
 Eguren-L., Fernando, REFORMA AGRARIA, COOPERATIVIZACION Y LUCHA CAMPESINA. - Ediciones Bandera Roja. 1972;  
 Guzmán-Ferrer, Fernando, CODIGO CIVIL. IV. p1105 - París, Francia. 1925; Caciquismo y estructura de poder en la sierra norte de Puebla.  
 Haya-de la Torre, Víctor R., ASPECTOS DEL PROBLEMA SOCIAL EN EL PERU.  
 Mariategui, José C., REGIONALISMO Y CENTRALISMO EN 7 ENSAYOS DE INTERPRETACION. p175 - Kansas, U.S.A. 1969;  
 Mercado-Jarrin, Edgardo, MILITARY REVIEW. p25 -  
 Pare, Luisa, CACIQUISMO Y PODER POLITICO EN EL MEXICO RURAL. -  
 Paredes-Macedo, Saturnino, LAS CLASES SOCIALES EN EL CAMPO. - México, Siglo XXI. 1976;  
 Piel, Jean, EVOLUCION Y PERMANENCIA DE LAS ESTRUCTURAS DE DOMINACION. -  
 Planiol, Marcel; Ripet, Georges, TRAITE ELEMENTAIRE DE DROIT CIVIL. II, 2332 - Lima, Perú. 1968; Insurgencia en América Latina.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 41 Marzo- Abril de 1979, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.