CARLOS FRANCO

PERU: PARTICIPACION POPULAR

UNMSM-CEDOC

El propósito de este libro es presentar las características generales del proceso de institucionalización de la participación popular desarrollado en el Perú a partir de 1968.

Describe el marco societal en el que surgió y se desarrolló la dinámica de la participación, cuyo sentido y límites aparecen claramente como una expresión del proyecto global de transformaciones que alteró el ordenamiento sociopolítico de la sociedad peruana.

Su segunda sección presenta las características de la institucionalización participatoria, desarrolla con amplitud las nuevas formas empresariales de naturaleza socioeconómica y bosqueja las originadas en el campo socioeducativo, las comunicaciones sociales y el campo sociopolítico.

La tercera y última sección se orienta a identificar los principales problemas que jalonan el desarrollo de la institucionalización de la participación. Incide especialmente en el reconocimiento de la vinculación específica con el estilo y limitaciones del proyecto político desarrollado en el Perú y, también, de una manera general, con el estadio de desarrollo de las sociedades de escasez.

EDICIONES CEDEP
UNMSM-CEDOC

6

C.
05.03.03
(002)
4.2

UNMSM-CEDOC

UNMSM-CEDOC

CEDEP
Biblioteca

PERU:
Participación popular

SERIE: *REALIDAD NACIONAL*

UNMSM-CEDOC

UNMSM-CEDOC

CARLOS FRANCO

PERU: Participación popular

Y PARTICIPACION
C E D E P
6 de Agosto 422 - Jesús María
Teléfono 234423

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO Y LA PARTICIPACION

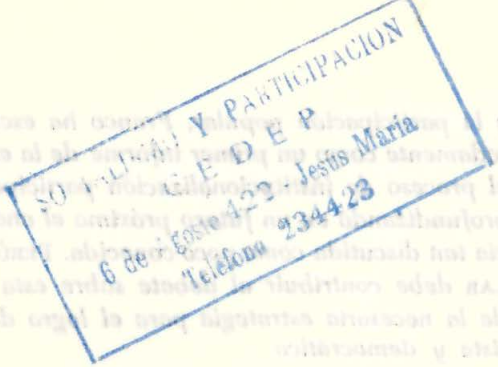
UNMSM-CEDOC

SOCIALISMO Y PARTICIPACION
C E D E P
N°

© Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación
Lima, Perú, 1979

Impreso en el Perú
Printed in Peru

UNMSM-CEDOC



La sociedad peruana de los años 70 fue sacudida por un conjunto de transformaciones económicas, sociales y políticas. En este proceso la acción revolucionaria del gobierno de Velasco Alvarado fue el propulsor principal de los profundos cambios vividos en esos años.

Una de las características más originales e interesantes y a la vez más discutidas de este período fue la política de apoyo a la participación popular. Ahora bien, esta política contradictoria, paradójica, pero altamente creativa, no ha sido aún analizada con el detenimiento y amplitud necesarios.

Por todas estas razones el CEDEP, que ha escogido el problema de la participación como uno de los ejes de su reflexión y práctica, ofrece ahora este volumen sobre el surgimiento y dinámica de las instituciones participatorias nacidas por el impulso de la revolución peruana.

Carlos Franco, Carlos Delgado y Jaime Llosa son, muy probablemente, los hombres que más contribuyeron al desarrollo teórico de la posición participatoria del proceso peruano. Truncada la revolución, pero iniciado el camino de la autogestión

UNMSM-CEDOC

y la participación popular, Franco ha escrito este libro deliberadamente como un primer informe de la experiencia peruana en el proceso de institucionalización participatoria, para continuar profundizando en un futuro próximo el análisis de esta experiencia tan discutida como poco conocida. PERÚ: PARTICIPACIÓN POPULAR *debe contribuir al debate sobre esta dimensión ineludible de la necesaria estrategia para el logro de una sociedad socialista y democrática.*

CEDEP agradece a la UNESCO la autorización brindada para la publicación del cuarto capítulo del presente libro, que fue escrito originalmente a solicitud de dicha institución y presentado en la reunión realizada recientemente en Dakar para estudiar la participación popular en los procesos de desarrollo.

FRANCISCO GUERRA GARCÍA

UNMSM-CEDOC

A Carlos y Maruja
con el mismo afecto de todos los días

UNMSM-CEDOC

UNMSM-CEDOC

CONTENIDO

NOTA INTRODUCTORIA 13

CAPITULO PRIMERO:

Orientaciones Ideológicas y Condiciones Políticas del Proceso de Institucionalización Participatoria 17

Origen de la Paradoja 17

Condiciones Sociopolíticas del Proceso Participatorio 23

Concepción y Estrategia de la Participación Popular 31

CAPITULO SEGUNDO:

El Rol de SINAMOS 43

Concepción del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) 43

Condiciones Limitantes de la Acción de SINAMOS 48

UNMSM-CEDOC

CAPITULO TERCERO:

Institucionalización de la Participación Popular en el Perú 61
Cooperativas Agrarias de Producción 64
La Confederación Nacional Agraria 83
Las Comunidades Industriales 95
Confederación Nacional de Comunidades Industriales 109
El Sector de Propiedad Social 122

CAPITULO CUARTO:

Cinco Problemas Centrales de la Experiencia de Institucionalización Participatoria en el Perú 139
El Origen del Proceso Participatorio: El Poder del Estado y la Dirección Militar 139
Necesidades, Acumulación y Participación 146
El Estilo de Desarrollo 149
El "Modelo Hidráulico" de las Instituciones Participatorias 152
Los Efectos del Contexto Internacional en la Política e Instituciones Participatorias 155

UNMSM-CEDOC

NOTA INTRODUCTORIA

El texto en sus manos pretende presentar, en sus líneas más generales, una primera aproximación al proceso de desarrollo de las instituciones participatorias en el Perú. Concebido inicialmente como un informe elaborado para la reunión convocada por UNESCO para la discusión de las posibilidades de institucionalizar la participación de las poblaciones en el desarrollo y presentado en Dakar en diciembre del 79, el manuscrito se orientó a describir la experiencia peruana en este campo y a reflexionar sobre sus problemas cruciales.

El objetivo del informe como la circunstancia de ser escrito para un público extranjero nos obligó a marginar del texto un conjunto de temas que aunque nos parecían importantes podían eventualmente no interesar a sus lectores inmediatos. Asimismo, aunque por razones distintas, debimos obviar el tratamiento de dos instituciones esenciales para la comprensión del proceso participatorio en el Perú: los Núcleos Educativos Comunales y la finalmente interrumpida reforma de la prensa.

Los argumentos anteriores como nuestro incumplido deseo de escribir un más amplio y elaborado análisis político sobre la experiencia global del proceso peruano, nos condujeron a creer

UNMSM-CEDOC

en la conveniencia de una reformulación del texto. Pero la opinión de distintos compañeros de trabajo, que tuvieron la oportunidad de revisar el original, como la sucesión de tareas que nos impiden contar con el tiempo requerido para ello, nos convencieron que el mismo podía entregarse a la imprenta. Para facilitar este propósito, hemos introducido algunas modificaciones en el manuscrito original.

El libro se ha organizado en cuatro capítulos.

El primer capítulo tiene por objetivo situar el proceso de institucionalización de la participación popular dentro del marco de los cambios societarios realizados en el país por el Gobierno del General Velasco Alvarado entre los años 1968-1975. Es indudable, en este sentido, que el surgimiento, desarrollo y limitaciones del proceso de institucionalización participativa en el Perú se produce dentro del contexto del proyecto global de transformaciones que alteró sustantivamente el ordenamiento sociopolítico de la sociedad peruana en dichos años. Para organizar una visión de conjunto de tal proyecto, señalamos sumariamente sus principales orientaciones ideológicas y condiciones políticas y retomamos el tema en el cuarto capítulo dentro del marco de evaluación de los problemas generales presentados en el proceso de institucionalización participativa.

El segundo capítulo se centra en el estudio preliminar de la acción del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS). Para ello se desarrolla brevemente los lineamientos centrales de su concepción y las condiciones limitantes dentro de las cuales debió operar.

El tercer capítulo se propone bosquejar las características organizativas, el proceso de desarrollo y los problemas generados en cinco instituciones participatorias: la Cooperativa Agraria de Producción, la Confederación Nacional Agraria, la Comunidad Industrial, la Confederación Nacional de Comunidades Industriales y el Sector de Propiedad Social.

El cuarto y último capítulo está destinado a presentar los principales problemas planteados en el desarrollo del proceso de institucionalización participativa. En este sentido, nuestro pro-

UNMSM-CEDOC

pósito es identificar tanto los problemas vinculados de una manera específica con las condiciones del proyecto político desarrollado en el Perú como aquellos que, a juicio nuestro, se relacionan de una manera general con el estadio de desarrollo de las sociedades de escasez. Para ello se focaliza la atención en los riesgos de un proceso iniciado en las alturas del poder y a través de la fuerza armada, las contradicciones entre participación y acumulación, el modelo hidráulico de las organizaciones participatorias, el estilo de desarrollo del país y los efectos del cambio del contexto internacional.

Siendo nuestro propósito presentar una imagen global de las instituciones participatorias en un texto breve y condensado, resentimos inevitablemente la ausencia de un desarrollo mayor de tres clases de temáticas: la primera, vinculada a las relaciones entre el proceso político global y el desarrollo de las instituciones participatorias; la segunda, al análisis de la viabilidad de tales instituciones dentro de proyectos de cambio social en sociedades de escasez; y, la tercera, al estudio de los vínculos entre la participación popular y el movimiento político. Sin embargo, consideramos que la concepción aquí presentada puede revelarse útil, como un esbozo inicial o una línea de base, para análisis en profundidad a ser desarrollados ulteriormente. Un libro en preparación sobre las relaciones entre condiciones de trabajo, valores y actitudes e imágenes societarias nos permitirá retomar algunas de las temáticas antes señaladas.

No quiero concluir esta breve introducción sin agradecer a Daniel Carbonetto y Efraín Salas de quienes recibí información y consejo sobre el Sector de Propiedad Social y la Comunidad Industrial y CONACI respectivamente; a Héctor Béjar y Francisco Guerra García que alentaron la publicación del texto; y a María Esther Salazar que mecanografió el manuscrito original con la pulcritud de siempre.

UNMSM-CEDOC

UNMSM-CEDOC

CAPÍTULO PRIMERO

ORIENTACIONES IDEOLOGICAS Y CONDICIONES POLITICAS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION PARTICIPATORIA

La temática teórica de la participación popular y del autogobierno político surge históricamente en el Perú en el contexto del discurso ideo-político del gobierno del General Velasco. Esta afirmación no es simplemente la constatación de un "hecho" o el reconocimiento de "una circunstancia". Tras ella, simultáneamente se oculta y revela el núcleo del problema central del proceso sociopolítico del Perú de los años 68-75: el desarrollo de la temática teórica y de instituciones participativas y autogestoras desde las alturas del poder centralizado del Estado y a través de la organización jerárquica de las fuerzas armadas.

En medida importnate, el proceso político de los años 68-75 es la historia de esta paradoja y de los modos de resolverla.

Examinaremos a continuación, el surgimiento de la misma.

Origen de la Paradoja

Ciertamente la temática de la participación tuvo antecedentes en la historia de las ideas políticas del siglo en el Perú. En la década de los años 20, los fundadores del pensamiento social y político de la izquierda peruana, Víctor Raúl Haya de

UNMSM-CEDOC

la Torre y José Carlos Mariátegui, incluyeron en sus proyectos de cambio para el país modalidades de organización autogestora. El primero, en su proyecto del "Estado Antimperialista",[1] reconoció que el desarrollo independiente del país sería garantizado por la articulación preferencial de las empresas públicas, funcionando en áreas centrales de la economía recuperadas del poder extranjero, con un sistema de cooperativas, funcionando en las áreas agrícolas, recuperadas del control de la oligarquía terrateniente.

El "Estado antimperialista", en los escritos del Haya de la década, crearía las condiciones históricas para una sociedad socialista, identificada de modo ciertamente brumoso, con un sistema cooperativo. Mariátegui,[2] por su parte, planteó convertir las comunidades campesinas y las cooperativas en las células del futuro sistema socialista el cual "no sería ni calco ni copia sino creación heroica" y al que le atribuyó la capacidad de garantizar el desarrollo independiente del país. Importa recordar aquí que tales propuestas se inscribieron en proyectos sociopolíticos orientados a resolver la "cuestión nacional" del país, superar la dependencia económica y política del Estado del control extranjero y orientar de modo autónomo el desarrollo nacional. Tales propuestas fueron severamente cuestionadas por el Estado oligárquico y los monopolios extranjeros y los puntos de vista de Mariátegui, en los meses previos a su muerte, fueron rechazados por el Buró Sudamericano de la Internacional Comunista en la reunión de Buenos Aires de 1928.[3]

Sin embargo, la temática de la participación popular y del autogobierno político no constituyeron ejes centrales de la reflexión teórica de ambos ideólogos y más bien fueron marginados de la atención o simplemente suprimidos por los partidos que se reclamaron herederos o tributarios de aquellos legados

1. HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl. *El Antimperialismo y el APRA*. Obras Completas. Vol. IV. Ed. Mejía Baca. Lima, Perú, 1977.

2. MARIATEGUI, José Carlos. *Ideología y Política*. Ed. Amauta. Lima, Perú, 1971.

3. Ver FRANCO, Carlos. "Mariátegui y Haya. El surgimiento de la izquierda nacional", en *Socialismo y Participación*, Nº 8. Octubre 1979.

UNMSM-CEDOC

teóricos. No es sino en la década del 60 que grupos político-técnicos, relativamente marginales al sistema de partidos, intentan desarrollar su reflexión política en torno a distintas modalidades de la participación y la autogestión. Tal es el caso de un reducido equipo de intelectuales, dirigidos por Jaime Llosa y Gerardo Cárdenas, que interesados en la problemática de las cooperativas y la autogestión y orientados por una concepción libertaria realizan seminarios y acciones de capacitación con grupos dirigentes del sistema de cooperativas de servicio. Igualmente, otro grupo de intelectuales universitarios entre los cuales se encontraba Augusto Salazar Bondy, preocupados por la elaboración de un proyecto socialista de carácter nacional basado en la autogestión forman un movimiento político, el Social Progresismo, y editan un semanario a través del cual difunden sus concepciones. El partido Demócrata Cristiano dirigido por Héctor Cornejo Chávez, por su parte, confrontado a la necesidad de dotar de un contenido distinto a su proyecto de "sociedad comunitaria" propone, en su congreso del año 1969, la creación de empresas comunitarias, bajo control directo de sus trabajadores, y la construcción de un sistema político que incorpore a las delegaciones funcionales de los trabajadores y dote a los "sectores" sociales del control de los principales medios de comunicación.[4] Finalmente, ex-militantes de partidos de izquierda entre los cuales cabe citar a Carlos Delgado y Héctor Béjar maduraban, a través de la crítica a la estructura de los partidos y al sistema político, su cuestionamiento al sistema de capitalismo dependiente existente en el país como a la alternativa de una organización burocrático-estatal del mismo.

Estos distintos grupos compartían varias características comunes: a) el reducido número de sus miembros; b) el carácter básicamente intelectual de su actividad, con la excepción notable de Héctor Béjar quien dirigió uno de los grupos guerrilleros en la década del 60; c) el relativo marginamiento del sistema político oficial; d) su desarticulación con respecto a las organi-

4. Ver: "Primer Congreso Ideológico de la Democracia Cristiana", 1969. Versión mimeográfica. Lima, Perú.

UNMSM-CEDOC

zaciones sindicales; y, e) una reducida audiencia interesada en sus planteamientos. Ellos, sin embargo, son citados por nosotros, por la circunstancia decisiva de ser incorporados posteriormente al ejercicio de funciones públicas y a las asesorías políticas del nuevo gobierno militar. Ello les permitió influir, en muchas oportunidades de modo decisivo, en el desarrollo del proyecto ideopolítico del gobierno militar.

Mientras tanto, en la década del 60, la Fuerza Armada del Perú, y principalmente un grupo que ocupaba cargos dirigentes en el ejército, fue modificando la concepción de su rol en el país. Diversos factores contribuyeron a ello: a) el origen social de sus miembros; b) el creciente carácter tecnocrático de su función castrense; c) el obligado conocimiento del país derivado del cumplimiento del servicio en las distintas regiones militares; d) la creación del Centro de Altos Estudios Militares, con la apertura del mismo a las ciencias sociales y políticas y la inclusión de civiles nacionalistas en su plana docente; e) la progresiva vinculación conceptual entre la temática de la seguridad integral, el bienestar general y el desarrollo nacional; f) la reflexión sobre las causas del movimiento guerrillero en 1965; g) la prédica nacionalista desarrollada por civiles independientes en la década del 60 a propósito de la presencia ilegal de un monopolio extranjero que controlaba el petróleo, un producto decisivo en la movilización del Ejército en la hipótesis de conflictos con Estados vecinos; h) la profunda crisis política sufrida por el país en los años 1967 y 1968. Este conjunto de factores permitirá que cuando un grupo de generales y coroneles del ejército ubicados en puestos claves de la jerarquía militar asuma el poder el 3 de octubre de 1968 encuentre sensibilizada la opinión institucional de modo de lograr convertir el pronunciamiento grupal en una decisión corporativa.

De lo señalado parece desprenderse que la paradoja citada se construye por el encuentro en el poder del nacionalismo revolucionario, portado por el grupo militar y una difusa orientación participatoria, portada por los grupos intelectuales. Sin em-

UNMSM-CEDOC

bargo, creemos que esta es una versión simplificadora del proceso real. Cuando ambos grupos empiezan a relacionarse en el ejercicio del poder ninguno de ellos había madurado a plenitud sus opciones ideológicas. En medida importante, el proyecto final de una "democracia social de participación plena" es el resultado de la intensa búsqueda de una identidad ideopolítica que exprese y oriente su voluntad de cambio de la sociedad peruana.[5]

El "secreto" de la fórmula final se encuentra en un proceso que se inicia con la afirmación de una posición nacionalista y antimperialista que se expresará, en el plano económico, por la nacionalización de la banca extranjera, la industria extractiva (pesca, cobre, petróleo), los servicios básicos (electricidad, teléfonos, telecomunicaciones), la industria básica, el comercio exterior y ciertas redes de comercialización interna; y en el plano internacional por el reclamo de una política independiente. Pero el nacionalismo antimperialista si bien era una respuesta relativa a los límites planteados por el Estado Oligárquico y los monopolios extranjeros al desarrollo del país, no respondía al problema de la dirección del proceso de cambios respecto al tipo de "modelo" de sociedad a construir en el Perú.

La búsqueda de la identidad ideopolítica se expresó, en un segundo momento, por una negación de las opciones planteadas políticamente a la sociedad peruana: el capitalismo y el "comunismo" y por el orgulloso reclamo de una "autonomía conceptual" y política "permitiera analizar de manera original las alternativas de desarrollo". Esta afirmación de la propia identidad por vía de la negación fue ciertamente carencial pero en la medida que obligó a la búsqueda de una afirmación "positiva" introdujo un profundo dinamismo teórico y creó las condiciones para el encuentro del "modelo".

5. Ver DELGADO, Carlos. *Testimonio de Lucha.* Ed. Peisa, 1973 y *Revolución Peruana: Anatomía y Deslindes.* Libros de Contratiempo, Lima Perú, 1975.

UNMSM-CEDOC

El tercer momento, es el descubrimiento de "La Democracia Participatoria", la cual se definió por primera vez y de manera tentativa el año 1970. De acuerdo a la afirmación de la época, ella consistía en un sistema económico plural organizado sobre: la articulación de un subsector de empresas estatales con participación de los trabajadores en la gestión y los excedentes, a través de la comunidad laboral; un subsector de empresas privadas reformadas por la presencia de la comunidad laboral en el accionariado, gestión y excedentes; un subsector de cooperativas industriales de trabajadores; y una economía agraria basada en cooperativas de producción, sociedades agrícolas de interés social (articulación de cooperativas y comunidades campesinas) y la reestructuración de estas últimas en orden a restituirle funcionamiento colectivo y eficacia económica. En el plano político, el modelo consistiría en "inéditas" modalidades de participación directa de la población en la estructura del poder del Estado a través de "las organizaciones de base". Finalmente, en el plano internacional, se propuso una política independiente y tercermundista.

La segunda y última formulación oficial del "modelo", expresada en el año 1974, insistía en la afirmación de un sistema económico plural pero basado ahora en un prioritario sector de empresas autogestoras de propiedad social por crearse, un sector estatal con comunidad laboral, un sector privado reformado por la comunidad industrial, un reducido sector de pequeñas empresas privadas y organizaciones económicas participatorias en el agro. En el plano de la organización del Estado se comenzó a plantear la descentralización político-administrativa a través de la creación de las regiones y gobiernos locales con presencia directa de los delegados de las organizaciones sociales con base económica. Finalmente, en el plano internacional, se reafirmó una posición independiente, tercermundista y no alineada. El pasaje de la primera a la segunda definición del modelo es la historia del desarrollo real, teórico y práctico, de la participación en el Perú.

Como se comprende, es sumamente difícil la tarea de presentar, en forma sumaria, el complejo desarrollo de este proce-

UNMSM-CEDOC

so que implicó la interrelación de múltiples y conflictivos factores y condiciones. A riesgo de desarticular la unidad del proceso, procederemos a continuación a delinear las condiciones sociopolíticas dentro de las cuales se desarrolló la concepción participatoria y los más importantes contenidos de la misma. En los siguientes capítulos examinaremos el proceso de aplicación de las políticas de participación y las limitaciones, resistencias y problemas encontrados.

Condiciones Sociopolíticas del Proceso Participatorio

1. *La reducida base de poder político.*

Los grupos que desarrollaron la concepción participatoria del proceso coexistieron con varios equipos políticos (compuestos de militares y civiles) que concurrían al proceso de toma de decisiones en el gobierno. Las decisiones políticas se encontraban concentradas en los mandos militares y en los organismos de dirección del Estado: el Presidente de la República, los comandantes generales que conformaban la Junta Militar y el Consejo de Ministros. Por tanto, los accesos de la tendencia participatoria a las decisiones son más bien indirectos y se abren o estrechan en función de factores tales como los consensos o conflictos de los mandos militares, la conservación del precario equilibrio que define la unidad institucional, las crecientes presiones populares por la distribución del ingreso, las presiones internacionales, los problemas de fronteras, etc. La unidad del Gobierno y el contenido de las decisiones, sin embargo, son garantizados por la autoridad del presidente Velasco, autoridad que le permite no sólo arbitrar entre las distintas orientaciones sino conducir el proceso político imprimiéndole su dirección.

De lo señalado se desprende que la incorporación de los contenidos participatorios al discurso ideológico del Gobierno y la realización de la política de participación popular son favorecidos por la autoridad del presidente de la República y el reducido grupo de militares que mantenían el control de posiciones claves en la Fuerza Armada y el Estado. Pero también se desprende de lo señalado, que los espacios políticos abiertos a

UNMSM-CEDOC

las posiciones participatorias tenían fronteras ambiguas que se desplazaban, en un sentido o en otro, en función de lo que en el lenguaje político convencional se denomina "correlación de fuerzas". Esta situación se tornó más compleja con la extensión del aparato estatal. Este no sólo se convirtió en un actor principal del desarrollo del proceso sino también en un escenario concurrido por distintos grupos de interés que quisieron ampliar su influencia a través de la posesión de los distintos territorios o zonas de poder. Finalmente, el deterioro progresivo de la salud del presidente con la consecuente disminución de su capacidad de dirección y sus efectos en la reorientación de los grupos de interés, dentro de la Fuerza Armada y el Estado, angostaron la base de poder y el espacio político de los grupos participatorios.

2. *La estrategia de poder*

La estrategia de poder del grupo dirigente del proceso de cambios se centraba en el mantenimiento de la unidad de la Fuerza Armada. Esta concepción afectó de modo notable y de múltiples maneras el desarrollo de la experiencia participatoria: a) presionando a la unificación de criterios políticos y militares en la solución de los ascensos institucionales y de los representantes de la Fuerza Armada en los órganos de decisión del Gobierno; b) obligando a la ubicación de cuadros militares en los organismos de promoción de la participación popular; c) planteando la necesidad de graduar el desarrollo teórico y práctico de la participación popular en función del nivel de desarrollo de la conciencia política de los mandos militares y de la laboriosa y fatigante búsqueda de consensos; d) provocando, con cierta frecuencia, la traslación al campo de las relaciones gobierno-organizaciones populares de valores y estilos de comportamiento característicos de la atmósfera organizativa de la institución militar: la centralización del poder, el principio jerárquico, la valoración de "la seguridad interna" o la intolerancia ante la diversidad, el riesgo y la incertidumbre, situaciones estas últimas que son inherentes a un proceso de participación popular. Por otro lado, factores tales como la actitud de desconfianza de los militares en relación con los civiles (cuyos an-

UNMSM-CEDOC

tecedentes históricos son conocidos en el país); su preferencia por métodos de organización "eficaces" (centralización del mando, carácter secreto de las decisiones, dirección "*up-down*", rapidez); su falta de entrenamiento en el diálogo igualitario y el manejo de disensos; la incomprensión de los "tiempos" de maduración de la conciencia y organización popular, cuando este proceso se desarrolla con autonomía; el malestar originado por el cumplimiento de funciones políticas para las cuales no estaban vocativamente dispuesto o educados; la falta de disposición para el contacto popular, etc., constituyeron serias limitaciones a la política participatoria. Sin embargo, las implicaciones más importantes de la estrategia de poder, por sus masivas consecuencias en distintos órdenes del proceso de cambio, no son mencionadas aquí pues ellas serán objeto de tratamiento a lo largo de los dos últimos capítulos.

3. *La cambiante situación internacional*

La política de participación fue especialmente sensible a los cambios producidos en el contexto internacional. En este sentido, el desarrollo y expansión de las instituciones participatorias se correlacionó, por una parte, con un contexto internacional políticamente favorable por la existencia de regímenes en Chile, Argentina, Bolivia y Ecuador con los cuales existían diferentes grados de afinidad política y por otra, con la ausencia de problemas fronterizos. Sin embargo, este contexto fue variando en un sentido negativo produciendo un creciente aislamiento internacional y en ese mismo sentido se estrecharon los límites de expansión del proceso participatorio y se acentuaron tendencias autoritarias. Los cambios políticos en los países mencionados y las tensiones en las fronteras con países vecinos actuaron sobre el proceso participatorio a través de modificaciones en el enfoque de los problemas del país. Este hecho, que es relativamente comprobable en distintos tipos de gobierno, es particularmente relevante en los dirigidos por instituciones militares. Se produce en principio un sutil y casi inasible cambio, que luego se torna cada vez más evidente, en las perspectivas de análisis de los problemas: las nociones de "seguridad nacional", orden in-

UNMSM-CEDOC

terno", "tranquilidad pública" desplazan los enfoques políticos basados en la confianza, el diálogo o la tolerancia. Los cambios en la atmósfera pública a su vez estimulan el autoritarismo, el enfoque castrense de los problemas políticos, la centralización de decisiones y el inmovilismo relativo de las tendencias participatorias en la sociedad y el Estado.

4. *La intensidad y magnitud de las necesidades básicas y las orientaciones valorativas*

El Perú, como todos los países subdesarrollados, es una sociedad de escasez. Las necesidades básicas, empleo, alimentación, vivienda, salud, educación, se encontraban crónicamente insatisfechas. Por tanto, los mecanismos de participación fueron entendidos por extensos sectores populares como instrumentos básicamente reivindicatorios, disponibles para la expresión de demandas y presiones económicas orientados a una rápida y masiva distribución de ingresos de un excedente escaso. Mientras el país estuvo en condiciones de distribuir los ingresos, aunque de modo segmentario y limitado (al abrigo de una tendencia favorable del ciclo económico) el proceso participatorio se incrementó en cantidad y calidad. Pero cuando se presentan los primeros signos de la crisis internacional, disminuyen las exportaciones, se incrementa el valor de las importaciones, aumenta el gasto en armamentos, disminuyen los subsidios a los precios de productos básicos, se extiende el plazo de maduración de las inversiones, el proceso participatorio, entonces, se ve seriamente afectado y se incrementan los conflictos sociales. En estas circunstancias, los grupos de trabajadores en posesión de las cooperativas más ricas o de las comunidades industriales más sólidas se niegan a abrir sus organizaciones a nuevos miembros (trabajadores eventuales o contratados) o a socializar sus excedentes a nivel de los valles, en el primer caso o de las comunidades de compensación en el segundo, por las limitaciones que esas medidas implican para sus ingresos personales. Este problema no se encuentra vinculado exclusivamente a la propiedad de grupo y a los conocidos egoísmos grupales, al patrón de consumo prevalente, a los efectos de la publicidad que modela

UNMSM-CEDOC

la orientación del gasto, a la satisfacción privada e inmediata antes que a la colectiva y diferida o a la adquisición de bienes de consumo más bien que al incremento de los fondos de inversión y reinversión en maquinaria y equipo empresarial. Tampoco se vincula exclusivamente con los modelos de organización participatoria o, en general, a la política de participación. El problema en referencia se vincula de modo directo con el patrón o estilo de desarrollo económico adoptado, sobre el cual retornaremos más adelante.

Las necesidades básicas insatisfechas y la subordinación diaria en la actividad laboral se encuentran vinculadas con un sistema de actitudes caracterizado por un disminuido sentimiento de autoestima y competencia personal, desconfianza en los otros y creencias en el carácter escaso e inexpandible de los recursos. Ello define estilos de personalidad dependiente, un patrón de relaciones interpersonales basados en la reserva, el autoritarismo y la competencia por un poder privatista y jerárquico y alienta igualmente un estilo de apropiación personal y consumo inmediato y autocentrado de los bienes disponibles. Esta suerte de matriz psicológica influyó en las opciones políticas y en las orientaciones ideológicas de extensos sectores sociales subordinados, fundamentalmente en las principales ciudades y zonas urbanas como en los bolsones agrícolas caracterizados por la explotación mecanizada de la tierra. Ello dispuso favorablemente a tales sectores a los liderazgos populistas o autoritarios y a orientaciones y estilos no participativos de conducta social. La situación en referencia evidentemente resintió la eficacia de la política participatoria y constituye uno de los problemas fundamentales que tiene que resolver cualquier proyecto de naturaleza participatoria en países subdesarrollados.[6]

Por otro lado, los valores de la cooperación, del intercambio y la reciprocidad y, en general, las prácticas colectivistas de la cultura andina expresadas en la organización comunal y

6. Para un análisis teórico de la relación entre personalidad y orientaciones políticas ver los artículos de L. Williams en *Dominación y Cambios en el Perú Rural.* IEP, 1969 y C. Franco. "Las Sociedades Deseables", en *Socialismo y Participación* Nº 3, mayo, 1978.

UNMSM-CEDOC

el trabajo compartido (que constituyen una tradición actuante en el país) no fueron atendidas suficientemente por los grupos participatorios por razones que veremos más adelante.

5. *Las resistencias y conflictos de poder*

La política de participación implica un cuestionamiento teórico y práctico del poder escaso, centralizado y privatista. Y la propuesta de un poder abundante, descentralizado y democrático. El desarrollo de tal política se torna conflictiva con los usuarios del poder que se cuestiona. Y este poder no radica exclusivamente en la objetiva articulación de relaciones oligárquicas en el conjunto del sistema institucional, en los patrones de dominio-subordinación de la estructura social ni en la dependencia nacional del poder extranjero sino que se enraíza también en el conjunto de valores, orientaciones, creencias y estilos de comportamiento sociocultural. Como es fácil comprender, una constelación de conflictos de diverso grado de intensidad, acompañó la práctica participatoria y sacudió la inercia del sistema tradicional. No nos referimos en este sentido a los conocidos comportamientos hostiles del Estado extranjero afectado por la nacionalización de los monopolios, expresado en enmiendas, disminución de créditos tanto gubernamentales como de las instituciones financieras privadas, protestas oficiales y extraoficiales y campañas de desprestigio a través de los medios de comunicación. Nos referimos más bien a la resistencia ofrecida por las distintas sociedades empresariales privadas y los medios de comunicación controlados por ellas, a todas las instituciones participativas creadas en el campo (cooperativas, SAIS, comunidades reestructuradas, programas integrales de asentamiento rural, planes integrales de desarrollo); o en la industria (comunidades laborales en la industria, electricidad, minería, pesca y comunidades de compensación); o a las organizaciones sociales (Confederación Nacional Agraria, Confederación Nacional de Comunidades Industriales, Comités Vecinales, etc.); o al organismo promotor de la participación popular (SINAMOS). Nos referimos también a la sorda resistencia de sectores mayoritarios de la administración pública sometidos ahora a la presión masiva

UNMSM-CEDOC

de las organizaciones populares que ponía en tensión los hábitos rutinarios, morosos y burocráticos aprendidos en el servicio de gobiernos tradicionales. Nos referimos asimismo a la encubierta y en ocasiones abierta oposición de las autoridades locales y los grupos de poder en distritos, caseríos, provincias y departamentos del país. Nos referimos a los conflictos crecientes que dividían a la administración pública entre aquellos sectores minoritarios que impulsaban el desarrollo de las organizaciones populares y los restantes, mayoritarios, partidarios de métodos controlistas y autoritarios y apoyados por nuevos grupos de poder tecnocrático surgidos en las empresas públicas. Finalmente, hacemos referencia con ello a grupos y partidos políticos afectados por una política, que privilegiando la expresión directa de las nuevas organizaciones de base, se sentían expropiados de su rol tradicional de representantes y mediadores entre el poder central y las organizaciones locales y que habiéndose entrenado en una política parlamentaria y la expectativa renovada de intervención en procesos electorales, se experimentaban despojados de sus hábitos y horizonte. Es curioso comprobar cómo reducidas pero activas organizaciones políticas de la izquierda autoritaria cuestionaron las reformas sociales fundamentales en la medida que ellas no sólo superaron los convencionales planteamientos de cambio social, sino que ponían en tensión antiguas prácticas elitarias y manipuladoras. En este sentido, sorprendidos por el surgimiento de una temática autogestora desconocida hasta entonces, la aparición de nuevos problemas sociales para los cuales no disponían de respuestas, la crítica teórica de la institución partidaria y el desarrollo de organizaciones sociales independientes de su control directo, obstaculizaron el desarrollo de la experiencia participativa. Como se desprende de lo anterior, las resistencias y conflictos expresaban de distintas maneras la incapacidad de la sociedad tradicional para absolver las nuevas orientaciones y la movilización de distintos actores políticos y sociales.

UNMSM-CEDOC

6. *Las limitaciones de la concepción participatoria*

Como se señaló anteriormente, la temática de la participación popular y la autogestión fueron desconocidas en el campo del debate público como en los medios universitarios e intelectuales antes de 1968. Si bien grupos reducidos comenzaban a indagar en esta temática, no llegaron a madurar una concepción global y mucho menos estrategias orientadas a desarrollar políticas participatorias en los distintos campos de la actividad social. Por tanto, el desarrollo de la concepción participatoria y de las políticas correspondientes se realiza en condiciones particularmente complejas: a) como respuesta al problema de la identidad ideopolítica del proceso, lo que le confiere a esta respuesta el carácter de un "descubrimiento" o una "creación". Dado el carácter de la actividad (intelectual y política) de los grupos que elaboran esta temática, su interés por la participación y la autogestión se centra en los campos de los diseños societarios, las instituciones políticas, los sistemas educativos y los sistemas de gobierno político en los cuales los precedentes internacionales apropiados eran más bien escasos. Las creencias en el carácter específico de la realidad del país y del necesario carácter original de la concepción política y estrategia participatoria a desarrollar conducían a concebir esta tarea tan atractiva intelectualmente como riesgosa, compleja y limitada por las condiciones antes señaladas; b) los grupos con interés y capacidad para elaborar los planteamientos eran sumamente reducidos y simultáneamente tenían que cumplir múltiples tareas de distinta índole en medio de una atmósfera de intensos conflictos de poder en el Gobierno y la sociedad; c) abierta la dinámica de la participación en casi todos los órdenes de la actividad social se generaron múltiples problemas y demandas para las cuales era necesario arriesgar respuestas, cuya consistencia o corrección no era posible mensurar por adelantado, pero que debieron proponerse o adoptarse pues los grupos autoritarios en el Gobierno acudían con respuestas tan prontas y "eficaces" como convencionales y controlistas;[7] d) la reflexión acerca de la

7. Dos versiones de los conflictos de la época pueden ser revisadas en Héctor Béjar. *La Revolución en la Trampa.* Ed. Socialismo y Participación, 1976 y Henry Pease *El Ocaso del Poder Oligárquico,* DESCO, 1977.

UNMSM-CEDOC

concepción, estrategias y políticas de participación se desarrollaban en y desde el poder de un Estado controlado por una Fuerza Armada que redefinía su rol en medio de una tensa constelación de conflictos que lo oponía a poderosos centros de poder internacional y nacional, en medio de una administración pública adiestrada para funcionar en otro tipo de sociedad y dentro de una tradición político-cultural autoritaria que condicionaba poderosamente las orientaciones y comportamientos de los más activos grupos sociales y políticos de la sociedad. Los múltiples y masivos efectos de estas condiciones son lo suficientemente obvios como para eximirnos de su análisis.

En este contexto y en circunstancias en que todo debía ser descubierto, repensado y respondido, los reducidos grupos promotores de la participación en el Gobierno revelaron, entre otras, dos carencias esenciales y el cultivo de una creencia que se reveló tan ingenua en su contenido como fatal en sus consecuencias: 1) la ausencia de un proyecto de desarrollo económico que reorientara el aparato productivo hacia la satisfacción de necesidades básicas dentro de los marcos de un nuevo estilo de desarrollo nacional orientado al interior del país; 2) la insuficiencia de su comprensión acerca de la pluralidad cultural de la sociedad peruana y de la heterogeneidad de sus distintos niveles de desarrollo; 3) la creencia en la extensión de los plazos temporales disponibles para cubrir esas carencias. Si bien se reconocía la precariedad de la base de poder existente en el Estado para el desarrollo de la política participatoria (la autoridad del presidente de la República y su articulación con un reducido grupo de oficiales en puestos claves de la institución castrense y el poder público) se creyó en que el nivel de destreza política de dicha dirigencia garantizaría la continuidad del proceso y la progresiva resolución de sus conflictos.

Concepción y Estrategia de la Participación Popular

Dentro de las condiciones señaladas, se desarrolló una concepción teórica de la participación y una estrategia que pasamos a describir de modo sumario:

UNMSM-CEDOC

Concepción de la participación[8]

1. La participación popular fue concebida como un proceso por el cual los trabajadores y las organizaciones sociales de base intervienen directamente, o con el menor grado posible de intermediación, en las decisiones en todos y cada uno de los órdenes de la actividad social y en la orientación del desarrollo de la sociedad peruana. Esta definición de participación, como se observa, se diferencia cualitativamente de aquellas según las cuales la participación es definida como "incorporación al sistema institucional", "influencia", "consulta", "delegación" o "control". Ciertamente, estas últimas definiciones, a través de los mecanismos que las expresan, fueron consideradas pero sólo como secuencias de un proceso de participación identificado, en última instancia, con la presencia directa y asociada en las decisiones ("Participar es decidir") o con el control directo y asociado de los delegados en los casos en que aquella no fuera posible.

2. La participación popular fue enfocada como un proceso histórico-social, es decir, como una secuencia orientada de acciones desarrolladas por los trabajadores en un plazo temporal imposible de ser definido con precisión, y cuyos contenidos cualitativos se expresarían de modo multiforme en atención a un conjunto muy complejo de factores entre los cuales habría que mencionar el desarrollo socioeconómico del país, los cambios en la conciencia política de sus protagonistas y el mantenimiento de un sistema de autoregulación que permitiera garantizar la consistencia y eficacia del mismo.

3. La participación popular se definió como un proceso abierto.[9] Con ello se quiso indicar que las modalidades institucionales de la participación, sus formas expresivas, los ritmos de su desarrollo, la magnitud de su cobertura y la orientación del

8. Para una exposición ampliada del tema ver Carlos Franco "La Revolución Participatoria". Ed. Mosca Azul, Perú, 1975.

9. Ver GUERRA GARCIA, Francisco. *El Peruano, un Proceso Abierto*. Libros de Contratiempo, Perú, 1975.

UNMSM-CEDOC

proceso global serían multideterminados por plurales actores sociales.

4. La participación popular fue visualizada como un proceso ascendente, que partiendo de la empresa y el vecindario se extendiera progresivamente al nivel local (en la organización político-administrativa correspondiente), departamental, regional y, finalmente, nacional. Como es fácil comprender, la viabilidad de este enfoque está sujeto a la visión de un proceso de largo plazo.

5. La participación popular se percibió como un proceso necesariamente contencioso y conflictivo cuyo desarrollo inevitablemente implicaría tensiones, incertidumbres y riesgos. La autoregulación de un proceso de tal naturaleza exigía entonces de la conducción política y de las bases sociales un grado de conciencia política, imaginación y tolerancia capaces de hacer del consenso la base de la resolución de conflictos.

6. La participación popular se consideró como un proceso por el cual los trabajadores "aprenden a participar participando". Con ello se quiso significar que para una concepción participatoria, la experiencia diaria y directa en las decisiones, acompañada del apoyo de la información y la reflexión grupal, es un medio insustituible para el autodesarrollo personal y colectivo y la expansión cualitativa del proceso participatorio.

7. La participación popular se conceptuó como la intervención directa, personal y asociada, en la totalidad de los asuntos con los cuales se vincula la actividad de los ciudadanos. En este sentido, se subrayó la necesidad de unificar, bajo control personal y asociado, los distintos y separados roles en que se escinde la actividad diaria de los ciudadanos: productor, consumidor, vecino, miembro de grupos de interés, "político", etc.

8. La participación popular, la heterogeneidad de las condiciones de existencia de los grupos sociales movilizados y la diversidad de contextos culturales y estilos políticos de comportamiento, debía expresarse, según las expectativas de los grupos motores de la participación en el poder, en una pluralidad de organizaciones sociopolíticas y consecuentemente de orientacio-

UNMSM-CEDOC

nes y perspectivas políticas. La pluralidad política entonces exigía un sistema democrático que permitiera combinar la diversidad expresiva y la concertación necesaria para profundizar el proceso participatorio.

9. La participación popular se entendió como un objetivo expresado en el "modelo" propuesto al país, y como un medio a través del cual se pretendía construirlo. La inseparabilidad de medios y fines fue asumida, no sólo como una suerte de imperativo ético, sino como la forma eficaz de evitar la recurrencia de métodos autoritarios y el envío de la participación a un futuro final e inverificable, situación esta que caracterizó procesos similares en el pasado.

10. La participación popular se desarrolló como una crítica teórica radical a los fundamentos, organización y finalidades de los sistemas institucionales del país y particularmente a los sistemas políticos democrático-representativos y unipartidarios de gobierno. Las nociones de "representación" e "intermediación" fueron especialmente cuestionadas y con ello la separación de la "sociedad civil" y la "sociedad política". Se desarrolló asimismo una persistente desmistificación tanto a la concepción tradicional de "política" y de la institución "partido" como a los sistemas de planificación centralizada y descendente. Pero ciertamente, la intensidad y profundidad de la crítica no encontró paralelo en la formulación de propuestas y alternativas que viabilizaran el reclamado "retorno de la política a la vida cotidiana".

11. La concepción de participación popular se situó en el origen teórico de un nuevo conjunto de instituciones económicas (cooperativas, sociedades agrícolas de interés social, comunidades campesinas reestructuradas, comunidades laborales en la industria, electricidad, pesquería, minería, comunidades de compensación, sector de empresas de propiedad social autogestionada); educativas (núcleos educativos comunales, unidades de instrucción, etc.); vecinales (comités vecinales); medios de comunicación social (proyecto de socialización de la prensa); organizaciones sociales (ligas, federaciones y confederación agra-

UNMSM-CEDOC

ria, federación y confederaciones de comunidades laborales); en comités de consulta y coordinación de organizaciones sociales con distintas dependencias del Estado. Esta concepción igualmente estimuló la elaboración de distintos proyectos, que no llegaron al conocimiento público por el cambio del Gobierno, relacionados con temáticas diversas pero complementarias: gobiernos locales participatorios, propuestas de regionalización, planificación de base, nuevas modalidades de participación empresarial, estilos de desarrollo industrial, promoción de una organización política federativa, etc.

12. El "modelo" propuesto de organización de la sociedad, concebido no como un objetivo a construir en el futuro sino como un proyecto expansivo de diseño y construcción actual, fue desarrollándose teóricamente a lo largo de los años 69-75. Su formulación "definitiva" ciertamente no fue alcanzada entre otras razones, por el carácter deliberadamente experimental de la experiencia. Sus contenidos ciertamente son mucho más "sofisticados" que los señalados anteriormente, pero su tratamiento sistemático no puede abordarse aquí. Si se lo cita ahora es porque el mismo definió el horizonte del proceso.

Como se observa, los planteamientos esbozados generaron extraordinarios problemas de naturaleza teórica y práctica. Su carácter aparente o realmente utópico se descubre cuando se lo contrasta con factores tales como los siguientes: a) la reducida base de poder político, en el cual se sustentaba, y el carácter minoritario de los grupos civiles participatorios en la administración del Estado, y los intensos conflictos de poder con los sectores mayoritarios en aquélla; b) el contexto sociopolítico descrito anteriormente; c) la sociedad de escasez, la cultura autoritaria y el estilo de desarrollo económico en el cual se fue abriendo paso. Estos poderosos factores originaron la paradójica situación existente en los meses finales del Gobierno caracterizada por un creciente control de los grupos participatorios del discurso ideológico del régimen y su creciente pérdida del control del poder político necesario para orientar eficazmente el proceso. La brecha entre el discurso oficial y la acción sobre la realidad se convirtió entonces en uno de los factores, pero

UNMSM-CEDOC

no el principal, del posterior cambio de gobierno en agosto de 1975.

Estrategia de la participación popular

La estrategia de desarrollo de la participación popular se formuló en el claro reconocimiento de, entre otras, tres condiciones que pueden ser percibidas sea como limitaciones o fronteras del proceso, sea como las garantías fundamentales de su desarrollo en las condiciones de la época:

1. La estrategia de poder del grupo militar dirigido por el presidente de la República que, como ya señalamos, suponía el mantenimiento de la unidad de la Fuerza Armada, el consenso en los mandos castrenses como condición antecedente o consecuente de los cambios sociales y la preservación del control del poder dentro de la Fuerza Armada y el Estado por parte del grupo antes señalado.

2. El carácter progresivo de las reformas que implicaba afectar secuencialmente y de modo parcelario los intereses de los grupos de poder nacionales y extranjeros en función no sólo de su importancia, debilidad o fuerza relativa y grado de consenso nacional en torno a la viabilidad de los cambios, sino también y fundamentalmente en función del nivel de conciencia política de la institución armada. Ello significaba aceptar y operar dentro de diversos horizontes temporales y graduar el desarrollo del proceso participatorio.

3. El carácter implícito y más bien reservado de la estrategia, cuyo contenido no podía ser revelado públicamente a plenitud por su rol disfuncional en relación con la estrategia de poder y la conservación del equilibrio interno. Por lo anterior, la estrategia fue revelándose gradualmente en función del desarrollo de la conciencia política de la institución en el poder y de una evaluación cuidadosa de la capacidad de respuesta de los grupos de poder económico y político cuyos intereses iban a ser afectados.

Las implicancias de estas condiciones son suficientemente obvias como para evitarnos su mención.

UNMSM-CEDOC

La estrategia elegida, dentro del marco de las condiciones señaladas, no pudo ser otra que la transferencia del poder en la base de la sociedad y simultáneamente la centralización de las decisiones fundamentales en el grupo militar encargado de la dirección política del Estado. El éxito de la estrategia se sustentaba en tres expectativas riesgosas fundadas exclusivamente en la conciencia y capacidad política de la dirección militar y civil del proceso:

1. El mantenimiento de la unidad política del grupo militar dirigido por el presidente de la República, el refuerzo de su relación con los grupos civiles participatorios y la ampliación y profundización de su desarrollo ideológico y destreza política.

2. La posibilidad de incrementar el consenso ideopolítico participatorio en la fuerza armada, de modo de extender la base de poder político-militar del proceso de cambios.

3. La extensión temporal del proceso, de modo que permitiera incrementar y consolidar progresivamente, en la sociedad y el Estado, el poder de la base social y hacer inviables los intentos de cambiar la orientación del proceso desde la cúpula del Estado.

En el cuadro de las condiciones y expectativas citadas, los lineamientos estratégicos del proceso participatorio fueron, sumariamente considerados, los siguientes:

1. La transferencia del poder en la base de la sociedad debía iniciarse a través de la participación y/o autoadministración de los trabajadores de sus centros empresariales. Ese proceso comenzó en el campo con la reforma agraria y se extendió, posteriormente, a la ciudad con la reforma industrial. Simultáneamente, el proceso participatorio en el contexto empresarial comenzó afectando el sector privado de la economía para extenderse posteriormente al sector económico estatal. Ello se relacionaba evidentemente con la visión de que la realización inicial de cambios en las organizaciones básicas de la sociedad era la condición necesaria para los cambios posteriores en la organización política del Estado. Este eje estratégico se funda-

UNMSM-CEDOC

mentaba en la creencia que un sistema político participatorio debía basarse en una economía participatoria.

Las modalidades organizativas de participación de los trabajadores en la economía debían variar en función no sólo del grado de madurez de las condiciones económicas y políticas, sino también de la necesidad de garantizar el equilibrio en el manejo total del sistema económico y político. Ello explica el lapso de cinco años que medió entre la creación de las cooperativas agrarias (1969) y el del sector de empresas autogestionarias (1974).

Se pensó que el progresivo gobierno por los trabajadores, de los asuntos más directamente ligados con su actividad, ejercería múltiples efectos sobre su conciencia política tanto en lo relacionado con el cambio de su autoimagen como en su percepción del contorno inmediato. Se estimó, en este mismo sentido, que la experiencia adquirida en la gestión de sus empresas incrementaría su disposición hacia un ordenamiento igualmente participatorio en otras áreas de su actividad inmediata como de la actividad política global.

2. El proceso participatorio debería extenderse horizontalmente al nivel de base, abriendo mecanismos de participación para los trabajadores en áreas autónomas pero relacionadas con su actividad empresarial. De este modo, se extendió la intervención popular en el nivel nuclear del sistema educativo, en la organización vecinal, en los tempranos intentos de planificación del desarrollo agrario a nivel de valles y en diversas esferas del Estado tales como Agricultura, SINAMOS, Educación, etc. Se esperaba que la restitución progresiva al control de los trabajadores de diversas áreas de su actividad (en los cuales se había experimentado, subordinado o marginado en el pasado) ampliaría su conocimiento y su grado de competencia colectiva en los planos político y técnico. El reforzamiento de este proceso implicaba asimismo la extensión polivalente de sus propias instituciones funcionales. En este sentido, se consideró que la organización empresarial debía ser simultáneamente una organización educativa en la medida en que orgánica y funcionalmente

UNMSM-CEDOC

se reconociera su responsabilidad en la capacitación educativa de sus miembros. Se generaron así legalmente las unidades de instrucción dentro de las empresas y se determinó la provisión de recursos, la realización de acciones en los niveles de la educación inicial (para los hijos de los trabajadores) y la educación básica laboral. Se comprometió asimismo la participación de las empresas asociativas del agro en los procesos de alfabetización. Correlativamente, la Ley de Reforma Educativa consideró la inclusión de actividades formativas en y para el trabajo productivo. De éste y otros modos, que serán expuestos más adelante, se intentó apoyar el proceso de extensión de la actividad y conciencia participativa en la polivalencia funcional de las organizaciones de base y en una nueva interconexión de las unidades económicas, educativas, vecinales, etc.

3. Al amparo de las reformas y los cambios institucionales se decidió promover la concertación política de las nuevas organizaciones económicas y sociales en instituciones sociopolíticas. Este proceso fue concebido como el inicio de un nuevo sistema político participatorio cuyo poder se sustentaría en el control por los trabajadores de sus medios productivos. Ello, según la visión de la época, dotaría a los trabajadores de un poder crecientemente autónomo tanto respecto a los partidos políticos como al Estado. Se consideró que este proceso, cuyo horizonte temporal se percibía dilatado, cuestionaría tanto las prácticas "representativas" monopolizadas por las instituciones políticas tradicionales, como los hábitos "manipuladores" inherentes al ejercicio de "la política en las alturas". La articulación del nuevo sistema se esperaba realizar de modo ascendente en cada una de las nuevas instituciones sociopolíticas (ligas agrarias, federaciones departamentales, Confederación Nacional Agraria; federaciones por rama industrial, por región y Confederación Nacional de Comunidades Industriales, etc.). Se decidió igualmente, promover el surgimiento de instituciones sociopolíticas de naturaleza sindical, vecinal, educativa, etc.

Este sistema político de naturaleza sectorial debería articularse horizontalmente, de modo progresivo, en los niveles loca-

UNMSM-CEDOC

les, departamentales, regionales y nacional de modo de constituir una organización política nacional de carácter federativo que resolviese progresivamente el conflicto entre la diversidad de los intereses particulares y la necesaria concertación de las orientaciones políticas. Sin embargo, esta concepción de la organización política se enfrentó, dentro de los mismos grupos que apoyaban al proceso, con propuestas organizativas de carácter partidario. Pero en uno y otro caso la estrategia de organización político participatoria tuvo que enfrentar la violenta oposición de las tendencias controlistas del Estado, los partidos políticos y los grupos de poder privado, oposición que se reveló finalmente insuperable.

4. El proceso de organización participatoria iniciado en las bases institucionales de la sociedad, debería ser acompañado ulteriormente de un proceso de descentralización político-administrativo del Estado tendente a la creación de gobiernos locales con participación de los delegados de las organizaciones de base y, posteriormente, de Gobiernos regionales igualmente participatorios. Este lineamiento estratégico, que implicaba el "encuentro" entre el movimiento ascendente de las bases con la voluntad descentralizadora del grupo militar conductor del proceso, fue desarrollado en documentos internos que finalmente fueron descartados, con la cancelación del proceso global en 1975.

5. El proceso participatorio debería ser apoyado por una reorientación del sistema educativo y del sistema de comunicación, que permitiera superar progresivamente los inmensos déficit educativos que obstaculizaban el desarrollo de la experiencia, y garantizar la expresión directa de las nuevas organizaciones y un creciente circuito de informaciones, confrontación de iniciativas y discusión de alternativas. Para el primer objetivo, se diseñó y comenzó a aplicarse la Reforma Educativa. Para el segundo, se expropió la prensa de circulación nacional con propósito de entregarla a las organizaciones sociales, se incrementó la presencia estatal en el sistema radial, y el sector público se convirtió en el titular del 51% de las acciones de las empresas de televisión.

UNMSM-CEDOC

6. Para promover el proceso participatorio se creó una institución estatal, el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), encargado de la promoción de organizaciones de base, de la información y capacitación de los trabajadores y de establecer la coordinación entre el Gobierno Central y las organizaciones populares. La concepción, organización y funcionamiento de esta institución serán analizados más adelante.

UNMSM-CEDOC

UNMSM-CEDOC

CAPÍTULO SEGUNDO

EL ROL DE SINAMOS

En este capítulo analizaremos el rol de SINAMOS, la institución estatal encargada de promover el proceso participatorio y daremos cuenta sumariamente de su concepción original y de las limitantes condiciones sociopolíticas en que debió operar.

Concepción del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS)

1. SINAMOS fue concebido como una organización político-estatal encargada de transferir progresivamente el poder de decisión política a las organizaciones sociales surgidas a partir del desarrollo de las reformas estructurales. Para el logro de tal propósito era necesario estimular el surgimiento de organizaciones populares que expresaran en el plano socio-político el creciente control de los trabajadores de sus unidades empresariales. En este sentido, el desarrollo de las reformas estructurales y los procesos de movilización política que de aquellas se derivaban, plantearon las condiciones necesarias para el surgimiento de un nuevo sistema de organizaciones sociopolíticas de naturaleza participatoria. SINAMOS, por tanto. debería asumir como su primer objetivo político la promoción del desarrollo autónomo de

UNMSM-CEDOC

dichas organizaciones. En la medida en que tal objetivo se realizase, entonces empezaría a identificarse los nuevos titulares del poder que se pensaba transferir.

2. El carácter autónomo de las nuevas instituciones sociopolíticas de trabajadores no podía ser garantizado exclusivamente por el creciente control de sus organizaciones empresariales. En este sentido, las nuevas organizaciones sociopolíticas que se comenzaban a formar estaban inevitablemente expuestas, sea a las prácticas controlistas y autoritarias de sectores de la administración pública en sus diferentes niveles, sea a los estilos de encuadramiento de los partidos políticos que precisaban colocarlos bajo su control, sea a la presión de los grupos de poder económico privado que hostilizaban sus acciones. Era necesario, por tanto, que SINAMOS concurriese políticamente en este proceso, utilizando la información, la comunicación y la capacitación, tanto en el plano técnico-empresarial como el plano ideológico y político. El contenido de las posiciones políticas de SINAMOS no era necesariamente el de las distintas corrientes de pensamiento que habitaban el Estado sino el de la conducción política del mismo; es decir, el del Presidente de la República y el reducido grupo militar y civil en el que se basaba el poder político-militar de la posición participatoria. Por lo señalado, la segunda función de SINAMOS era la de intervenir en los procesos de información, comunicación y capacitación de las nuevas organizaciones sociopolíticas de los trabajadores y convertirse en el órgano de coordinación entre la dirección política del gobierno y las organizaciones populares.

3. El radio de acción de SINAMOS debía comprender los distintos campos de la actividad social en donde se desarrollaban procesos de cambio estructural. La modalidad de su práctica de servicio a las organizaciones populares debía comprender los múltiples y diferenciados tipos de apoyo reclamados por éstas. Por esta razón, se definieron seis áreas de acción prioritaria: organizaciones agrarias, laborales (sindicatos y comunidades laborales), vecinales, juveniles, culturales y profesionales, y unidades empresariales participatorias. Los tipos de servicios brindados abarcaron los de difusión, capacitación, apoyo jurídico-

UNMSM-CEDOC

administrativo, financiero, técnico-empresarial y acciones de desarrollo infraestructural a través de la inversión-trabajo. La cobertura nacional de la acción de SINAMOS implicó la implantación institucional del Sistema en la totalidad del país, cubriendo territorios y poblaciones hasta los cuales no se había extendido hasta entonces la acción del Estado. El propio carácter de la acción propuesta por SINAMOS condujo a establecer una demarcación político-administrativa distinta a la de los restantes sectores de la administración pública. Esta organización debía basarse en una extensa red de promotores concertados en unidades organizativos polivalentes ligados a las oficinas locales y zonales. Esta línea ejecutiva, de contacto directo con la población, definía sin embargo la política institucional frente a la población concernida en función de los lineamientos de política general definidos por la Oficina Nacional (ONAMS) y adecuados regionalmente por las oficinas regionales o departamentales. Como es fácil comprender, estas unidades deberían contar con el personal mejor calificado del Sistema y concertar los recursos necesarios para su acción. Desde el punto de vista político y administrativo este nivel dependía de las Oficinas Regionales (ORAMS), entidades con autonomía presupuestal y administrativa y cuyas funciones principales eran la definición de la política institucional dentro de las condiciones en las cuales operaban y la programación, supervisión y coordinación de la ejecución de las acciones a cargo de las Oficinas Zonales (OZAMS). Finalmente, la Oficina Nacional (ONAMS) situada en la capital del país tenía funciones político-normativas en las seis áreas de acción prioritaria. (Ver Figs. 1, 2 y 3).

Para garantizar la apertura y porosidad del Sistema se planteó la formación de unidades permanentes de coordinación en cada uno de los niveles organizativos de la institución. Estas unidades reunirían progresivamente por una parte, a los delegados de las organizaciones populares y, por otra, a los delegados de los distintos sectores de la administración pública con las cuales existían áreas de acción conjunta. En tales unidades, pero especialmente en los Comités de Coordinación Local, se

UNMSM-CEDOC

previó la programación conjunta de las acciones de apoyo a la movilización y organización popular.

Este sistema organizativo diferenciaba a SINAMOS de los restantes sectores de la Administración Pública en una serie de planos. En primer lugar, era un organismo fuertemente descentralizado y en el cual cada uno de sus niveles disponía de un grado de autonomía relativa sin paralelo en el Estado. Un ejemplo de ello es que las direcciones regionales tenían los atributos de un Ministerio en el manejo de su pliego. En segundo lugar, conjuntamente con su distinta demarcación político-administrativa, la cobertura de su acción involucraba la totalidad del territorio de manera tal que en ciertas zonas del país SINAMOS era la única institución estatal existente. En tercer lugar, su presupuesto se incluía dentro del pliego de la Presidencia de la República, no dependiendo por tanto de ningún Ministerio Público. En cuarto lugar, la amplitud de sus objetivos, funciones y servicios, lo convertían en un Sistema y no en un sector del Estado. En quinto lugar, SINAMOS era la única institución estatal que tenía vinculación orgánica con delegados de las organizaciones populares como con delegados de los sectores públicos.

4. El carácter necesariamente conflictivo del proceso de transferencia del poder, en el marco de las condiciones específicas del Perú de la época, exigía de SINAMOS el desarrollo simultáneo de acciones tanto dentro del Estado como en relación con las nacientes organizaciones populares. Los reclamos y demandas de éstas debían procesarse al nivel del Gobierno a través de laboriosas concertaciones entre distintos grupos de interés. Esta situación debió ser atendida de modos diversos: a) incrementando la influencia del grupo dirigente de SINAMOS en el desarrollo del discurso ideológico del gobierno y en la definición de los lineamientos de política del proceso de cambios; b) creando mecanismos de coordinaciones dentro de la administración pública que permitieran el cumplimiento intersectorial de la política de participación; c) aumentando el conocimiento de las organizaciones populares en torno a las condiciones del procesamiento de decisiones en el nivel gubernamental

UNMSM-CEDOC

y sobre las consecuencias de los diversos cursos de acción elegidos por ellas; d) reforzando la autonomía política de éstas frente a las organizaciones políticas, empresariales y estatales, evitando simultáneamente la tentación a sustituir, "representar", intermediar o suplantar sus propias decisiones por aquellas que expresasen la posición política del Sistema. Estas diferentes tareas exigían un nivel de formación ideológica y flexibilidad política en el personal del Sistema y un grado de ductilidad institucional y capacidad de respuestas cada vez más difícil de lograr en la medida en que se acentuaban los conflictos políticos, y SINAMOS era requerido para lograr el apoyo de las organizaciones al Gobierno. La previsión de esta situación condujo a concebir SINAMOS como una organización político-estatal de características especiales claramente diferenciable, por una parte, de las tradicionales organizaciones estatales encargadas de "la promoción comunal", como de los partidos políticos.

5. SINAMOS era ciertamente una institución política pero no fue concebida como un partido. Como toda organización política: a) elaboraba y desarrollaba una orientación ideológica, socialista participatoria en este caso; b) colaboraba, en relativa medida, en la definición de políticas, programas, estrategias y tácticas de acción; c) promovía y apoyaba el desarrollo de organizaciones de trabajadores; d) alentaba el desarrollo de cuadros político-técnicos, etc. Se diferenciaba de los partidos en la medida en que: a) era una institución orgánica del Estado, que ejercía roles no reservados a aquellos; b) no intentaba para sí la captura del poder, sino la transferencia del mismo a una prevista confederación de organizaciones nacionales de trabajadores; c) sus miembros no pertenecían orgánicamente a las instituciones de trabajadores y no podían, por tanto, disputar a los partidos políticos el acceso a los cargos directivos o el control de aquellas; d) su existencia era transitoria. En efecto, como se señaló en la exposición de motivos del Decreto-Ley que le dio origen, estaba considerada su progresiva desaparición en la medida que sus funciones pudieran ser asumidas, desde el plano local al nacional, por las organizaciones de trabajadores. Con tal propósito, se previó la inclusión progresiva de comités loca-

UNMSM-CEDOC

les de trabajadores en el nivel orgánico correspondiente, como paso inicial de la extinción institucional planteada.

6. Se estimó que la eficacia política de la acción de SINAMOS estaría condicionada por la profundización de los cambios sociales. Allí donde ellos se revelaran radicales se generarían condiciones favorables para su acción, pero allí donde no se cumpliera esta condición, las resistencias y conflictos serían mayores.

Condiciones Limitantes de la Acción de SINAMOS

Para evaluar los resultados de la acción de SINAMOS es preciso identificar las condiciones dentro de las cuales tuvo que operar. Estas, para los fines de exposición, las ordenaremos en dos categorías: 1) condiciones sociopolíticas e institucionales en el Estado; y 2) condiciones sociopolíticas en la "sociedad civil".

1. CONDICIONES SOCIOPOLITICAS E INSTITUCIONALES EN EL ESTADO

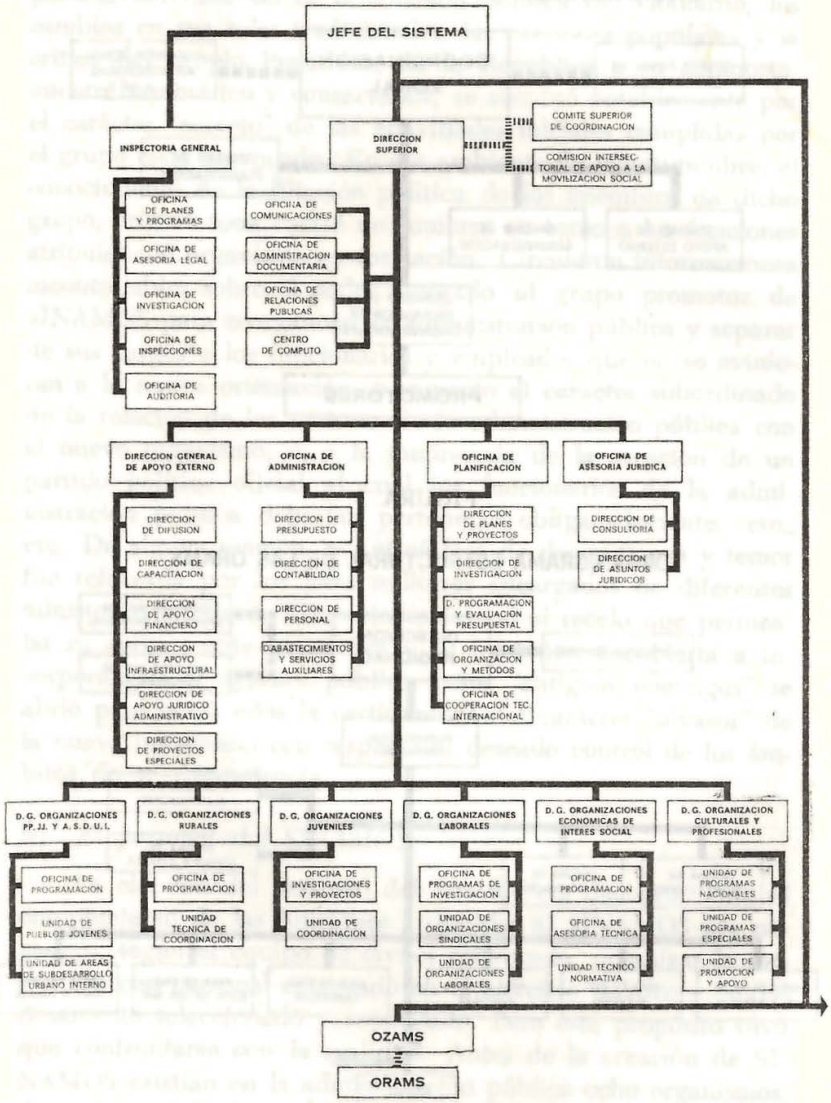
a) *Resistencias iniciales en la administración pública*

Cuando el Presidente de la República anuncia la constitución de SINAMOS y da cuenta oficial de sus funciones políticas, se genera una intensa resistencia por parte de importantes sectores del personal de la administración pública. Básicamente, este personal había sido reclutado y educado en el servicio de los gobiernos tradicionales. Ciertamente, se había producido algunos cambios en los cargos de dirección, pero el personal de funcionarios y empleados públicos era el mismo. Cuando la burocracia estatal conoce la nómica del grupo civil llamado por el Gobierno para promover y organizar SINAMOS se inicia una campaña orientada a resistir u oponerse al citado organismo. El grupo civil en referencia estaba constituido por intelectuales, políticos y sindicalistas de izquierda que había efectuado una crítica radical de los gobiernos anteriores e incluso algunos de

UNMSM-CEDOC

FIGURA 1

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE ONAMS 1972



Fuente: Carlos Delgado: **SINAMOS: La Participación Popular en la Revolución Peruana.** Revista PARTICIPACION Nº 2, febrero 1973, págs. 24 - 25.

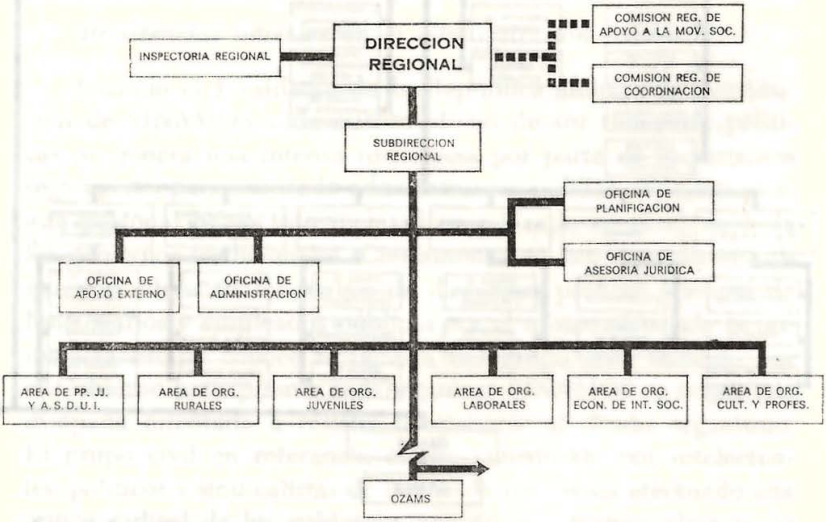
UNMSM-CEDOC

FIGURA 2

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LAS OZAMS

FIGURA 3

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LAS ORAMS



Fuente: Carlos Delgado: **SINAMOS: La Participación Popular en la Revolución Peruana.** Revista PARTICIPACION Nº 2, febrero 1973, págs. 24 - 25.

UNMSM-CEDOC

ellos habían tomado parte en el movimiento guerrillero de 1965. El clima de inseguridad en que vivía la administración pública derivada de la orientación política del Gobierno, los cambios en sus roles tradicionales, las presiones populares y la crítica del propio Presidente de la República a su comportamiento burocrático y conservador, se acentuó notablemente por el carácter "secreto" de las actividades iniciales cumplidas por el grupo civil convocado. En ese ambiente de incertidumbre, el conocimiento de la filiación política de los miembros de dicho grupo, originó toda suerte de rumores en torno a las funciones atribuidas al organismo en formación. Circularon informaciones incontrolables sobre el poder otorgado al grupo promotor de SINAMOS para reorganizar la administración pública y separar de sus cargos a los funcionarios y empleados que no se avinieran a la nueva orientación; o respecto al carácter subordinado de la relación de los sectores de la administración pública con el nuevo organismo; o, a la inminencia de la creación de un partido político oficial al cual los funcionarios de la administración pública deberían pertenecer obligatoriamente, etc., etc. De alguna manera, esa atmósfera de desconfianza y temor fue reforzada por los jefes militares encargados de diferentes ministerios públicos. Conjuntamente con el recelo que permeaba su actitud ante los civiles y su oposición encubierta a incorporar en el aparato público a sus "antiguos enemigos" se abrió paso entre ellos la certidumbre del carácter "invasor" de la nueva institución con respecto al deseado control de los ámbitos de su competencia.

b) *El personal del SINAMOS*

La elección del personal del Sistema era decisivo. Para el cumplimiento de las funciones atribuidas al SINAMOS era necesario, según el equipo de civiles convocado, organizar la institución con personal entrenado en el ejercicio político y cuidadosamente seleccionado y capacitado. Pero este propósito tuvo que confrontarse con la realidad. Antes de la creación de SINAMOS existían en la administración pública ocho organismos, dependientes de distintos ministerios públicos, sin coordinación

UNMSM-CEDOC

alguna entre ellos, que ocupaban a cerca de 5,000 empleados públicos, captados muchas veces con criterios partidarios y desempeñando funciones de "apoyo social". En estas condiciones, aceptar el criterio de formar el Sistema con nuevo personal, significaba separar de sus puestos a vastos contingentes burocráticos y exponer al Gobierno a un serio problema social y político. Por ello, el Gobierno decide encargar al equipo civil convocado, la reorganización de estas ocho instituciones, en el período previo al lanzamiento de SINAMOS, y constituirlo con el personal existente. Esta decisión tuvo obvias y vastas consecuencias negativas en el futuro desarrollo del Sistema. Esta situación, tuvo finalmente que ser aceptada por el equipo promotor y sobre ella debió operar.

c) *La posición del SINAMOS en la estructura orgánica del Gobierno*

La importancia política del SINAMOS no encontró correspondencia en su status burocrático dentro del Gobierno Militar. Si bien se lo incluyó como organismo dependiente directamente del Presidente de la República, el hecho de no ser un ministerio público le impidió disponer de un poder paralelo en el Consejo de Ministros. Por otra parte, el hecho de colocar en su dirección a Generales de Brigada (cargo jerárquicamente inferior al de General de División en el Ejército Peruano), elegidos por la confianza política dispensada por el Presidente de la República determinó una evidente ambigüedad en un Estado en el cual los criterios políticos y militares estuvieron en tensión constante. Finalmente, cuando el Presidente de la República se ve obligado, por razones de salud, a disminuir sus actividades y se intensifica la acción política del Estado, sólo un año después de la creación de SINAMOS, diversas circunstancias impiden el contacto regular, directo y permanente de aquél con la Jefatura del Sistema. Si bien los contactos se mantienen, éstos no permiten a la institución emplear en favor de sus acciones la autoridad del Presidente. A partir de ese momento, SINAMOS emplea como base para el cumplimiento de sus acciones el contenido ideopolítico de los mensajes presidenciales, en el cual su

UNMSM-CEDOC

grupo civil influye decisivamente, pero sin la contraparte de un poder gubernamental explícito. Esta situación se torna dramática para SINAMOS cuando el desarrollo de los conflictos de intereses en el Gobierno, obligan al Presidente a arbitrar entre distintas posiciones. A partir de ese momento, la eficacia de la institución se sustentará en su decreciente poder dentro del Gobierno.

d) *El control militar de las direcciones regionales*

La importancia política del SINAMOS y los antecedentes políticos del grupo civil convocado para organizarlo, originó en los mandos castrenses una actitud de desconfianza que se expresó, finalmente, en la decisión de ubicar en la casi totalidad de Direcciones Regionales y en un cierto número de Jefaturas Zonales a mandos militares de alta graduación que, en la mayoría de los casos, ocupaban simultáneamente cargos de Jefatura de las Regiones Militares o grandes unidades de los tres institutos castrenses. Ello repercutió en la acción del Sistema no solo en los términos señalados anteriormente sino afectando también la orientación y rápidez de las decisiones políticas. Por una parte, tales jefes militares se encontraron incluidos en dos organizaciones, una militar y otra política, con lógicas de funcionamiento distinto y con actividades de naturaleza diferente; como es natural, los casos de conflicto fueron resueltos a favor de la lógica castrense. Por otra, el cumplimiento de los deberes castrenses limitaba seriamente la atención destinada al SINAMOS. Aunque se incluyó a civiles en los cargos adjuntos o de línea para suplir estas carencias, ellos no estuvieron en condiciones, en muchos casos, de cambiar la lógica del comportamiento militar. Ello determinó distintos criterios en el reclutamiento del personal, en la solución de los conflictos políticos y finalmente en las orientaciones de las políticas a cumplir en los distintos ámbitos de la acción del sistema. Como las posiciones políticas de los tres institutos militares con respecto al proceso de cambios no sólo eran distintas sino contradictorias, ello se reflejó inevitablemente en el manejo institucional del Sistema originándose situaciones particularmente graves que im-

UNMSM-CEDOC

pidieron al SINAMOS presentar una imagen unitaria de sus objetivos y acciones.

e) *Duplicación de funciones*

El surgimiento de SINAMOS y el desarrollo de sus primeras acciones coexiste con el surgimiento de nuevas instituciones estatales y la ampliación de las existentes. Ello origina traslapes y duplicación de funciones entre aquél y éstas. Pero esta circunstancia no tiene, como se puede comprender, un significado meramente administrativo, sino que se convierte en la expresión burocrática de los conflictos entre diferentes concepciones y estrategias acerca de la dirección del proceso de cambios. En un principio, las acciones de capacitación otorgadas a SINAMOS en el campo, colisionan con las desarrolladas con el Centro de Capacitación para la Reforma Agraria (CENCIRA) órgano del Ministerio de Agricultura. Ello origina desacuerdos iniciales que finalmente son resueltos por acuerdos interinstitucionales basados en el relativo consenso político existente entre dichos organismos. Más adelante, surge la Dirección General de Difusión, que más tarde se convierte en la Oficina Central de Información (OCI), con status semejante al de SINAMOS y que define y aplica la política del Estado en relación con los medios de difusión masiva (radio, TV, diarios). Por tanto, la tarea de comunicación del SINAMOS se ve seriamente comprometida pues la orientación del nuevo organismo es contradictoria con la suya. Más tarde, surge el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) que asume la tarea de capacitación del sector público, tarea que le fue asignada inicialmente al SINAMOS. La duplicación de funciones fue acentuándose posteriormente, con todas las consecuencias que le son inherentes, pero en un contexto político modificado por la progresiva pérdida por SINAMOS del poder que inicialmente le fue otorgado. A este fenómeno nos referiremos más adelante por la importancia crucial que adquirió en los años posteriores.

f) *Los problemas de coordinación en la administración pública*

Como se señaló anteriormente una de las medidas que podían garantizar la eficacia de la acción de SINAMOS era la

UNMSM-CEDOC

coordinación con los distintos sectores de la administración pública en áreas de acción conjunta. Sin embargo, distintos factores impidieron una coordinación eficaz. En primer lugar, las diferentes concepciones y líneas políticas que competían en la dirección del Gobierno. En este sentido, SINAMOS pudo realizar coordinaciones genéricamente satisfactorias con los ministerios públicos con los cuales se compartía una misma concepción. Tales son los casos de los Ministerios de Agricultura y Educación empeñados en la realización de profundas transformaciones en sus ámbitos de acción. En segundo lugar, la primacía en los jefes de distintos portafolios de enfoques "sectoriales" de la problemática política que los conducía a centralizar su acción en su respectivo ámbito de responsabilidad y a ejercer control sobre las "fronteras" de sus campos de competencia. En tercer lugar, los diferentes grados de poder concedido en cada sector de la administración pública a sus autoridades y funcionarios actuando en los niveles departamentales o provinciales y las distintas demarcaciones territoriales de los órganos político-administrativos. Estos factores, originados por la ausencia de una adecuada regionalización estatal del país, afectaron no sólo la coordinación interinstitucional y la eficacia de la acción conjunta sino que incrementaron el conflicto político en la administración pública.

g) *El tiempo empleado en la organización de SINAMOS*

En junio de 1971, por Decreto Ley 18896, el Gobierno decide la organización de SINAMOS. Por este dispositivo se encarga a un reducido grupo de civiles y militares, la evaluación de ocho oficinas públicas y la asunción de las funciones de éstas hasta su definitiva extinción, la que coincidirá con el surgimiento de la nueva institución. Esta tarea, por su desmesura mantiene ocupado al grupo promotor del Sistema hasta comienzos del año 1972. Presentado el proyecto de organización de SINAMOS y su respectivo presupuesto tentativo, éste es aprobado en el Gobierno con modificaciones, en abril de 1972 por D. L. 19352 o ley de creación orgánica. En el año 1972 se inician las acciones del Sistema pero a través de grupos inicia-

UNMSM-CEDOC

les en Lima y cada una de las sedes regionales, de modo que el trabajo de organización nacional recibe atención prioritaria. Recién en el año 1973 el SINAMOS se encuentra implantado nacionalmente con sesenta oficinas zonales y once oficinas regionales. Importa señalar este hecho, pues la acción del Sistema dentro de los lineamientos originales de política en que fue concebido, se extiende exclusivamente hasta agosto de 1975, circunstancia en que se desplaza del poder al Presidente de la República y el nuevo Gobierno Militar cambia sustantivamente de orientación política. En las nuevas condiciones, SINAMOS es un organismo disfuncional con la nueva orientación del Gobierno. El grupo civil y militar de dirección del Sistema es separado de sus cargos del mismo modo que una gran cantidad de funcionarios y promotores civiles. La institución es, según el expresivo término empleado por el nuevo gobierno militar, "desactivado" y finalmente liquidado.

h) *Conflictos en el poder y sus efectos en la acción de SINAMOS*

En la medida que se profundiza el proceso de cambios en el país se incrementó el nivel de conflicto social, la diferenciación de intereses dentro del Gobierno y la oposición de los mismos. Ello se produce dentro del marco de una progresiva pérdida por el Presidente de la República de la dirección del proceso (a causa del agravamiento de su enfermedad) y del debilitamiento de sus lazos políticos y militares con el grupo militar que lo acompañaba hasta entonces. La creciente pérdida del poder político-militar en que se sustentaba la política participatoria afectó esencialmente la acción de SINAMOS. La manifestación más importante de este proceso se expresa en la creciente pérdida del control de las funciones que la ley le señaló. Las modalidades a través de las cuales el proceso en referencia se expresa son las siguientes: a) la conformación de una Comisión Ministerial que define la acción política del Gobierno en la cual SINAMOS tiene una sola representación. La posición absolutamente minoritaria a la que queda reducido le impide no sólo ejercer influencia en la dirección política sino

UNMSM-CEDOC

resistir decisiones que estrechan su campo de acción; b) el surgimiento en cada uno de los ministerios de la producción de Direcciones Generales de Participación que cumplen sus mismas funciones en relación con las organizaciones sindicales, educativas y de comunidades laborales; c) el desarrollo, a partir del Estado, pero de manera "secreta" de grupos político-militares que compiten en unos casos o suplantan en otros las funciones de SINAMOS en el campo de la promoción de organizaciones. Tales grupos crean así de modo vertical organizaciones sindicales, como la Central de Trabajadores de la Revolución Peruana; educativas, como el Sindicato de Educadores de la Revolución Peruana; político-sindicales como el Movimiento Laboral Revolucionario; o dividen organizaciones populares, como ocurre en el caso de las comunidades laborales, con el Comité Reorganizador de la Confederación de Comunidades Industriales y el comité paralelo a la Juventud de la Revolución Peruana en el campo de la organización de estudiantes universitarios. Ello afecta esencialmente la imagen pública de SINAMOS. Como organismo del Estado, la institución no puede denunciar públicamente tales hechos aunque ello ocurra a través de las declaraciones del grupo civil que comparte la dirección del Sistema. Estas últimas como los documentos internos a través de los cuales la institución hace conocer su oposición dentro del Gobierno, incrementan el conflicto político dentro del Gobierno y la progresiva separación de sus cargos de promotores y funcionarios del Sistema por presión de diferentes organismos de gobierno.

Este proceso culmina con la separación en 1975, en ocasión del cambio de Gobierno, del grupo de civiles y militares que ideó y organizó el SINAMOS.

2. CONDICIONES SOCIOPOLITICAS EN LA "SOCIEDAD CIVIL"

La labor de SINAMOS se realizó dentro del contexto de un proceso que, por su naturaleza global, movilizó a la totalidad de los grupos y organizaciones económicas y políticas de la

UNMSM-CEDOC

sociedad peruana tradicional. Los tipos y modalidades de reacciones que produjo respondieron a la distinta naturaleza de las orientaciones e intereses afectados. En líneas generales se pudo observar los comportamientos siguientes:

a) *Grupos de poder económico*

Sobre la base del control de la economía por grupos privados monopólicos, existían en el Perú tradicional un conjunto de instituciones corporativas de grandes propietarios privados. Ellas reaccionaron violentamente ante la acción del proceso de cambios y particularmente SINAMOS. En el campo, la Sociedad Nacional Agraria, controlada por latifundistas y medianos propietarios denunciaron, a través de los medios de difusión, la orientación y acción del Sistema. Cuando tal sociedad fue disuelta al pasar sus propiedades a manos de cooperativas campesinas, su puesto fue ocupado por asociaciones de medianos propietarios que, en algunas circunscripciones del país, lograron atraer a su organización a pequeños propietarios. Estas asociaciones se opusieron, en determinados casos, con acciones y violentas y directas, a los promotores de SINAMOS y de Reforma Agraria, logrando en ocasiones el apoyo de las autoridades locales. Un fenómeno parecido se produjo en las ciudades; la Sociedad Nacional de Industrias, hasta su desconocimiento por el Estado, y las de Minería, Pesquería, Electricidad, Comercio como los propietarios de la televisión, radio, diarios, etc., se opusieron a su labor y desarrollaron campañas tendientes a mostrar el carácter "comunizante" o "anarquista" de su acción. Tales sociedades intentaron ejercer influencia en sectores de la administración pública y apelaron a la Fuerza Armada para lograr la paralización de su desarrollo o, simple y llanamente, su desaparición. Cuando el Gobierno expropió los diarios de circulación nacional, tales sociedades perdieron un instrumento poderoso para el desarrollo de sus campañas políticas.

b) *Partidos Políticos*

Los partidos de la derecha política coordinaron su acción con las sociedades de propietarios. Pero su falta de apoyo po-

UNMSM-CEDOC

lítico en las bases sociales los recluyó en una posición defensiva y prácticamente dejaron de funcionar de modo significativo a partir del año 1972. Partidos de izquierda, sorprendidos por el carácter radical de las transformaciones en curso, pasaron de una posición denunciatoria del proceso de cambios a una actitud de apoyo. Este fue el caso del Partido Comunista y la Democracia Cristiana. Sin embargo, a pesar del cambio de su posición hacia el Gobierno de la Fuerza Armada, su actitud ante SINAMOS fue más bien crítica. Ello se debió a diversos factores: a) la crítica teórica del grupo civil de SINAMOS a la institución partidaria; b) la creciente pérdida de control partidario sobre las antiguas organizaciones de trabajadores como su falta de ascendiente en aquellas mayoritarias que iban surgiendo; c) la negativa de SINAMOS a circunscribirse a la mera promoción organizativa de los trabajadores y su acción competitiva en el campo de la orientación política; d) el obvio conflicto ideológico con SINAMOS y su oposición al nuevo sistema de organizaciones sociopolíticas que se comenzaba a desarrollar, el cual devaluaba la importancia de los partidos como instituciones básicas de expresión política; e) los errores cometidos en la promoción organizativa por SINAMOS en determinadas zonas del país; f) el temor de la eventual transformación de SINAMOS en un partido oficial; g) la presencia en esta institución de antiguos miembros de partidos de izquierda, quienes en el pasado habían mantenido posiciones discrepantes dentro de ellos; h) la creencia inicial sobre la responsabilidad de SINAMOS en prácticas controlistas, autoritarias y divisionistas en organizaciones populares y el uso posterior de estas acusaciones cuando se fue haciendo claro que ellas provenían de distintos organismos del Estado. Los numerosos minipartidos colocados a "la izquierda" del partido comunista combatieron globalmente al proceso de cambios, acusaron a SINAMOS de institución corporatista y criticaron a los partidos de izquierda por su apoyo al Gobierno Militar.

UNMSM-CEDOC

La Acción de SINAMOS

La acción de SINAMOS, como se ha señalado, se desarrolló en múltiples planos. Ellos abarcaban: a) acciones de infraestructura económica, a través de la incorporación de la población organizada por la inversión-trabajo y la planificación de base, en la construcción de carreteras comunales, pequeñas irrigaciones, puentes, locales comunales, centros artesanales, autoconstrucción de viviendas, obras de alcantarillado, arreglo de calles, instalación de luz y agua, levantamiento de almacenes y centros de acopio, etc.; b) acciones de promoción y apoyo a la organización empresarial (cooperativas, sociedades agrícolas de interés social, comunidades campesinas, comunidades laborales, empresas de propiedad social) y a la organización sociopolítica (sindicatos, la Confederación Nacional Agraria, la Confederación de Comunidades Industriales, organización juvenil, comités vecinales, etc.); c) intervención en la elaboración y desarrollo de la ideología socializante del proceso de cambios, en la toma de decisiones políticas del Gobierno, en los procesos de información, capacitación y concertación políticas y en las movilizaciones públicas. Dadas las notables dimensiones y complejidad de esta acción como los propósitos del presente informe nos limitaremos exclusivamente a la reseña de su acción en la promoción de la Confederación Nacional Agraria y la Confederación Nacional de Comunidades Industriales. Pero esta reseña se realizará en el marco de la descripción de las experiencias de institucionalización de la participación en el Perú.

UNMSM-CEDOC

CAPÍTULO TERCERO

INSTITUCIONALIZACION DE LA PARTICIPACION POPULAR EN EL PERU

Las instituciones participatorias en el Perú surgieron y se desarrollaron en tres grandes campos de la actividad social:

1. Campo de la organización empresarial. En éste surgieron o se desarrollaron múltiples modelos de organización participatoria. Los principales fueron la cooperativa de producción, las comunidades industriales y la empresa de propiedad social.

2. Campo de la organización sociopolítica. En éste se sitúan las organizaciones representativas de base económica como la Confederación Nacional Agraria y la Confederación Nacional de Comunidades Industriales, y las organizaciones representativas sin base económica como las organizaciones sindicales.

3. Campo de las actividades sociales vinculadas al proceso educativo, las comunicaciones y la organización vecinal. Los modelos organizativos principales en este campo son los núcleos educativos comunales, la propiedad sectorial de los medios de comunicación escrita (diarios de circulación nacional) y los comités vecinales.

En virtud del carácter paradigmático que tienen los modelos de la cooperativa de producción, comunidad laboral y em-

UNMSM-CEDOC

CUADRO 1

CUADRO COMPARATIVO DE MODALIDADES DE

PROPIEDAD	TENENCIA	TRABAJO
Formada por la sumatoria de cuotas-partes (certificados de aportación) puestos en común. Sin límite a la extensión de la propiedad de cada uno de los socios.	Conducción directa del predio (no requisito indispensable).	Fundamentalmente asalariados.
Semejante a la anterior + 3 veces la unidad agrícola familiar (45 hectáreas) por cada socio como límite.	—Conducción directa (requisito indispensable).	—Familiar + asalariados (límite 6 asalariados).
De la cooperativa (ente jurídico) sin que a ninguno de sus miembros les corresponde cuotas-partes sobre los medios de producción (propiedad colectiva de grupo).	—En común.	—En común (ver condición de los asalariados eventuales y/o permanentes).
Integran personas jurídicas (comunidades campesinas y Coop. de Servicios). —En C. campesinas régimen propiedad regido por constitución de la república. —Coop. Serv. formada por trabajadores del ex-latifundio.	—En ex-latifundio. En común (condominio) con las comunidades campesinas circunvecinas. —En C. Campesinas. Comunitaria e individual.	En ex-latifundio. En común + Trabajadores de las C. En C. campesinas. Individual y familiar en las parcelas; Comunitario en área común.
(Abierta a la sociedad en su conjunto). No existe cuotas-partes sobre los medios de producción.	En común.	En común (Trabajadores eventuales en pie de igualdad que los permanentes).

Fuente: Jaime Llosa: "La Empresa Agraria de Propiedad Social". **Socialismo y Participación** Nº 6, marzo 1977, págs. 104 - 105.

UNMSM-CEDOC

EMPRESAS ASOCIATIVAS EN EL AGRO (PERU)

GESTION	DISTRIBUCION BENEFICIOS	TIPO EMPRESA
—En el Predio: vertical, descendente en función del capital. —En la Coop: un socio un voto.	—En el Predio: —En el Predio: En función del capital. —En la Coop.: En función del uso de los servicios + fondos colectivos.	Coop. Agraria de Servicios (Tradicionales). (CAS).
Semejante a la anterior.	Semejante a la anterior.	Coop. Agraria de Servicios (redefinida). (CAS).
Democrática ascendente, un socio un voto.	—En función del trabajo +fondos colectivos: —No menos 15% del Excedente a reinversión (acumulación interna). —No menos 10% del Excedente a reserva. —No menos 10% del Excedente a previsión social. —No menos 5% del Excedente a educación. —No menos 5% del Excedente a Desarrollo Cooperativo.	Coop. Agraria de Producción. (CAP).
—En ex-latifundio Compartida entre trabajadores ex-latifundio + delegados de las C. campesinas circunvecinas.	—En función del trabajo + fondos a ser asignados a las C. campesinas según distintos coeficientes de ponderación + fondos colectivos.	Sociedad Agrícola de Interés Social. (SAIS).
Democrática ascendente (participan los trabajadores eventuales).	—En función del trabajo aportado + factores sociales + fondos comunes. —10% del Excedente Económico destinado a acumulación social por mandato de Ley para la creación de nuevas EPS.	Empresa Agraria de Propiedad Social (EPS).

UNMSM-CEDOC

presa de propiedad social, en el primer campo citado, como aquellos de las Confederaciones Nacionales Agraria y de Comunidad Laboral, en el segundo, circunscribiremos a ellos nuestra exposición en lo que sigue.

Cooperativas Agrarias de Producción

La Ley de Reforma Agraria promulgada el 24 de junio de 1969; las leyes complementarias, y el curso del proceso de transformaciones en el agro, originan en la práctica diez modelos de organización asociativa en el campo. Ellos son: 1. Las cooperativas agrarias de producción (CAP); 2. Las cooperativas agrarias de integración parcelaria (CAIP); 3. Las cooperativas agrarias de servicio (CAS); 4. Las sociedades agrícolas de interés social (SAIS); 5. Las cooperativas comunales; 6. Las comunidades campesinas reestructuradas; 7. Las comunidades nativas; 8. Las centrales de cooperativas; 9. Los grupos campesinos asociados; y, 10. Las empresas agrarias de propiedad social.[10]

La necesidad de los mismos surge de la multiplicidad de condiciones ecológicas, prácticas tradicionales de producción, niveles de organización campesina, etapas seguidas por la concepción del desarrollo agrario, presiones sociales, ritmos desiguales de aplicación del proceso de reforma, grado de conciencia campesina, etc. Sin embargo, y a pesar de su heterogeneidad, estos modelos empresariales tienen como característica común la tendencia prevalente por modalidades asociativas o comuneras en la dirección del proceso agrario. El Cuadro 1 presenta un esquema comparativo de las principales modalidades organizativas antes señaladas.

Hemos elegido, sin embargo, la cooperativa de producción agraria como objeto de estudio, por su gravitación fundamental en la reestructuración del agro peruano. La importancia de este modelo empresarial resulta ilustrada por el Cuadro 2 que

10. Ver: Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA) *Información Estadística Básica del Sector Agrario*. Cdro. Nº 19, pág. 25.

UNMSM-CEDOC

muestra la distribución de la tierra por modalidades empresariales.

CUADRO 2

Modalidades de Empresas Adjudicatorias	AREA Nº	Has.	%	Familias Beneficiarias Nº	%
Cooperativas Agrarias de Producción (CAPs)	569	2'283,312	27.6	106,45	30.8
Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS)	60	2'283,312	33.9	60,885	17.6
Comunidades Campesinas	361	809,542	10.0	98,462	28.5
Grupos Campesinos	731	1'484,776	18.0	41,265	11.9
Individuales		546,395	6.6	37,601	10.8
Empresas de Propiedad Social EPS	9	211,732	2.5	1,375	0.4
ESTADO (1)		119,106	1.4		
TOTALES	1,730	8'249,654	100	346,042	100

(1) Cedidas en uso a Universidades, Colegios, Empresas Públicas y otras Instituciones Estatales y Para-Estatales.
(Al 31-12-77) Fuente: Dirección General de Reforma Agraria y Asentamientos Rurales.

Fuente: Jaime Llosa: La Empresa Agraria de Propiedad Social en el Perú", **Socialismo y Participación** Nº 6, pág. 85.
Mario Vásquez: "Significado y Logros de la Reforma Agraria Peruana", **Socialismo y Participación** Nº 1 pág. 101.

Según el Informe presentado por el Ministerio de Agricultura el 24 de junio de 1979 al cumplirse diez años de iniciado el proceso de reforma, las tierras adjudicadas al 30 de abril de 1979 suman 8'635,104 Has.; las familias beneficiadas alcanzan las 370,912; el número de empresas asociativas se cifra en 1894 con 329,909 familias beneficiadas y los adjudicatarios individuales llegan a 41,003. Ello significa que el 88.9% de familias beneficiadas se encuentran asociadas a modalidades participatorias de organización empresarial. De acuerdo a información oficial más del 80% de la tierra adjudicada lo ha sido a modalidades asociativas de propiedad.[11]

11. Una versión del proceso de reforma agraria peruana puede encontrarse en José Matos Mar *Reforma Agraria, Participación Popular y Desarrollo Rural en el Perú.* UNESCO. París, febrero, 1978.

UNMSM-CEDOC

CARACTERISTICAS DE LAS COOPERATIVAS AGRARIAS DE PRODUCCION

1. *Formación*

Según la norma legal "las cooperativas agrarias de producción constituyen unidades indivisibles de explotación en común en las que tierras, ganado, instalaciones, cultivos, equipos y plantas de beneficio, son de su propiedad, sin individualizar los derechos de sus socios". La constitución de las mismas se inició en el Perú a partir de la declaración de zonas de aplicación de Reforma Agraria. Luego, el interventor estatal controla la marcha de la producción y, posteriormente, la administración estatal asume las funciones del cuerpo técnico-profesional asociado a los antiguos dueños de la empresa. Una vez culminada la fase de afectación de la empresa, el predio pasa a ser administrado por un Comité Especial constituido por funcionarios del Estado y delegados de los trabajadores. Este Comité funciona hasta el momento en que se forma la cooperativa y se adjudica el predio a los trabajadores mendiante contrato de compra venta. Por éste, los socios de la cooperativa asumen la deuda agraria que es el monto de la deuda que el Estado tiene con los expropietarios (diferencia entre el Activo y el Pasivo al momento de la afectación). Este monto será pagado por la cooperativa en anualidades iguales con interés al rebatir en veinte años. Se fija las anualidades en función de la capacidad económica de la empresa, facultándose a la Dirección General de Reforma Agraria para, en casos especiales, fijar un número de años muertos, los que no deben exceder de cinco.

2. *Organización*

La organización de las cooperativas se basa en la distinción de dos planos: uno, de carácter técnico-empresarial que está referido a la organización del trabajo y otro, de carácter asociativo-representativo referido a los órganos de gobierno de la empresa. La organización del trabajo diario es de responsabilidad directa de las gerencias y personal técnico-profesional. En

UNMSM-CEDOC

cambio, la conducción formal se encuentra a disposición de los socios y se realiza a través de tres organismos de dirección: el Consejo de Administración, el Consejo de Vigilancia y la Asamblea General, órgano máximo de la empresa. Estos organismos son asesorados por Comités Especializados compuestos por socios que laboran en las unidades funcionales de la empresa.

El Consejo de Administración es el órgano responsable de la dirección de la cooperativa. Sus facultades y obligaciones abarcan la designación del Gerente; administrar los recursos; hacer cumplir los estatutos; reglamentar el trabajo y elaborar el manual de organización y funciones; presentar anualmente el balance, memoria, presupuesto y plan de desarrollo de la empresa; decidir sobre la admisión y retiro de socios; convocar asambleas generales, etc.

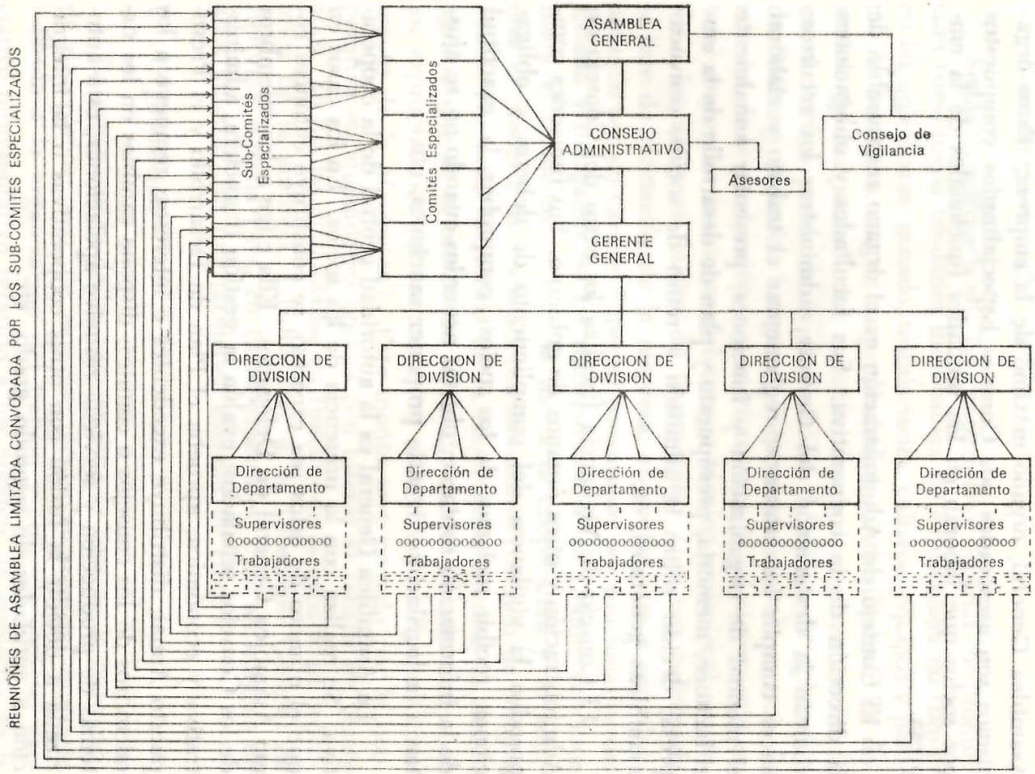
El Consejo de Vigilancia fiscaliza los actos del Consejo de Administración y otros órganos de gobierno. Sus funciones comprenden la vigilancia del cumplimiento de deberes y obligaciones; recibir reclamos de los socios; comprobar la exactitud de la información contable; objetar acuerdos cuando no se ajustan a la legislación vigente; proponer sanciones, etc.

La Asamblea General es la autoridad central de la cooperativa. Se realiza con la presencia de los socios. En los casos en que el número de éstos sea excesivo, se constituye entonces como Asamblea General de Delegados. Ella elige a los miembros de los Consejos señalados; evalúa la gestión financiera, administrativa y económica; aprueba el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Anual; distribuye excedentes e intereses; remueve a los miembros de los consejos o comités; dispone cambios en los sistemas de producción y servicio; resuelve apelaciones; está autorizada a decidir la fusión con otras cooperativas o la integración a entidades de segundo grado, etc.

El organigrama tipo (Fig. 4) ilustra la relación entre los distintos órganos de la empresa y su estructura de participación.

UNMSM-CEDOC

FIGURA 4



ESTRUCTURA DE LA PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES EN EL MANEJO DE UNA COOPERATIVA DE PRODUCCION AGRO-INDUSTRIAL PERUANA
(Adaptado de Urbano, 1974)

UNMSM-CEDOC

3. *Distribución de beneficios*

La diferencia entre ingresos y egresos constituye el "Remanente Bruto Imponible" sobre el cual el Estado aplica el impuesto a la renta y el descuento de la anualidad correspondiente al pago de la deuda agraria. El "Remanente Neto", o monto resultante, se usa para fines de capitalización de la empresa a través de cinco fondos comunes: inversión, reserva, educación, previsión social y desarrollo cooperativo a los cuales se destina legalmente no menos del 45% ni más del 70% según una escala de 15, 10, 10, 5 y 5% respectivamente. El "excedente distribuible" se reparte en función de los días efectivamente trabajados durante el ejercicio anual.

Ahora bien, para analizar las características reales de funcionamiento de las cooperativas de producción es necesario reparar en las condiciones de partida de la experiencia.

Condiciones iniciales del proceso de cooperativización en el campo

Un rasgo fundamental del inicio del proceso de cooperativización en el agro peruano es la heterogeneidad de situaciones que determinan profundas desigualdades entre las empresas. Ciertamente, ello se debe al desarrollo desigual de la economía peruana, los diversos estadios de organización del espacio económico y las distintas condiciones de existencia. El rango de variabilidad existente incluía desde la presencia de organizaciones empresariales en la costa norte, con modalidades de explotación mecanizada, relaciones salariales, tecnología moderna y venta de la producción al mercado internacional; hasta extensos latifundios serranos, con relaciones serviles, empleo intensivo de mano de obra, escasa producción casi al nivel del autoconsumo. O de comunidades campesinas en estadios de subsistencia hasta comunidades nativas de etnias diversas en el oriente.

Las desigualdades de partida se originaban, como lo ha señalado recientemente el estudio de Jaime Llosa [12] en:

12. LLOSA, Jaime. "La Empresa Agraria de Propiedad Social en el Perú". En *Socialismo y Participación* Nº 6, marzo 1979, pp. 85-114.

UNMSM-CEDOC

a) La renta proveniente de las economías externas que rodean la empresa: presencia o ausencia de infraestructura física (carreteras, puertos, energía, etc.) o de infraestructura social (escuelas, hospitales, etc.) y distancia de la empresa a los mercados, centros administrativos, etc.

b) la renta diferencial obtenida de factores heterogéneos que operan sobre la producción y productividad, como calidad de la tierra, clima, agua, etc.

c) el grado de capitalización que presentaba la empresa al momento de la adjudicación: densidad de capital por trabajador.

En cada una de estas condiciones es evidente que las cooperativas situadas en la faja costera del país se encontraban en condiciones extraordinariamente privilegiadas en relación con las de la sierra. Estas diferencias se acentuaron por el hecho que el Gobierno expropió e intervino inmediatamente en las primeras, en tanto que en las segundas el tiempo que medió entre el anuncio de la reforma y la toma de los fundos permitió a los antiguos propietarios descapitalizar sus empresas: retirando equipo, vendiendo el ganado, abandonando la producción y, en ciertos casos, destruyendo los cultivos.

Las condiciones educativas y de calificación técnica constituyeron también un serio factor de desigualdad. En general, el nivel educativo de la población rural no alcanzaba al inicio del proceso de reforma agraria el 1.2 grados de escolaridad. Pero en tanto los campesinos de las empresas ricas de la costa alcanzaban el nivel de escolaridad primaria o primaria incompleta como promedio y su nivel de calificación en el trabajo reflejaba el de la tecnología en uso, los campesinos de la sierra sur eran básicamente analfabetos y constituían masivamente el 27.5% de la población analfabeta del país revelada por las estadísticas censales.

El nivel de organización campesina fue, asimismo, diferencial; mientras en el norte costeño la organización sindical se fue abriendo paso a partir de 1920, en el marco de las relaciones salariales existentes y con el apoyo de los partidos políticos de

UNMSM-CEDOC

las ciudades aledañas, aquella prácticamente fue inexistente en la sierra, debido a las relaciones señoriales-serviles establecidas con el patrón, a la dispersión poblacional y la extensión de los espacios como a la existencia de posesiones parcelarias o minifundistas de refugio.

El diferente grado y tipo de organización existente originó asimismo diferentes posibilidades de satisfacer las necesidades básicas. Si bien la población campesina en general supervivió en el límite mismo de sus necesidades biológicas, la manera de procesar las demandas insatisfechas se diferenció en atención tanto a las condiciones de existencia como al nivel de organización alcanzado. Los campesinos sindicalizados orientaron sus demandas al incremento salarial bajo un patrón individualista de consumo en tanto que los del sur serrano las orientaron al reclamo de la propiedad de la tierra, individual en el caso de los arrendatarios de parcelas, "colectivo" en el caso de las comunidades. Las actitudes sociales fueron también distintas en atención no sólo a las condiciones de trabajo y existencia sino también a las tradiciones culturales. Mientras en el norte costero se desarrollaban actitudes individualistas al influjo de los valores y estilos de las ciudades vecinas, compuestas básicamente de artesanos y comerciantes, en el centro y sur serrano prevalecían aún las tradiciones comunitarias, las relaciones de reciprocidad e intercambio, los estilos de trabajo colectivo. Ello se expresará más tarde en los diferentes estilos de consumo y en los distintos usos del excedente de las cooperativas.

Estas condiciones, como otras de igual o mayor importancia, afectaron de modo plural las posibilidades de participación abiertas formalmente por la organización cooperativa de las nuevas empresas.

Condiciones de la participación campesina en las cooperativas

Si bien en el Perú no existen aún un número significativo de estudios sistemáticos, sea como análisis de casos o a tra-

13. Ver KLAREN, Peter. *Formación de las Haciendas Azucareras y Orígenes del APRA*. IEP. Lima, Perú, 1976.

UNMSM-CEDOC

vés de encuestas, que nos permitan tener una idea de conjunto respecto al grado de participación real de los campesinos en sus empresas, existe consenso en torno a ciertas condiciones que limitan seriamente sus posibilidades de intervención eficaz. Para efectos de análisis clasificaremos estas condiciones en: antecedentes, externas e internas.

Condiciones antecedentes

Es evidente que, en adición a lo ya señalado, ciertas condiciones previas a la formación de las cooperativas influyeron negativamente. Nos referimos a factores que serán citados brevemente en atención al carácter obvio de sus efectos:

a) La descapitalización de los predios por los antiguos dueños, en el período previo a la afectación de los terrenos, que resiente seriamente la eficacia económica de la gestión cooperativa.

b) El dimensionamiento inadecuado de las unidades productivas. Con ello hacemos referencia al conflicto que surge entre la reducida organización técnica del trabajo o la escasa base material de la producción y la extensión territorial y volumen poblacional. Ello impide la concertación socializada del trabajo y limita el flujo y la intensidad de los procesos de información y comunicación dentro de las empresas.

c) Los deficientes sistemas de capacitación empresarial en el período previo a la adjudicación, que no ligaron, en el aprendizaje, a través de la práctica, el discurso ideológico participatorio, los contenidos técnico-productivos y las modalidades asociativas de la organización interna de la empresa.

d) El modelo organizativo de la empresa elaborado por funcionarios del Estado bajo la presión de los escasos plazos disponibles en un proceso de implantación rápida y masiva de la reforma en el país. Los efectos del modelo serán examinados más adelante.

Condiciones externas

Es evidente que el éxito de la gestión empresarial de las cooperativas, que es una condición de la cobertura y posibilida-

UNMSM-CEDOC

des de la participación de los campesinos en sus unidades productivas, está ligado a la influencia que las empresas puedan ejercer sobre los factores "exógenos" de capitalización. En este sentido, al no haberse cambiado el patrón de desarrollo rural y las relaciones ciudad-campo, han operado negativamente factores tales como:

a) La política de precios de los productos agrarios. Esta política se orientó dentro del conocido patrón de intercambios desiguales ciudad-campo. Ello afecta el nivel de ingresos y la acumulación de capital.

b) La escasez de los créditos y la morosidad en la atención de las demandas. Ello condiciona frecuentes problemas para el financiamiento de nuevas inversiones, estados de iliquidez y falta de capital de trabajo.

c) La inexistencia de redes de comercialización en poder de los campesinos, situación que los deja a merced de intermediarios tanto en la fijación de precios de venta de sus productos como de los de compra de insumos y maquinaria.

d) El incremento de los precios de insumos, fertilizantes, pesticidas, maquinaria que aumenta sensiblemente los costos de producción.

e) La fuerte tributación impuesta por el Estado a las cooperativas que las colocó en desventaja con respecto a las empresas privadas.

f) El pago de las anualidades de la deuda agraria.[14]

Ciertamente se han realizado distintos intentos para enfrentar esta situación. Entre ellos podemos mencionar el incremento de los fondos del Banco Agrario; el surgimiento de empresas estatales en las industrias de apoyo a la producción agraria (fertilizantes, tractores, etc.); los cambios recientes en la tributación; la creación de centrales de cooperativas y centros de acopio; la autorización de moratorias en el pago de la deuda;

14. En relación con estos problemas ver H. Pease, M. Rubio, D. García Sayán y F. Eguren *Estado y Política Agraria.* DESCO, 1977.

UNMSM-CEDOC

etc. Sin embargo y a pesar de algunos éxitos, la situación básicamente no ha sido alterada.

Condiciones internas

Entre las condiciones internas que limitan la participación campesina podemos señalar sumariamente las siguientes:

a) Nivel educativo y calificación técnica. Es obvio que las serias limitaciones existentes en este plano, como el relativo grado de sofisticación de los procesos de gestión y el contenido cuantitativo y abstracto de la documentación económica que se presenta a los campesinos en las Asambleas Generales, resiente su participación en las decisiones y la calidad de las mismas.

b) La inexistencia de sistemas de información en unidades empresariales caracterizadas muchas veces por la extensión de los predios, dispersión de los anexos y cantidad de los socios, concurre también en la limitación de la participación colectiva.

c) La ineficacia de las unidades de capacitación de las empresas que separan el proceso de aprendizaje de la práctica del trabajo, privilegiando la traslación de contenidos teórico-metodológicos abstractos, divorciados de las condiciones reales del acto productivo.

d) *El modelo hidráulico de la estructura organizativa y la separación de la organización de la producción y la toma de decisiones en los órganos de gobierno.* Con ello hacemos referencia a un problema capital en la concepción de la participación laboral en las empresas. En efecto, la modelación organizativa de la participación en decisiones opera en los mismos términos que el conocido proceso de distribución del agua por medio de bombas hidráulicas. Estas, como se sabe, trasladan aquella directamente a tanques o reservorios situados en la zona superior de los edificios y de allí desciende verticalmente para el servicio de los usuarios. Del mismo modo, la participación en las empresas cooperativas, se remite a los órganos de gobierno (Asamblea General, Consejo de Administración y Vigilancia) y, a partir de allí: se nombra al Gerente General;

UNMSM-CEDOC

éste hace lo propio con los gerentes de las grandes unidades; éstos, a su vez, nombran los directores; y de allí, se nominan las jefaturas, supervisores, capataces. De este modo, la estructura técnico-productiva y la organización de las relaciones de trabajo se ordenan vertical y jerárquicamente, reproduciendo en el sisma características de los modelos de empresa privada o estatal. Este modelo, como se observa, se basa en la separación del sistema características de los modelos de empresa privada o estatal. tidiano. Las consecuencias más obvias de este diseño son las siguientes: a) la presencia directa de los trabajadores de base en Asambleas donde se discuten problemas generales, tales como balances, proyectos de inversión, operaciones de financiamiento, mercado, etc., preparados por el personal técnico profesional sin su concurso y frente a los cuales su conocimiento es limitado o nulo; b) la ausencia de toda participación directa en los problemas inmediatos de su unidad productiva, frente a los cuales su interés y conocimientos, basados en su experiencia, son mayores; c) la participación indirecta, es decir, a través de delegados, en los órganos de gobierno y el conocimiento de lo que allí se discute o decide en asambleas que, por su carácter masivo, limitan la participación personal y el diálogo colectivo; d) el mantenimiento de relaciones de subordinación en la actividad diaria de su unidad de trabajo, y la recuperación limitada e infrecuente de su autonomía en asambleas cuyo carácter democrático es asimilado indebidamente a su exclusivo carácter masivo.

Por ello, la participación en cooperativas se expresa paradójicamente en: a) los trabajadores intervienen más frecuentemente allí donde su conocimiento es menor (Asambleas Generales) y no intervienen allí donde su conocimiento es mayor (unidad directa de trabajo); b) los trabajadores intervienen indirectamente, por intermediarios, allí donde se controla la marcha general de la empresa (Consejos de Administración y Vigilancia), y no intervienen ni directa ni indirectamente allí donde se decide la marcha diaria de la empresa (Gerencia y órganos de línea).

UNMSM-CEDOC

Esta estructura organizativa de la participación refleja en medida importante dos condiciones, una de las cuales es un dato de la realidad y la otra, la expresión de una necesidad: a) la incapacidad temporal y relativa de los campesinos (por sus serios déficit educativos y profesionales) para dirigir el proceso técnico-productivo; y, b) la necesidad de garantizar un grado mínimo de rentabilidad empresarial dotando para ello a los equipos gerenciales de una línea ejecutiva de mando centralizada y jerárquica. Como veremos más adelante, el modelo hidráulico de organización afecta de manera intensa los comportamientos sociales en las cooperativas.

EFECTOS EN EL COMPORTAMIENTO COLECTIVO

Los efectos más importantes de los problemas de acumulación y de organización empresarial son los siguientes:

a) *Presión sobre los fondos comunes: el "consumismo"*

Las variantes del proceso de acumulación (limitado por las condiciones señaladas, pero incrementado cuando los precios del azúcar y algodón se encuentran en alza en el mercado internacional), la intensidad de las necesidades básicas insatisfechas y la presión constante de la publicidad de un estilo de consumo occidental originaron una intensa presión sobre los fondos comunes. Se ha observado, como señala el estudio ya citado de Jaime Llosa, un notable incremento en el uso del fondo de "gastos y reservas" debido, por una parte, a la práctica de los "anticipos salariales" y, por otra, al excesivo gasto en servicios comunes (medicamentos, vivienda) dado el nivel de acumulación existente. Ello limita la cobertura económica en relación con el desgaste y/o obsolescencia de los capitales fijos. Como la reserva por depreciación se realizó en función del valor indicado en los libros (que los antiguos propietarios fijaron en un nivel inferior al valor real de los bienes en el mercado) entonces el fondo de reserva para la reposición de equipos fue notoriamente insuficiente. Ello, como el factor anteriormente señalado, mostraban que los trabajadores objetivamente "se estaban

UNMSM-CEDOC

comiendo el capital". Por otro lado, la ausencia de mecanismos efectivos de control impidió la aplicación o destino de los fondos a los fines que fueron fijados por ley. Así, el fondo de desarrollo cooperativo no fue aplicado al apoyo de las cooperativas más débiles a través de créditos blandos o de sistemas de compensación inter-cooperativas.

Ello explica el incremento de los ingresos promedio de los trabajadores en las cooperativas azucareras en un 62%, en términos reales, y un 113% en términos monetarios, entre los años 1968-1972; y el notable auge del comercio de productos de línea blanca, y de radio y televisión en los centros urbanos vecinos a las empresas. Ciertamente, esta no fue la situación de las cooperativas serranas.[15]

b) *Efectos sobre la gestión: los conflictos internos*

Las condiciones de la acumulación, pero fundamentalmente lo que hemos denominado el "modelo hidráulico" de organización, generaron múltiples conflictos que afectaron la estabilidad de la conducción empresarial.

Esos conflictos opusieron, en primer lugar, a los técnicos y los socios campesinos. Al inicio de la experiencia un grupo de profesionales y técnicos asociados a los antiguos dueños abandonaron las empresas. Otros fueron retenidos. Pero éstos no habían sido educados para la gestión participativa, por una parte, y por otra, condicionaron su permanencia al mantenimiento o aumento de sus ingresos personales. Al propio tiempo, la estructura organizativa y la preocupación del Estado por el rendimiento económico, los alentaron a mantener la centralización de las líneas de mando. Los campesinos por su parte, contando ahora con el poder de los órganos de gobierno de la cooperativa y con la hostilidad generada en los años de la hacienda, cuestionaron el poder de los técnicos. El conflicto produjo cambios constantes en las gerencias y equipos técnicos de gestión. Recién

15. Ver ROCA, Santiago, *La distribución del ingreso en las Cooperativas Azucareras del Perú*. Memoria. Programa Académica de CC.SS. Universidad Católica del Perú, 1973, Cuadros 16, 17 y 24.

UNMSM-CEDOC

en los últimos años se asiste a una progresiva disminución de estos conflictos, proceso que está vinculado a la maduración relativa de la conciencia de ambos actores sociales, como a la necesidad de sortear conjuntamente las amenazas a la existencia misma de los centros productivos.

Un segundo tipo de conflicto opuso a los socios de las cooperativas con los trabajadores eventuales. Desde los tiempos de la antigua hacienda, se acostumbró contratar trabajadores eventuales, que descienden de los andes occidentales en busca de ocupación por el período de los cultivos estacionales en las tareas más duras y peor remuneradas y sin derecho a ninguno de los servicios de seguridad social. Si bien el dispositivo legal de Reforma Agraria abre la posibilidad, bajo determinadas condiciones, de incorporar a los llamados "eventuales permanentes" a la condición de socios de las cooperativas, el mismo, en los hechos, no fue aceptado. Ello originó conflictos de menor intensidad política que aquel que vimos anteriormente, lo que de un modo más o menos larvado se mantiene hasta ahora. La "necesidad" de no extender el reparto de los beneficios, sobre todo cuando estos son escasos, y las actitudes vinculadas a la inacabable "escalera de poder-subordinación" han constituido hasta ahora barreras infranqueables a la incorporación de más trabajadores a las cooperativas. Ciertamente, en un pequeño número de éstas, se está procediendo actualmente a un cambio en la política frente a los trabajadores eventuales, pero ello no altera sustancialmente el panorama descrito.

Un tercer tipo de conflicto opuso a los órganos de gobierno de la cooperativa y a los sindicatos, compuestos ambos por delegados elegidos por los trabajadores. Este conflicto no se originó, por lo menos mayoritariamente, por el traslape de funciones o por la diferenciación de las mismas. El conflicto, más bien, parece relacionado con factores tales como los siguientes: 1) las limitaciones para la participación de todos los trabajadores surgida de la estructura organizativa antes mencionada. Ello condujo a que los trabajadores de base emplearan el instrumento sindical cada vez que sus posiciones no eran expresadas en

UNMSM-CEDOC

los órganos de gobierno o que los miembros de estos no emplearan medios de información y comunicación adecuados; 2) la diferente perspectiva generada por la pertenencia a órganos distintos. Los miembros de los Consejos tienden a centralizar su interés, luego de un período de aprendizaje, en los asuntos económico-financieros, y toman conciencia más rápidamente de los efectos que para la capitalización de las empresas tiene el incremento salarial. Los miembros de los sindicatos, presionados por las demandas "economicistas" y el nuevo perfil del consumo, se orientan más bien al incremento del proceso distributivo; 3) las disputas por zonas de poder entre dirigencias tradicionales; 4) la presión de los partidos políticos por someter a su control a las unidades empresariales. También en este caso la intensidad del conflicto ha disminuido con los años y con relativa frecuencia es posible observar ahora formas de vinculación y trabajo cooperativo que antes hubieran sido impensables.

c) *La modalidad del conflicto: autoritarismo versus "asambleísmo"*

No sólo los contenidos, sino la modalidad misma de los conflictos se encuentran vinculados con la estructura organizativa. En efecto, los conflictos que surgen inevitablemente en las distintas unidades de la empresa, organizadas verticalmente y donde los campesinos no se experimentan como sujetos autónomos, interactúan multiplicativamente sin encontrar organismos o mecanismos de resolución participativa. Ello potencia una atmósfera de hostilidad global que no tiene correspondencia con el carácter particular de los conflictos y que pueden ser solucionados allí mismo donde se producen, en grupos de relación cara-cara. La inexistencia de mecanismos de decisión en la unidad básica, taller o sección determina la recurrencia al único órgano de participación abierta a todos los miembros de la empresa: la asamblea general de trabajadores. Ello condiciona frecuentemente asambleas masivas en las cuales no se tratan los problemas generales de la empresa o los lineamientos generales de su desarrollo, sino más bien problemas de poder surgidos en las distintas unidades, cambios del personal gerencial o el staff

UNMSM-CEDOC

de técnicos, pugnas por salarios, separación de trabajadores, conflictos entre grupos de interés, etc., etc. Como se observa el "asambleísmo" surge como respuesta espontánea a la verticalidad de las líneas de mando y como expresión de una demanda democrática que no encuentra canales participativos de procesamiento. Pero simultáneamente, el "asambleísmo" genera las condiciones de los nuevos autoritarismos. Una vez que la práctica habitual de las asambleas desarticula el proceso productivo, disminuyen las ventas, merma los ingresos salariales, y se coloca la empresa al borde de la quiebra, surgen reclamos cada vez más poderosos y urgentes de las mismas bases para el retorno al orden, al incremento de la producción, al respeto hacia el conocimiento técnico-profesional. Y entonces se vuelve a instalar la estructura autoritaria y centralista del proceso productivo hasta... la reaparición de los conflictos en las unidades de bases.

d) *El "Egoísmo grupal" y las tendencias socializadoras*

Relacionado con las dificultades del proceso de acumulación, el estilo consumista y la acción de los medios de publicidad, se ha desarrollado también el denominado "egoísmo de grupo" vinculado con el carácter grupal y relativamente cerrado de la posesión de la propiedad cooperativa como con el entorno capitalista. Ello se ha expresado de distintas maneras: a) en la negativa a abrir las cooperativas a nuevos socios y en la explotación de la mano de obra de los eventuales; b) en la oposición al establecimiento de mecanismos de compensación con las cooperativas pobres; c) en la relativa disposición al establecimiento de centrales de cooperativas o de un mecanismo de centralización de los excedentes al nivel de valle, y al uso socializado de los mismos para programas de desarrollo zonal o regional. Sin embargo, esta tendencia está siendo contrarrestada por diferentes factores que operan en un sentido claramente distinto. Por una parte, el funcionamiento en algunas zonas de los Programas Integrales de Asentamiento Rural (PIAR), creados para acelerar la reforma agraria a nivel de valle y concertar los Planes Integrales de Desarrollo (PID), en los primeros años del proceso de cooperativización, sensibilizó a los grupos

UNMSM-CEDOC

campesinos participantes a un enfoque más global del proceso económico. Cuando estos campesinos ocuparon cargos dirigentes en algunas cooperativas comenzaron a cambiar los patrones tradicionales y a establecer diferentes relaciones de reciprocidad con las cooperativas más pobres de los valles.

Por otra parte, la necesidad de comprar insumos y maquinaria en mejores precios y de artícular el transporte de sus productos a los mercados locales, como de vender a mejores precios, condujo a la concertación de centrales de servicios cuya eficacia comienza a ser percibida. La presión estatal por el establecimiento de éstas como la proveniente de las organizaciones campesinas representativas ha contribuido de alguna manera al establecimiento de unidades empresariales de segundo grado en determinadas zonas del país. La creación de comités de productores en la Confederación Nacional Agraria en función de las diferentes líneas de producción incrementó relativamente el proceso de concertación. La presión de los caseríos y poblados por tener acceso a los colegios, postas y servicios de salud creados por las cooperativas y la necesidad de éstas de mejorar su imagen en las ciudades cercanas ha favorecido la apertura y uso de los servicios sociales. Finalmente, la existencia del Fondo Nacional de Propiedad Social, órgano de acumulación y distribución socializada de las empresas de propiedad social (algunas de las cuales son agrarias), ha despertado el interés de los cooperativistas por nuevos sistemas de capitalización y uso de excedentes que permitan enfrentar los problemas de desarrollo.

Perspectivas y tendencias

La sumaria revisión de la experiencia de participación en las ooperativas no puede concluir sin una referencia a las posibilidades creadas por ellas para el desarrollo del país.

a) Es evidente que la transferencia real de poder en el agro peruano y la desaparición de la clase de los latifundistas costeños, dueños de plantaciones mecanizadas, como de los terratenientes serranos, verdaderos "señores de la tierra", ha cambiado sustantivamente el mapa político del país.

UNMSM-CEDOC

b) El proceso de reforma agraria ha permitido el surgimiento de nuevos actores sociales en la escena política del país y ha democratizado relativamente la base de poder de la sociedad peruana.

c) El carácter colectivo de los nuevos actores políticos, hecho posible por las diez modalidades de organización asociativa de la tierra, constituye una de las tendencias históricas en las que puede sustentarse un proceso de democratización participatoria y el desarrollo del país.

d) La circunstancia de que este profundo proceso de cambio en la propiedad de la tierra se haya realizado sin una disminución del nivel de producción y productividad tradicional prueba la viabilidad histórica de los intentos de reforma agraria y constituye una experiencia internacional que debe ser estudiada.

e) Resulta claro también que sin un cambio en el patrón de desarrollo del país y una redefinición de las relaciones ciudad-campo resulta sumamente improbable unificar el cambio de la tenencia de la tierra con el incremento de la rentabilidad campesina.

f) La superación de la calidad actual del proceso de participación laboral campesina será función: 1) del progresivo control que los trabajadores puedan lograr de los "factores exógenos" vinculados con el proceso de capitalización empresarial; 2) de los cambios que estos puedan introducir en la organización interna de los mecanismos de participación en las decisiones; y, 3) de las concertaciones económicas y articulaciones políticas que incrementen la consistencia y relativa autonomía de su naciente poder autogestor.

g) La experiencia ganada por los campesinos peruanos en la administración de sus empresas constituye la base de un nuevo sistema de comportamientos políticos participatorios que precisará para su desarrollo de un nuevo sistema de organizaciones y relaciones políticas en el país.

UNMSM-CEDOC

La Confederación Nacional Agraria

El proceso de Reforma Agraria originó una intensa movilización campesina en la totalidad del país. Por las características que adoptó como por el proceso de transferencia de la tierra que la estimulaba, ella no pudo expresarse institucionalmente por las organizaciones campesinas existentes. Estas últimas compartían cinco características comunes: 1) ninguna de ellas tenía una real cobertura nacional. La Federación de Trabajadores Azucareros del Perú (FEDETRAP), organizaba los sindicatos costeños de los latifundios del norte del país. La Federación Nacional de Campesinos del Perú (FENCAP), matriz de la anterior, incorporaba a los sindicatos azucareros, ciertos sindicatos algodoneros del centro-sur de la faja costera y reducidas asociaciones de yanaconas y pequeños propietarios. La Confederación Campesina del Perú (CCP) estaba implantada tradicionalmente en la sierra central, en los departamentos de Junín, Pasco y Ayacucho, en los cuales organizaba a las comunidades y en el Cusco donde se encontraban sus bases más poderosas, la Federación Departamental y la Provincial de La Convención y Lares. Sus bases en Ancash, departamento del Norte, como en Lima, no eran precisamente apreciables desde el punto de vista cuantitativo. El Frente Sindical Campesino (FSC) era, más bien, una organización de base provincial en el Departamento de Puno; 2) sus estilos de lucha, correspondientes al período político en el cual surgieron y se desarrollaron, no resultaban eficaces ante el cambio en la orientación y comportamiento del Gobierno. En efecto, las dos primeras habían centrado sus objetivos en la reclamación salarial, el cumplimiento de los pactos con los patrones, la seguridad social, la mejora de las condiciones de trabajo y de los contratos de los yanaconas. La CCP, por su parte, había desarrollado su acción en la organización campesina y la recuperación de las tierras a través de invasiones. Cada una de estas instituciones, en distintas épocas, desarrollaron una intensa labor organizativa, lograron relativas mejoras en las condiciones de vida de sus afiliados y generaron movilizaciones masivas, de carácter provincial o despartamental, que fueron violentamente reprimidas y tuvieron un alto costo

UNMSM-CEDOC

en vidas humanas. Sin embargo, el cambio en el comportamiento del nuevo gobierno militar, tornó disfuncional sus respectivos estilos de acción. La transferencia de la propiedad de la tierra superaba el reformismo de las dos primeras y sustraía de la tercera su bandera fundamental a la par que evitaba los costos en violencia y pérdida de vidas; 3) al momento de iniciarse la reforma agraria, las organizaciones campesinas se encontraban limitadas en su desarrollo, en el caso de la FENCAP, o experimentaban serias crisis institucionales, caso de la CCP. En el primer caso, ello se produce por la creciente pérdida de legitimidad del Partido Aprista en el campesinado, partido que había abandonado toda acción eficaz por la cooperativización de la tierra y se encontraba aliado políticamente a los dueños de las grandes plantaciones. En el segundo caso, por la ilegalización, en la práctica, de sus acciones como por la crisis interna dentro del Partido Comunista, del cual dependían en buena parte, y la conflictiva relación de éste con otros grupos de izquierda; 4) la común dependencia de los aparatos institucionales de estas organizaciones respecto de partidos políticos sorprendidos y superados por el radicalismo de las acciones gubernamentales; 5) la incapacidad numérica de sus cuadros y la escasez de los recursos institucionales para influir, y menos aún, encuadrar un movimiento nacional de las características del que surgió con la reforma agraria.

Iniciativa de las bases campesinas y respuestas gubernamentales

El proceso de reforma agraria desencadena una movilización que se abre paso a través de consensos populares, laboriosamente forjados a partir de la década de los 30, en el Perú. La decisión gubernamental de iniciar ese proceso a través de la ocupación militar de las haciendas más ricas de la costa conmociona el país, logra un rápido apoyo popular y aisla a la Sociedad Nacional Agraria, organización corporativa de los propietarios de la tierra. En el contexto de este proceso, que legitima políticamente al gobierno de Velasco Alvarado, se desarrolla una dinámica de iniciativas y respuestas entre el Gobierno y el campesinado que ensancha el espacio político y permite

UNMSM-CEDOC

que los conflictos entre base campesina y cúpula militar se resuelvan progresivamente a través de acciones de cambio cada vez más profundas.

Las bases campesinas, al amparo de la reforma agraria en muchos casos, y superando los límites iniciales de ésta, en otros, toman la iniciativa de su organización política. El origen de este proceso se encuentra, en ciertos casos, en la exigencia campesina del cumplimiento de los procesos de afectación y adjudicación de la tierra y en el reclamo de la más pronta declaratoria de Reforma Agraria en zonas que de acuerdo a los recursos de personal técnico del Estado sólo podían ser afectadas posteriormente. Ello conduce a acelerar el proceso de reforma y movilizar la maquinaria estatal, la que encuentra a los campesinos organizados por propia iniciativa. El sentido de este proceso es el mismo cuando los campesinos del norte de Lima se oponen a la parcelación de las haciendas por iniciativa privada, mecanismo contemplado por la ley en vista de la insuficiencia de los medios para implantar la reforma simultáneamente en todo el país. Esta oposición se expresa en una huelga activa que dura varios meses y que es apoyada por grupos militares dentro del gobierno hasta que finalmente éste decide suprimir el citado mecanismo legal. Este proceso origina entonces un nuevo brote de organización campesina que se fortalece con el éxito de su acción. La toma de tierras, cuando el patrón las abandona o sustrae los equipos o vende el ganado o parcela la tierra entre sus allegados, estimula nuevamente la organización campesina, atrae o exige la acción del Estado hasta formalizarse la entrega de la tierra y afianzarse la organización.

Pero en otros casos es el Estado quien toma la iniciativa. Como cuando desconoce legalmente a la Sociedad Nacional Agraria y ordena la ocupación de los locales de las asociaciones de propietarios en los departamentos del país. La resistencia de éstos en el Departamento de Piura obliga a los campesinos del lugar a organizarse hasta lograr el desalojo de aquellos. O cuando estimula a la concertación de las nacientes cooperativas en Centrales, brazo económico; lo que favorece la formación de las ligas agrarias, brazo político.

UNMSM-CEDOC

La multiplicación de estas interacciones crea las condiciones para la dación del Decreto Ley 19400 en 1972, que define las modalidades de la organización agraria. Los organismos creados en distintas zonas del país y a través de diversos procesos son percibidos por el Gobierno como la demanda de legalización del creciente poder campesino. Pero también como un instrumento de defensa política en su enfrentamiento con los antiguos y nuevos grupos de poder, como una poderosa base social de apoyo, como el germen de un sistema político distinto al tradicional.

Cuando la ley de organizaciones campesinas se hace pública, los sindicatos campesinos fundamentalmente del Cusco y la costa central protestan por su marginación. La ley había acordado que las ligas agrarias se constituirían principalmente sobre la base de unidades empresariales. Los sindicatos mencionados que habían luchado por la posesión colectiva de la tierra y la aceleración del proceso de transferencia presionan para ser reconocidos y la Federación Departamental del Cusco hace público un severo enjuiciamiento de la ley. Este documento estimula la protesta de otros sindicatos en la costa norte y central. El reclamo es finalmente atendido. Pero importa señalar la orientación del reclamo. Este pide incorporación a la nueva Confederación por constituirse y no la incorporación a la CCP. Ello es así porque esta última, promovida por reducidos partidos de "izquierda" opuestos al proceso de cambios, ha declarado, en una decisión suicida que la anulará e inmovilizará hasta el año 74, su oposición a la cooperativización y a las formas asociativas de propiedad agraria, predicando la parcelación individual y el pago de la tierra. Por otro lado, surgen protestas aisladas en medios universitarios respecto al carácter de organización representativa "única" que la ley confiere a la nueva confederación por constituirse. Pero esta protesta no es asumida por el campesinado favorecido por la reforma que precisa de una organización que enfrente los tempranos intentos de los medianos propietarios privados promotores de frentes departamentales contrarios a la reforma agraria o que presione a los sectores burocráticos y a las autoridades locales que demoran los trámites de

UNMSM-CEDOC

adjudicación. Es en este contexto que empieza la formación de la CNA.

Proceso formativo de la Confederación Nacional Agraria

Los intentos organizativos de los campesinos favorecidos por la entrega de tierras y que presionan por la aceleración del proceso originan distintas respuestas en el Gobierno. Algunos sectores observan con preocupación el surgimiento multánime de movimientos en todo el país, con dinámicas internas desconocidas y cuyas modalidades de organización aparecen heterodoxas e incontrolables. Estos sectores optan por "desconocer" el problema o por mantener una actitud de temerosa expectativa. Otros grupos de la administración pública, los más tradicionales, superados por las presiones, demandan "orden y control" al gobierno militar. En uno y otro caso, la percepción del movimiento campesino se oscurece por el temor del surgimiento violento de una fuerza social mayoritaria que trasvase las fronteras del control burocrático del proceso de cambios. Otros sectores, en cambio, alientan la organización espontánea, que ha superado ya largamente las posibilidades de encuadramiento de los partidos, viendo en ese movimiento el ensanchamiento de la base política y social del proceso y la garantía de su direccionalidad popular y democrática. Sin embargo, dentro de estos sectores mayoritarios, se revelarán dos tendencias. La primera, impulsa o favorece este proceso en tanto y en cuanto supera el encuadramiento partidario pero considera que cumplida esta tarea, el movimiento deberá ser "manejado" dentro de los límites que fije el Gobierno. La segunda, dentro de la cual figura SINAMOS, los promotores de Reforma Agraria y diferentes grupos en los sectores "progresistas" de la administración pública, operan sobre la base de la "concertación", del "encuentro" entre la espontaneidad organizativa del campesinado y la presión popular que su acción origina, por una parte; y la ampliación de la conciencia y la profundización de la orientación democrática de la acción del gobierno, por otra. Como se puede observar, ello permite que ambas tendencias, en una primera etapa del proceso, marchen unidas. La diferenciación se realizará más adelante. El

UNMSM-CEDOC

contenido de la Ley 19400 expresa la impronta de ambas tendencias. La primera logra que, en el texto legal, se margine a los sindicatos. La segunda, que se reconozca la necesidad de una organización nacional y dé apoyo estatal a la misma.
la misma.

A partir de ese momento, los equipos locales y zonales de SINAMOS constituyen grupos de promoción en todo el país, a los cuales se incorporan dirigentes campesinos de los diferentes valles, conocidos por sus condiciones de liderazgo. La estrategia que dirige la acción promotora es básicamente la siguiente:

1. Promover la organización desde la base, es decir, desde la tierra o empresa recuperada, acompañando la acción con obras de infraestructura realizada con los campesinos; con brigadas de trabajo compuestas por estudiantes universitarios que viven en las condiciones del lugar y explican el sentido de la reforma agraria; promoviendo iniciales comités de gestión en las empresas; concertando la acción multisectorial del Estado en el valle; neutralizando el proceso de descapitalización de los predios por los antiguos propietarios; oponiéndose a las acciones de las autoridades locales conservadoras; apoyándose en el discurso ideológico del Presidente en los casos en que la acción burocrática lo desconoce; etc.

2. Apoyar las acciones espontáneas de organización campesina recurriendo al consenso cada vez que esta acción trasvasa el marco legal o aceptando la modalidad organizativa adoptada. Ello permitirá que los sindicatos campesinos sean reconocidos más tarde en las reducidas zonas donde existen.

3. Basar la acción en la política de entrega de tierras, sea promoviendo la organización luego que aquellas fueran adjudicadas, sea anticipándose a la transferencia cuando ésta ha sido acordada.

4. Explicando la necesidad que la liga agraria, a nivel de valle, se constituya fundamentalmente en base a organizaciones económicas (cooperativas, SAIS, comunidades, etc.) pues sólo la independencia económica de la organización garantizará la independencia política de la organización, garantizará la indepen-

UNMSM-CEDOC

dencia política de la misma. En este mismo sentido, se promueve la relación de las centrales de cooperativas con las ligas agrarias.

5. Impulsando la entrega de tierras allí donde los grupos de poder o los pequeños grupos de izquierda señalan, por razones diametralmente distintas, que la reforma agraria no ha de llegar. El efecto de demostración entonces es usado a favor del proceso de organización.

6. Incorporando al mayor número posible de campesinos a los grupos de promoción, allí donde la población es monolingüe quechua o aimara.

7. Realizando acciones de reconocimiento de tierras y organizaciones; prestando apoyo jurídico y administrativo; gestionando créditos o servicios educativos; etc.

De este y otros modos comienzan a surgir decenas de ligas agrarias en todo el país y se comienza a plantear el problema de la organización en el nivel de las organizaciones federativas departamentales. Las acciones anteriores se desarrollan entre los años 1972-1973. Pero en este último año SINAMOS empieza a perder poder en la administración pública. Y pronto su acción empieza a ser limitada por la presencia de otras tendencias que influyen en la administración estatal. Estos conflictos se expresan en distintas posiciones ante el problema de la organización campesina.

1. *El problema de los plazos*

Luego del impulso organizativo inicial de los campesinos, estos empiezan a centrar su atención en la gestión de sus empresas, en el aprendizaje de los secretos de la comercialización, créditos, mercado, etc., y en la solución de los múltiples problemas que se crean en su entorno inmediato. SINAMOS entonces, considera que no debe acelerarse el proceso de integracion ascendente ni forzar la concertación federativa sin antes consolidar las organizaciones de base y las ligas agrarias. Se piensa que sólo a partir del dominio del horizonte inmediato, los campesinos se interesarán por el crecimiento ascendente y nacional de

UNMSM-CEDOC

su organización. Ello, obviamente, requiere la extensión de los plazos temporales para el proceso organizativo. Esta posición entra en conflicto con otra que reclama una vertebración rápida, una centralización inmediata, una aceleración de los plazos. Es esta tendencia la que prevalecerá en los críticos años 74-75 y condicionará el surgimiento de tendencias burocratizantes en la organización.

2. *El problema del financiamiento de la organización*

SINAMOS percibe que en la medida que las ligas agrarias y las federaciones departamentales no autofinancien sus acciones, descansarán en el apoyo estatal con todas las consecuencias que ello implica. La tendencia opuesta desconoce esta demanda y usa el apoyo financiero del Estado a la naciente organización para tratar de influir en sus dirigentes. Finalmente, pero cuando es tarde para el proceso (año 1975), SINAMOS logra la aprobación de un autogravamen de las empresas campesinas que permita autofinanciar sus acciones.

3. *El problema de la representatividad*

SINAMOS, por su práctica vinculada a los campesinos, reconoce la heterogeneidad de sus condiciones de organización y conciencia. Por ello apoya el ingreso de los sindicatos a las ligas agrarias allí donde aquel es solicitado. Por ello, asimismo, reconoce que el ritmo de organización de las comunidades campesinas tradicionales es distinto al de las cooperativas. Percibe, igualmente, que los grupos de campesinos sin tierra tienen problemas distintos al de los restantes grupos campesinos. Todo ello, lo conduce a reclamar dentro del Estado la aceptación de diversas formas de representación, aun cuando no se ajusten a la ley, creyendo que la unificación organizativa debe dar cuenta de la diversidad de las experiencias. Esta posición es contrarrestada por quienes ven en ello, sea el pretexto para retardar la organización, sea la conciliación con posiciones políticas extrañas al proceso, sea la coartada para el ingreso a la naciente organización de grupos políticos adversos.

UNMSM-CEDOC

4. *El problema de la actitud ante los reclamos*

La naciente organización campesina formula múltiples reclamos, que sorprenden por su distinta y contradictoria orientación. Ellas varían desde reclamos asistencialistas, que refuerzan el paternalismo estatal, hasta reclamos radicales como la disminución del mínimo inafectable a cinco hectáreas. El número de los reclamos, comprensible por las carencias seculares que expresan, y sus miscelánicos contenidos, superan las posibilidades de atención por parte del Estado. Ello enerva a la administración. La respuesta varía desde la indiferencia hasta el controlismo. La situación se agudiza cuando se discute el problema del pago de la deuda agraria. SINAMOS y diferentes sectores del Estado vuelven a divergir sobre el tratamiento de estos reclamos. Pero aquel no puede evitar el incremento de un clima de irritabilidad, proclive a la expresión autoritaria, en sectores cada vez más numerosos del gobierno.

5. *El problema de la responsabilidad del apoyo estatal a la organización campesina*

Luego del período inicial en el que SINAMOS se responsabiliza del apoyo público a la organización campesina, diferentes sectores de la administración demandan intervenir en la tarea de promoción. Se comprende que ello expresa los múltiples y conflictivos intereses políticos presentes en el Estado y la necesidad de influir en el proceso de organización y orientación política del campesinado. SINAMOS, cuando corre el año 74, ha perdido ya el control de varias de sus funciones originales a manos de otros sectores del Estado o de grupos para estatales. Su poder interno en el gobierno ha sido seriamente deteriorado. Es entonces que convirtiendo la necesidad en virtud toma la iniciativa de la coordinación intersectorial. De este modo, logra atenuar los peligros que se dibujan en el horizonte para la organización campesina. La articulación de las federaciones departamentales y la comisión intersectorial del Estado, permiten la organización del Congreso Nacional en el cual se constituirá la Confederación Nacional Agraria.

UNMSM-CEDOC

Como es posible observar, las diferencias frente a los problemas de la organización campesina expresan distintas concepciones políticas con respecto a la conducción del proceso revolucionario. Este, en los años 74-75, confronta serios problemas económicos y políticos y la situación internacional se presenta amenazante. En este cuadro, la realización del Congreso Campesino en octubre de 1974, que simbólicamente se desarrolla en el local del Parlamento, es uno de los últimos actos populares del proceso de cambios. En agosto de 1975 se produce el cambio de gobierno y se altera sustantivamente el curso político del país.

Estructura de la Confederación Nacional Agraria (CNA)

La CNA se organiza, en el nivel de base, en cooperativas, comunidades campesinas, sociedades agrícolas de interés social, asociaciones de conductores directos de la tierra y asociaciones de campesinos sin tierra. A ellas se agregan sindicatos en número reducido. Estas unidades se integran en las ligas agrarias, a nivel de valle en muchos casos; o de provincias en otros. A su vez, estas se concertan en federaciones agrarias de nivel departamental; y la reunión de éstas, a través de la Comisión de Presidentes de federaciones y secretarías nacionales, en la Confederación Nacional.

El Cuadro 3 muestra la organización de la CNA.

En 1976, el número de ligas asciende a 144 y el de federaciones a 20. Las unidades de base bordeaban las 1,700. Aun con las limitaciones implicadas en su proceso formativo, la CNA en esos años fue la más poderosa organización campesina del país y la primera con cobertura nacional. En los años 74, pero fundamentalmente el 75, comienza a reorganizarse la Confederación Campesina del Perú (CCP). Su desarrollo, promovido por múltiples grupos situados a "la izquierda del partido comunista", comienza a extenderse a partir del año 1976. Este mismo año, como expresión del sustantivo cambio político ocurrido en el país, la CNA entra en conflicto con el gobierno militar. Se corta el apoyo estatal, se desconoce las dirigencias de varias

UNMSM-CEDOC

CUADRO 3

CONFORMACION DE LA CONFEDERACION NACIONAL AGRARIA
(AL 31 DE DICIEMBRE DE 1974)

Departamento	Federaciones Agrarias Nº	ORGANIZACIONES INTEGRANTES DE LA FEDERACION						
		Ligas Agrarias	ORGANIZACIONES DE BASE DE LAS LIGAS AGRARIAS					
			Comun. Campesinas	CAP	SAIS	Asoc. de Conductores directores	Asoc. de Campesinos sin tierras	Total Org. de Base
Piura-Tumbes	1	6	33	48		10	7	98
Amazonas	1	6	31	9		6		46
Cajamarca	1	7	34	2		8		44
Lambayeque	1	5	8	17				25
La Libertad	1	7	10	8	10	4	5	37
Ancash	1	16	125	30		12	2	169
Lima	1	5	20	15		2	9	46
Ica	1	5		46			10	56
San Martín	1	5		8		19		27
Huánuco	1	5	56	7				63
Junín	1	5	140	7	1			148
Pasco	1	4	58	12				70
Cusco	1	11	315	2				317
Puno	1	8	123	14	4			141
Arequipa	1	7	36	17		4		57
Ayacucho	1	5	94	6				100
Huancavelica	1	5	101	2				103
Tacna-Moquegua	1	5	23	8		4	1	36
TOTAL	18	117	1,207	258	15	69	34	1,583

Fuente: SINAMOS, **Organizaciones agrarias registradas en base al D. L. 19400,** Lima, 1975, mimeo.

UNMSM-CEDOC

federaciones departamentales, se intenta dividirla desde el aparato estatal, y finalmente se desconoce su personería jurídica, se ilegaliza su organismo central y se interviene su local y recursos institucionales. Actualmente, ella intenta reorganizarse y prepara, bajo nuevas condiciones, su segundo congreso nacional.[16]

Breves consideraciones finales

Un cierto número de experiencias se desprende del proceso descrito y que, creemos, es necesario tomar en consideración en cualquier proceso de organización política del campesinado:

a) La heterogeneidad de las condiciones de existencia del universo campesino. Ellas se vinculan no sólo con distintas tradiciones histórico-culturales sino con la desigualdad de las condiciones ecológicas, de trabajo, tecnología, relaciones sociales, lengua, educación, comunicaciones, etc., que definen su vinculación con el entorno inmediato y la sociedad global. La desigualdad del desarrollo nacional, las disparidades regionales y la pluralidad cultural condicionan entonces distintas orientaciones perceptivas y de comportamiento político.

b) La experiencia peruana parece indicar, confirmando otras experiencias históricas, que el cambio de la relación con la tierra y sus medios productivos, es el eje impulsor y dinámico más importante de los procesos de organización política campesina.

c) Este proceso, atendiendo a la heterogeneidad de las condiciones de existencia y niveles de conciencia campesina se expresa de manera plural, tanto en el plano de los tiempos y ritmos de desarrollo de la organización política como de las modalidades estructurales y los estilos de acción correspondientes.

d) La promoción y apoyo de la organización campesina debe tomar en cuenta el centramiento del interés de los trabajadores rurales en sus necesidades inmediatas y el dominio del entorno vecino. Sólo un relativo nivel de seguridad en el gobierno del medio cercano aparece como la condición necesa-

16. Al entrar el libro en prensa, la CNA finaliza su proceso de autoorganización interna.

UNMSM-CEDOC

ria, aunque no suficiente, para el desplazamiento de su interés hacia una articulación ascendente de su estructura organizativa.

e) La experiencia peruana parece demostrar igualmente que el incremento de la calidad protagónica directa del campesinado en las tareas de organización es la mejor garantía de consistencia y perdurabilidad de la institución representativa.

f) Las modalidades asociativas y cooperativas de la tierra aparecen como una nueva y más consistente base de la articulación política campesina. Si ésta logra autofinanciar sus acciones en las unidades económicas de base, entonces le será posible incrementar su autonomía respecto de los intentos controlistas o manipuladores de los gobiernos y partidos.

g) El progresivo dominio *asociado* de los procesos económicos, la interacción de grupos campesinos de distintas zonas del país y el descubrimiento del carácter global de los problemas que enfrenta son condiciones necesarias para las concertaciones políticas y la organización nacional campesina.

h) La direccionalidad participatoria del comportamiento político campesino, y su eventual contribución a la organización de un sistema nacional de instituciones políticas democráticas, parecen sustentarse mejor en un sistema empresarial autogestionado que en los sistemas empresariales alternativos. Aunque esta hipótesis no pudo ser verificada en el proceso peruano dadas las condiciones de su desarrollo y la temprana cancelación de la experiencia, ésta permite, al menos, sustanciar relativamente la hipótesis en referencia.

Las Comunidades Industriales

Las comunidades laborales constituyeron las primeras instituciones participatorias en el campo de los procesos económicas de transformación. Ellas se desarrollaron en cinco áreas económicas: manufacturas, electricidad, telecomunicaciones, pesquería y minería. En estas áreas, la comunidad laboral adquirió características específicas pero, en términos generales, su organiza-

UNMSM-CEDOC

ción se basó en el modelo de la comunidad industrial. Este modelo posteriormente coexistió con otros modelos autogestores: el sector de empresas de propiedad social y, recientemente, el de cooperativas industriales. En lo que sigue nosotros centraremos la atención en el modelo de comunidad industrial y de modo más específico en el que operó dentro de lo que se llamó, en el Perú de los 70, la reforma de la propiedad privada. Por lo señalado, no formarán parte del análisis las comunidades laborales que operaron en el sector de empresas públicas. La exposición se realizará atendiendo dos períodos: el primero, correspondiente a los años 1970-1975; el segundo, al período 1976-1979. Los criterios para diferenciar estos períodos son el desplazamiento del gobierno del general Velasco ocurrido en agosto de 1975, por una parte, y los sustantivos cambios producidos en la naturaleza de la institución objeto de estudio, por otra.

Características fundamentales de la Comunidad Industrial

Luego de la nacionalización de los yacimientos petrolíferos del norte del país (1968), el inicio de la reforma agraria (1969) y casi simultáneamente con el comienzo de la nacionalización de la banca y el comercio internacional, se promulga el 27 de julio de 1970 el Decreto Ley 18350 o Ley General de Industrias. Esta ley que altera sustantivamente las reglas de juego existentes en la industria crea en su Título VIII una nueva institución, la Comunidad Industrial. Dos meses más tarde, el Decreto Ley 18384, promulgado el primero de setiembre, reglamenta la ley anterior. En estos dos documentos legales se definen las características de la comunidad industrial.

Concepción

La comunidad industrial es concebida como una reforma de la empresa capitalista orientada a lograr la participación colectiva y progresiva de los trabajadores en la propiedad, gestión y utilidades del sistema empresarial, hasta el logro de la cogestión paritaria cuando aquellos accedan al 50% del accionariado.

UNMSM-CEDOC

Miembros

Ella se encuentra constituida por la totalidad de trabajadores estables a tiempo completo que perciben sueldos o salarios y laboran y efectivamente en la empresa.

Participación en la propiedad y utilidades

La ley señala que la empresa deducirá de la Renta Neta anual un 25%. De este total, el 15% pasa integralmente a formar el patrimonio de la comunidad. Dicho porcentaje será utilizado por ésta para reinvertirlo en la propia empresa (monto que será capitalizado en acciones) o para adquirir acciones patrimoniales del capital social de la empresa. Como se observa, este mecanismo al tiempo que inicia el proceso de participación colectiva de los trabajadores en la propiedad abre dos alternativas a los accionistas privados: o invierten en la empresa y de este modo a través de sus nuevas acciones extienden el período en el cual la comunidad alcanza el 50% o no invierten y entonces acortan dicho período. Resulta evidente que la intención del Gobierno era promover simultáneamente la democratización empresarial y el incremento de la inversión económica.

El 10% restante es distribuido entre todos los trabajadores como participación líquida. De este porcentaje, 5% es distribuido igualitariamente y el 5% restante en proporción a las remuneraciones anuales. Posteriormente, por Decreto Ley 21310 de noviembre de 1975, se acuerda distribuir el 10% en forma directamente proporcional al número de días-hombre laborados por cada trabajador durante el año.

Participación en la gestión

La ley prescribe que la Comunidad Industrial participará en la Junta General de Accionistas de la empresa y en el Organo Director de la misma en proporción al porcentaje de acciones que le corresponden. Las decisiones se tomarán de acuerdo a la participación de los socios (propietarios privados-comunidad) en el capital social. La ley señala igualmente que para iniciar

UNMSM-CEDOC

el proceso de cogestión se incluya automáticamente en las Juntas Generales de Accionistas y en los directorios empresariales a un representante de los trabajadores.

Los representantes de los trabajadores son elegidos por el Consejo de la Comunidad entre sus miembros. Su rol es el de mandatarios del Consejo y por tanto pueden ser removidos por éste en cualquier momento. El Consejo no puede ser integrado ni por los trabajadores propietarios de acciones a título individual ni por los dirigentes sindicales mientras ejerzan esta función.

Ambito de la Comunidad Industrial

La ley determina la existencia de la comunidad en todas las empresas industriales que tengan seis o más trabajadores o en aquellas que teniendo menos de seis, tengan un ingreso bruto anual de más de un millón de soles.

Organización de la Comunidad Industrial

Ella se organiza en: la Asamblea de la Comunidad, órgano máximo; y el Consejo de la Comunidad, órgano directivo. Aquella elige a éste y tiene funciones semejantes a las que caracterizan este tipo de organismos en las cooperativas de producción. Se reúne ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cada vez que la cite el Consejo o lo demande, en la práctica, un porcentaje variable de sus miembros. El Consejo de la Comunidad constaba de un número de miembros que no debía superar el doble de sus representantes en el directorio. Su función era dirigir la comunidad y elegir entre sus miembros a los comuneros directores.

Contexto político y conflicto de poder

La promulgación de la ley generó un intenso debate público y un agudo conflicto político que incorporó a los principales actores sociales del país. Como es natural, el empresariado privado inició una activa y violenta campaña que combinaba desde el recurso a las argumentaciones tradicionales en defensa de

UNMSM-CEDOC

la propiedad privada, hasta el desafío abierto a la ley y la separación de trabajadores de las fábricas. Los partidos políticos vinculados con el empresariado y los órganos de comunicación a su servicio, contribuyeron decisivamente a la generación de un clima de tensión social. Los partidos demócrata cristiano y comunista, el movimiento sindical y las nacientes organizaciones campesinas expresaron su apoyo a la ley pero formularon diferentes observaciones. Los grupos situados a "la izquierda del Partido Comunista", que controlaban la mayoría de las dirigencias estudiantiles universitarias, se opusieron violentamente a aquella denunciando su propósito de "conciliación de clases" y convocando a los trabajadores de la defensa de los sindicatos supuestamente amenazados por la nueva institución. Dentro del Gobierno, la dación de la ley intensificó los conflictos internos. Uno de los institutos armados expresó de diversas maneras su oposición a ella. En los restantes, y en la administración pública, si bien se apoyó la ley se hizo conocer distintos reparos. Para algunos sectores civiles adherentes al proceso de cambios, el modelo de cogestión debía ser entendido como la plasmación definitiva del proyecto económico del Gobierno. Para otros, como un modelo transitorio. Pero entre estos últimos, había corrientes que opinaban en el sentido de que el modelo de cogestión fracasaría por la intensidad de los conflictos que desencadenaba, aceleraría el advenimiento de un orden "verdaderamente socialista de propiedad", mientras otras sostenían la necesidad de apoyar el modelo en el entendido de que haría ganar en experiencia empresarial a los trabajadores e incrementaría su disponibilidad a optar voluntariamente por un modelo autogestor. Estas diferencias, aparentemente sutiles, se expresaron más adelante en conflictivos estilos de comportamiento. En todo caso, importa señalar la sorpresa generalizada y el estado de incertidumbre que se apoderó de numerosos sectores sociales. Ello no fue originado exclusivamente por el carácter súbito e inesperado de la decisión del Gobierno militar sino más bien por la creencia generalizada en la derecha e izquierda política de que los cambios no llegarían a la industria. A partir de ese momento, los sectores empresariales comenzaron a temer por su

UNMSM-CEDOC

fruto y la izquierda a sentir brumosamente que algo cualitativamente diferente ocurría en el país. Incluso los grupos civiles vinculados con el Gobierno se desconcertaron ante la naturaleza del cambio propuesto y pocos percibieron en la ley la expresión de esa búsqueda de identidad ideológica que condujo más tarde al grupo militar a la propuesta autogestora. Un nuevo factor de incertidumbre se agregó a los anteriores: el desconocimiento en torno a lo que ocurriría con las empresas una vez alcanzado el 50% del accionariado por los trabajadores. La violencia del conflicto presente hacía difícil esperar una armonización de los intereses de propietarios privados y trabajadores cuando esta situación se alcanzara. La ley, por su parte, era ambigua en este punto. Ella prescribía la formación final de una cooperativa cuya naturaleza no se precisaba. A partir de este momento, el proceso de cambios en el Perú se desarrollaría a través de crisis cada vez más intensas.

Comportamiento de los empresarios ante la comunidad industrial

Si bien, un reducido grupo de empresarios modernos llegó a aceptar la ley, entre otras razones, porque oponerse frontalmente amenazaba su misma viabilidad económica, y adoptó una estrategia de "bajo perfil" para acercarse a sectores del Gobierno e influir en ellos; la mayoría de los empresarios adoptó un comportamiento francamente hostil. Ello se expresó de múltiples maneras: a) dejando de invertir; b) trasladando su capital a los países vecinos; c) cerrando fábricas o intentando venderlas; d) expulsando trabajadores; e) impidiendo la formación de comunidades; f) concertando corporaciones por rama y dinamizando su órgano matriz, la Sociedad Nacional de Industrias; g) articulando sus campañas con los colegios profesionales y partidos políticos; h) protestando públicamente por la "comunización del Gobierno", el abandono oficial de "la libre empresa", la ruptura del "principio del mando gerencial", la violación del "derecho natural (y en ciertos casos "divino") de la propiedad privada". Los conflictos alcanzaron un punto tal que el año 1974 el Gobierno desconoce legalmente a la Sociedad Nacional

UNMSM-CEDOC

de Industrias. Pero el conflicto alcanzó también a la administración pública y debilitó sensiblemente la unidad interna de los institutos armados.[17]

A continuación mencionaremos algunos de los principales métodos empresariales que expresaron la oposición de la Comunidad Industrial.

1. Desdoblamiento de la empresa en dos o más razones sociales dentro de la misma actividad económica.

2. Desdoblamiento de la empresa en una comercial (en la cual no operaba la comunidad) y otra industrial.

3. Creación jurídica (ficticia) de empresas de servicio desplazándoles actividades de la principal.

4. Creación de empresas contratistas.

Estas medidas, entre otras, tenían por objeto desplazar utilidades y evitar la capitalización de las comunidades.

5. No convertir en acciones la inversión de la comunidad.

6. Reinvertir después del ejercicio anual y antes del balance.

Estas medidas, entre otras, tenían por objeto disminuir, aunque de modo pasajero, la presencia de comuneros en los órganos directivos de la empresa.

7. Medidas de hostilidad a la dirigencia comunera (cambio de puestos, cambio de turnos, vacaciones forzosas, postergación de aumentos, trabajo nocturno, despidos). Las medidas alcanzaron tal intensidad que el Gobierno se vio obligado a dictar una serie de dispositivos legales orientados a la protección de los comuneros, crear un fuero legal específico para comunidades laborales y promulgar una ley de estabilidad laboral que incrementó el conflicto con los empresarios.

8. Realización de sesiones de directorio sin citar a los representantes comuneros.

17. Una versión de los conflictos en relación con la comunidad industrial en G. Alberti, J. Santistevan y L. Pásara *Estado y Clase: La Comunidad Industrial en el Perú*, IEP, 1977.

UNMSM-CEDOC

9. No informar a éstos previamente de la agenda.

10. Empleo de idioma extranjero en las sesiones de directorio o de la Junta de Accionistas.

11. Alentar a los empleados y personal técnico-ejecutivo para dividir la comunidad o presentar listas a las elecciones comuneras contrarias a las de los obreros.

12. Negativa a las demandas comuneras de información técnico-contable o de proyectos de inversión o de compras y ventas.

Estas, como otras acciones, se orientaban a obstaculizar la participación de la comunidad en la gestión.

La mención anterior ciertamente no cubre ni siquiera el tercio del conjunto de medidas, cada vez más sutiles y diferenciadas, que se empleó por sectores importantes del empresariado para bloquear la experiencia comunera. Basta señalar para darse cuenta de la magnitud de las evasiones a la ley en la Lima de la época, que se constituyeron consultoras especializadas en descubrir maneras de burlar los dispositivos legales, lo que determinó a su vez la formación de equipos técnicos de asesoría a las comunidades para detectar o frenar aquellas.

Comportamiento de los trabajadores frente a la comunidad laboral

El comportamiento de los trabajadores, aunque se caracterizó genéricamente por su apoyo a la Comunidad Laboral, se expresó de múltiples formas en atención a condiciones como las siguientes: a) carácter familiar o burocrático de la empresa; b) cantidad de personal empleado; c) tipo de tecnología utilizada; d) características de la rama industrial; e) grado de organización sindical previa a la instalación de la comunidad; f) tipo de intervención partidaria; g) grado de escolaridad y de calificación profesional; h) grado de seguridad en el empleo y años de permanencia en la empresa; i) relaciones entre sindicato y comunidad; j) la rentabilidad de la empresa; etc. Estos y otros factores operaron de modos distintos y originaron una multiplicidad de comportamientos que resulta difícil resumir.

UNMSM-CEDOC

Sin embargo, en términos generales, la experiencia de la comunidad laboral mostró:

1. Las carencias de formación empresarial de los trabajadores que impidió con frecuencia su intervención eficaz en la gestión. El conocimiento progresivo de los "secretos" del mercado, el financiamiento, las oportunidades de inversión fueron modificando con los años esta situación.

2. La tendencia a transferir responsabilidades al Consejo de la Comunidad y correlativamente la orientación de éste a concentrar funciones y a recurrir a la asamblea para dirimir las diferencias internas. En cierta medida, ello expresaba el traslado de las relaciones entre la dirigencia y la base sindical al marco del Consejo y la Asamblea Comunal.

3. Los problemas derivados de la ambigüedad del nuevo rol del trabajador. En efecto, este era simultáneamente miembro del sindicato, institución empleada básicamente para maximizar los ingresos personales y de la comunidad, institución empleada para desarrollar económicamente la empresa. Como pauta general, se mostró que en los primeros años y cuando menor era la representación comunera en la dirección de la empresa, los trabajadores privilegiaban el rol sindical. Pero cuando aumentó la presencia en la gestión por incremento de las acciones, la orientación hacia el rol comunero fue más favorable. El nivel de rentabilidad empresarial influyó también en la elección de un rol u otro. Igualmente operó en la actitud del trabajador, el carácter del sindicato. En efecto, en aquellos centros de trabajo en los cuales habían sindicatos de empleados y obreros, los miembros de aquel parecían interesarse más por la comunidad que este. En otros casos, los dirigentes comuneros por su experiencia y formación sindical empleaban los cargos básicamente para reclamaciones salariales o de mejores condiciones de trabajo. El control por diferentes partidos de ambos organismos generaba tensiones las que desaparecían si estos pasaban al control de uno de ellos. Pero crecientemente sindicatos y comunidad fueron ensamblando posiciones y di-

UNMSM-CEDOC

ferenciándose funcionalmente. Esta situación se presentó frecuentemente en las grandes empresas. En otras circunstancias, y nos referimos a las empresas de menos de 50 trabajadores, la comunidad se constituye con frecuencia antes que el sindicato y por ello adquiere predominio sobre éste. Como se observa, distintas condiciones están en la base de distintas relaciones pero, en general, se puede reconocer, como rasgo general, la tensión entre los roles y una progresiva superación de la misma con el paso de los años y la percepción colectiva de los beneficios económicos obtenidos por la comunidad.

4. La tendencia de los comuneros a cerrar la institución al ingreso de nuevos trabajadores o al reparto ampliado de los beneficios. Este comportamiento, aunque mucho menos marcado que el observado en las cooperativas agrarias, se expresó en la negativa a crear nuevos puestos, a la ampliación de las jornadas de trabajo para los trabajadores de planta o en el recelo de las comunidades más ricas frente a la propuesta de introducir la comunidad de compensación que operaba ya en las empresas mineras.

5. El paso progresivo de una tendencia "obrerista" que privilegiaba la representación directoral comunera por obreros manuales a otra que se expresó en la elección del personal trabajador mejor calificado profesionalmente.

Como veremos más adelante diversos factores relacionados con la ley y la concepción misma de participación en la industria, contribuyeron a la intensificación de los conflictos. Sin embargo, aun dentro de estas condiciones, la comunidad industrial fue desarrollándose cuantitativa y cualitativamente como lo demuestran los Cuadros estadísticos 4, 5 y 6. Estos han sido organizados reuniendo información estadística disponible al momento previo al cambio de la ley.

El Cuadro 5, elaborado sobre una muestra representativa de comunidades industriales muestra el porcentaje del accionariado de la Comunidad Industrial en el capital social de las empresas por rama al 31 de diciembre de 1976.

UNMSM-CEDOC

CUADRO 4

NUMERO DE COMUNIDADES INDUSTRIALES Y DE COMUNEROS POR RAMAS INDUSTRIALES AL 31-12-1974

Ramas Industriales	Número de Comuneros	Número de Comun. Indus.
Productos Alimenticios	26,103	572
Bebidas	10,423	139
Tabaco	780	4
Textiles	32,050	309
Calzado y Confecciones	16,633	406
Maderas	4,623	127
Muebles	8,458	171
Papel	3,913	46
Imprentas	10,356	281
Cuero (excepto calzado)	4,219	58
Productos de caucho	1,585	18
Productos químicos	19,787	258
Petróleo y derivados	15	2
Minerales no metálicos	11,540	184
Metales básicos	7,020	29
Metales simples	9,250	236
Maquinaria no eléctrica	6,033	104
Maquinaria y aparatos eléctricos	5,623	74
Material de Transporte	5,989	103
Industrias diversas	14,779	414
	199,179	3,535

Fuente: Hugo Cabieses: **Comunidad Laboral y Capitalismo.** DESCO, Lima - Perú, 1975. Anexo Estadístico.

UNMSM-CEDOC

CUADRO 5

Agrupación industrial	Porcentaje del capital social en poder de las comunidades industriales
— Fabricación de productos alimenticios excepto bebidas	19.1
— Industrias de Bebidas	12.9
— Industria del Tabaco	35.6
— Fabricación de Textiles	14.7
— Fabricación de prendas de vestir, excepto el calzado	15.7
— Industria del Cuero y sucedáneos, etc.	12.2
— Fabricación de calzado, excepto el de caucho o plástico	28.8
— Industria de la madera y productos de madera y de corcho, excepto muebles	15.1
— Fabricación de muebles y accesorios, excepto los que son principalmente metálicos	9.5
— Fabricación de papel y productos de papel	20.2
— Imprentas, editoriales e industrias conexas	14.6
— Fabricación de sustancias químicas industriales	20.0
— Fabricación de otros productos químicos	21.0
— Fabricación de productos de caucho	21.2
— Fabricación de Productos plásticos NEOP	19.2
— Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana	14.1
— Fabricación de Vidrio y productos de vidrio	16.5
— Fabricación de otros productos minerales no metálicos	13.9
— Industrias básicas de hierro y acero	2.4
— Industrias básicas de metales no ferrosos	27.1
— Fabricación de productos metálicos, exceptuando maquinaria y equipo	17.7
— Construcción de maquinaria, exceptuando la eléctrica	10.7
— Construcción de maquinaria, aparatos accesorios y suministros eléctricos	22.9
— Construcción de material de transporte	14.1
— Fabricación de equipo profesional y científico, aparatos fotográficos, etc.	16.9
— Otras industrias manufactureras	31.9
Porcentaje promedio	15%

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas y Registros y Dirección General de Participación del Ministerio de Industrias, 1977, págs. 31-35.

UNMSM-CEDOC

El Cuadro 5 muestra el amplio rango de diferencias en el accionariado en manos de las comunidades industriales. Ese rango varía desde el reducido 2.4% en la industria de hierro y acero hasta el 35.6% en la industria del tabaco con un promedio general del 15%. Como es fácil entender, un número relativamente importante (pero difícil de precisar) de empresas debieron llegar al 50% del accionariado. El porcentaje alcanzado como promedio en cinco años parece consistente con la predicción formulada en torno a un período de 12 a 15 años como plazo para que el sistema de comunidades industriales alcanzasen en conjunto el 50% del accionariado.

El Cuadro 6 muestra los ingresos anuales por trabajador en miles de soles recibidos por concepto de la distribución del 10% de la renta neta según ramas industriales.

El Cuadro 6 muestra:

a) El rango del ingreso por trabajador que varía desde los 1,500 soles en el caso de los comuneros de la rama de madera, hasta los 42,700 en la rama de bebidas. Estas diferencias, como se observa, son mayores que las existentes en el accionariado y muestran la necesidad experimentada de adecuados sistemas de compensación.

b) Para evaluar el significado de las sumas indicadas debería señalarse que: a) el salario mínimo en la capital bordeaba los 4,500 soles mensuales; b) los ingresos señalados son claramente inferiores a los logrados en los años anteriores, pues el país ingresa a partir del año 1975 en una profunda crisis económica que afecta notablemente el rendimiento empresarial; c) los sueldos y salarios experimentaron en los años 1970-1974 un incremento significativo que ligado al incremento de los ingresos anuales por la participación líquida en las comunidades industriales expresaron la tendencia prevalente a una distribución del ingreso más adecuada.

Con las limitaciones, que son perceptibles, los datos ofrecidos permiten mostrar los beneficios derivados de la comunidad industrial, los que en parte, explican la adhesión de los trabajadores a la misma.

UNMSM-CEDOC

CUADRO 6

Agrupación industrial	Ingreso anual por trabajador (soles)
— Fabricación de productos alimenticios excepto bebidas	20,100
— Industrias de bebidas	42,700
— Industrias del Tabaco	
— Fabricación de textiles	6,600
— Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado	4,100
— Ind. del cuero y prod. de cuero y sucedáneos	6,800
— Fabricación de calzado, excepto de caucho o plástico	11,600
— Industria de la madera y productos de madera y de corcho, excepto muebles	1,500
— Fabric. de muebles y accesorios, excepto metálicos	3,200
— Fabricación de papel y productos de papel	8,900
— Imprentas, editoriales e industrias conexas	9,700
— Fabric. de sustancias químicas industriales	16,600
— Fabricación de otros productos químicos	12,900
— Fabric. de productos de caucho	14,100
— Fabric. de productos plásticos, NEOP	8,100
— Fabric. de objetos de barro, loza y porcelana	3,300
— Fabric. de vidrio y productos de vidrio	3,900
— Fabric. de otros productos minerales no metálicos	9,000
— Industrias básicas de hierro y acero	4,900
— Industrias básicas de metales no ferrosos	35,700
— Fabric. de prod. metálicos, excepto máquinas y equipo	8,700
— Construcción de maquinaria excepto la eléctrica	8,200
— Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos	31,800
— Construcción de material de transporte	6,100
— Fabricación de equipo profesional y científico, aparatos fotográficos, etc.	13,200
— Otras Industrias manufactureras	16,800
Cantidad promedio S/.	13,400

Fuente:. Oficina de Estadística y Registros y Dirección General de Participación. Ministerio de Industrias, 1977.

UNMSM-CEDOC

Confederación Nacional de Comunidades Industriales

Si la comunidad industrial es la institución participatoria en el campo económico, la Confederación Nacional de Comunidades Industriales (CONACI) es la organización participatoria de los comuneros en el campo político. Esta última surge a partir de la anterior y como expresión de la decisión de los trabajadores de asumir su defensa y proteger su desarrollo.

A continuación reseñaremos el proceso de su formación.

Organización de CONACI

1. Hemos señalado ya el tenso contexto político generado por la promulgación de la ley de reforma industrial. A partir de la dación del Reglamento de la Ley en setiembre del 70, los sindicatos más poderosos de las empresas modernas toman la iniciativa de organizar la comunidad. La ley ordenaba que a los 60 días, a partir de su publicación, se debería proceder a convocar asambleas para organizar la comunidad, encargando la tarea al trabajador de mayor jerarquía administrativa. Se apoyó desde el Ministerio de Industrias tal acción entregando documentación escrita y organigramas tipo de la futura institución. En diciembre, en 250 empresas modernas habían surgido ya comunidades. Pero diversos conflictos se expresaban en las empresas medianas respecto a la interpretación de la ley, mientras en el plano político, la confrontación de intereses se tornaba violenta. La oposición de los propietarios, sobre todo en las empresas medianas, y las relaciones tradicionales o paternalistas en las empresas con menos de 50 ó 20 trabajadores (y que constituían la mayoría de los establecimientos industriales del país) frenaban el proceso. Las sanciones o amenazas de despido en las medianas empresas, la ausencia de sindicatos en ellas y la campaña opositora de los diarios dificultaban el cumplimiento de la ley.

2. Ello obliga al Gobierno a respaldar políticamente los esfuerzos organizativos y a través del Ministerio correspondiente forma equipos, dirigidos por miembros de la Fuerza Armada, que se dirigen a las empresas en Lima, el norte y sur del país.

UNMSM-CEDOC

Ello bloquea la acción de los propietarios y alienta a los trabajadores. Se actúa rápidamente y entonces, en un período de tres meses, se constituyen más de mil comunidades. El reconocimiento de las mismas en actos públicos y con presencia de ministros refuerza políticamente la acción.

3. Estos hechos parecen incrementar la confianza de los trabajadores quienes empiezan a reclamar la necesidad de constituir una organización representativa de las comunidades. La idea inicial es lanzada por los trabajadores de los diarios y de las comunidades de las ramas de textiles, gráficos y metal-mecánica. Se forma un comité coordinador en el local de la Federación de Empleados Bancarios, el que encuentra apoyo en grupos de funcionarios públicos. Pero otras comunidades toman distintas iniciativas tendientes a coordinar sus acciones empleando para ello métodos de organización alternativas (reuniones intercomunidades, actos conjuntos, eventos culturales, deportivos, etc.). Se comienza a percibir entonces que tras estas diversas iniciativas, todas ellas orientadas a constituir una organización nacional, se expresan posiciones políticas diferentes. Ello, por cierto, se vincula con la acción de las diversas organizaciones sindicales, partidos y equipos políticos en la administración pública. Mientras tanto, los disensos en el Gobierno obligan a cambiar al Ministro de Industrias. Ello incrementa el conflicto y la incertidumbre mientras continúan surgiendo comunidades no sólo en la capital sino también en el interior del país.

4. En los meses finales del 71, se coordina la acción de los diversos movimientos organizativos con la voluntad del Gobierno de formar una organización nacional comunera. Pero aparecen al interior del Gobierno dos maneras distintas de concebir el proceso organizativo: una, la del Ministerio de Industrias; otra, la del naciente grupo inicial del SINAMOS. El primero se preocupa por los aspectos jurídicos y técnicos de la organización comunera y parece creer que lo importante es evitar su "politización", la "infiltración" de los partidos "marxistas" y la dirección sindical de aquel. Ello lo conduce a diseñar una estrategia que, a falta de cuadros políticos para su ejecución, se convierte en una práctica de control burocrática y progresivamente autorita-

UNMSM-CEDOC

ria. SINAMOS, por su parte, sostiene la necesidad de trabajar dentro de la espontaneidad del movimiento comunero, apoyarlo en su conflicto con los patrones, aceptar la inevitable diversidad política de sus cuadros dirigentes y crear condiciones que permitan la adhesión voluntaria del mismo a las posiciones ideológicas y políticas del proceso de cambios. El movimiento comunero se orienta hacia SINAMOS y finalmente se logra formar una comisión mixta de funcionarios de los dos organismos estatales y de dirigentes de las distintas tendencias en el movimiento comunero que asume la tarea de organizar el primer congreso nacional que permitirá el surgimiento de CONACI.

5. Los preparativos del Congreso revelan nuevamente las diferencias de concepción y estrategia en el Gobierno. Mientras grupos de funcionarios en el Ministerio de Industria centran su interés en el control "político" del movimiento comunero y temen que el mismo desborde organizativa y políticamente lo que ellos juzgan es la posición del Gobierno Militar, el movimiento comunero y los grupos promotores de SINAMOS consideran necesario el surgimiento plural de iniciativas y la progresiva concertación política a partir de la solución de los problemas que enfrentan las comunidades. Ello se expresará en diferentes propuestas de organización del Congreso. Mientras los primeros sostienen la necesidad de una convocatoria estatal, del reconocimiento de las organizaciones que se forman, luego de un análisis de las posiciones políticas de sus dirigentes, y de un trabajo con los cuadros dirigentes reconocidos, los segundos sostienen la conveniencia de una organización a partir de las asambleas de base, de la discusión de los problemas que asedian las comunidades y de la coordinación con los delegados que ellas elijan. Esta última posición triunfa en el contexto del acentuamiento del conflicto entre la Sociedad Nacional de Industrias y el Gobierno Militar y se decide un método de trabajo que origina la más masiva movilización del movimiento trabajador en el país. La Comisión antes señalada, a la que se han sumado dirigentes comuneros de las diferentes ramas industriales, prepara un documento que contiene la propuesta de reglamento y la temática

UNMSM-CEDOC

del Congreso. Este documento pasa a ser discutido en más de dos mil asambleas de base y con las modificaciones propuestas regresa a la comisión. Luego de la aprobación final del documento y de discusiones en el Gobierno se convoca al Congreso. Nuevamente se reúnen las asambleas de base, esta vez para discutir el temario, acordar sus propuestas y elegir los delegados a los organismos de rama y de regiones. Estos delegados, en las reuniones de rama y región constituyen las federaciones de CONACI, procesan las propuestas y las someten al Congreso.

6. El Congreso se realiza en los meses de febrero-marzo de 1973 luego de más de cuatro mil reuniones de asambleas y de aproximadamente cuarenta convenciones federativas con presencia de cinco mil delegados. En vista de la oposición de muchos empresarios a ceder los locales de trabajo para estas reuniones, ellas se desarrollan en locales sindicales, parroquias, escuelas, municipios, etc., circunstancia que permite una movilización social de dimensión nacional. Concurren al Congreso más de 600 delegados pertenecientes a 24 federaciones por ramas y 7 regionales. Se constituye CONACI y se elabora un documento con las posiciones del Congreso. Un mes más tarde, ese documento se presenta al Gobierno.

7. El documento expresa básicamente una posición de apoyo pleno a la Comunidad Laboral, pero situándola en la perspectiva de una creciente socialización de los medios productivos. Plantea igualmente una revisión de distintos artículos de la ley; critica el comportamiento de funcionarios del Ministerio de Industrias y declara la convicción de los trabajadores de profundizar los cambios sociales en acuerdo con el Gobierno Militar. La discusión de este documento por comisiones del Gobierno se realiza durante largos meses. Ello se explica por los conflictos internos en la administración pública. En esta, las posiciones varían desde la negativa a reconocer CONOCI, acusar a SINAMOS de la "politización comunista" del Congreso, y romper la coordinación con los delegados de federaciones, hasta posiciones de apoyo al naciente organismo y a la revisión de la ley para atender los reclamos planteados. En este período, SINAMOS pierde poder y algunas de sus funciones son trasladadas a otros orga-

UNMSM-CEDOC

nismos estatales mientras se desarrollan simultáneamente grupos paraestatales, pero con apoyo de algunos sectores de la administración pública. Uno de ellos, amparándose en el cambio de la correlación de fuerzas en el Gobierno, comienza a promover la división de CONACI. La atmósfera gubernamental se enturbia. Son desplazados de sus puestos los funcionarios de SINAMOS encargados de la promoción de CONACI. Finalmente, a este organismo, en los hechos, se le retira la responsabilidad de promover dicha organización. Por último, en julio de 1974, aparece un Comité Reorganizador de CONACI.[18]

8. El período 74-75 es el más conflictivo en la dirección del Gobierno. El presidente Velasco, por su enfermedad, no puede cumplir con la misma eficiencia su rol dirigente y arbitral. Las discrepancias internas del Gobierno se tornan públicas. El inicio de la crisis económica, la coexistencia de nuevos cambios profundos en la sociedad (nacionalizaciones, surgimiento de organizaciones populares, creación del sector de propiedad social, la expropiación de los diarios, etc.) se acompaña de prácticas autoritarias y de la manifiesta voluntad de centralizar el curso del proceso político por el Gobierno. Simultáneamente, ocurren problemas en las fronteras y el país sufre de un importante aislamiento internacional. El equipo civil de SINAMOS, es aislado dentro del Gobierno y aunque continúa apoyando a CONACI y otras organizaciones populares, es bloqueado por la acción de grupos autoritarios paraestatales. La división de CONACI se acentúa a pesar del rechazo de sus bases a las prácticas manipulatorias. Es aquí donde se produce un curioso fenómeno. Como el Comité Reorganizador de CONACI no puede implantarse en las bases y por su parte CONACI no puede superar con sus solas fuerzas definitivamente la acción de aquel, se comienza a entablar conversaciones entre ambas directivas. El desarrollo de las mismas, sin embargo, es afectado en 1975 por un hecho que cambia el curso político del país: el desplazamiento, del poder, del presidente Velasco.

18. Una versión del conflicto político en las comunidades industriales puede encontrarse en J. Santistevan, L. Pásara *Dinámica de la Comunidad Industrial*, DESCO, 1974.

UNMSM-CEDOC

Cambios en la Comunidad Industrial

La profunda alteración en la dirección política del país se expresará a partir de 1976 en cambios notables en la concepción y organización de la Comunidad Industrial y finalmente en la extinción de CONACI.

I. *La Ley de la Pequeña Empresa Privada (o los cambios en la cobertura de la Comunidad Industrial)*

Como vimos en el curso de la exposición, la Comunidad Industrial se implanta en las empresas de seis o más trabajadores o en aquellas que teniendo menos trabajadores reciban un ingreso bruto anual de más de un millón de soles. Ello significa por tanto que el sector privado *no reformado*, es decir, *sin comunidad industrial*, comprende las pequeñas empresas artesanales o cuasi artesanales. Sin embargo, el 24 de febrero de 1976 el nuevo Gobierno promulga el Decreto Ley 21435 que cambia las dimensiones de la pequeña empresa privada. Ella comprenderá a partir de la fecha a toda empresa cuyos ingresos anuales sean inferiores a doce sueldos mínimos mes/año por 590. Como el salario mínimo de la época era S/. 4,500, el nuevo punto de partida para la implantación de la comunidad industrial asciende a 31 millones 860 mil soles. Actualmente, el sueldo mínimo asciende a 12,000 soles. Ello significa, por tanto, que el mínimo de partida para la comunidad es 84 millones 960 mil soles. Dada la impresionante cantidad de empresas con comunidad industrial que tienen rendimientos inferiores a esta cifra, se estima que ellas han sido trasladadas al sector de pequeña empresa privada sin comunidad industrial. Aunque no se cuenta con estudios actualizados que permitan precisar los traslados realizados, una idea aproximada de su magnitud puede inferirse del análisis realizado por el Instituto Nacional de Planificación. Este indica, con cálculos efectuados cuando el salario mínimo se cifraba en 4,500 soles, que cerca del 60% de las empresas del Sector Privado Reformado podían ser incorporadas al Sector Privado de la Pequeña Empresa.[19]

19. INP. *Informe sobre las Comunidades Laborales. Documento de Trabajo.* Lima, mayo, 1978.

UNMSM-CEDOC

La ley en referencia ordena que la incorporación procede siempre y cuando el rendimiento de la empresa en los tres últimos años sea inferior al límite definido y la Comunidad Industrial haya sido disuelta por decisión de la Asamblea.

II. *La Nueva Ley de Comunidades Industriales (o los cambios en la naturaleza de la institución)*

El 2 de febrero de 1977, el nuevo Gobierno promulga el Decreto Ley 21789, y posteriormente, el 24 de abril del mismo año, el Decreto Supremo 002-77-IT. Estos dispositivos cambian sustantivamente la naturaleza de la comunidad industrial al grado de crear una institución verdaderamente distinta bajo la misma denominación.

Los cambios se pueden registrar en los siguientes órdenes:

1. *Propiedad y utilidades*

Según los nuevos dispositivos legales, la empresa deduce anualmente, como lo prescribía la ley anterior, un 25% de la Renta Neta. Pero ahora, la distribución de ese porcentaje cambia sustantivamente. Un 15% se destina a la comunidad. De este, el 1.5% se define como ingreso de la comunidad a emplearse en su funcionamiento institucional. El 13.5% restante constituye la cuenta denominada "Participación Patrimonial del Trabajo". Pero esta es independiente del capital social de la empresa. A su vez, dicha cuenta se clasifica internamente en sub-cuentas dentro de las cuales se coloca el 13.5% de la Renta Neta. Este porcentaje, entonces, es utilizado para la adquisición de: a) Acciones Laborales *Individuales* a las que se destina obligatoriamente al menos un tercio del porcentaje mencionado. Estas acciones individuales pueden ser vendidas a terceros por sus titulares, seis años después de ser adquiridas por éstos, o ser canjeadas por acciones del Capital Social o por Bonos de Trabajo; b) Bonos de Trabajo, emitidos por la propia empresa, que dan derecho a un interés fijo anual; c) Bonos de Reinversión del Trabajo, emitidos por el Banco Industrial, que dan derecho a un rendimiento fijo anual; d) Títulos de Interés Social, emiti-

UNMSM-CEDOC

dos por la propia empresa e invertidos en programas de interés social.

Los dispositivos legales estipulan asimismo que la Cuenta de Participación Patrimonial puede alcanzar una suma equivalente al 50% del monto del Capital Social, en manos de los propietarios privados. De esta manera, si ponderamos como 100 el Capital Social y como 50 la Cuenta de Participación Patrimonial entonces el total de las dos cuentas es 150 y sobre este total, según la ley, se define la "participación" de los trabajadores, es decir, el 33.3%. Pero esta "participación" disminuye sensiblemente si tomamos en cuenta que a las acciones laborales individuales sólo se desplaza el tercio del 13.5% de la Renta Neta. Ello significa entonces un decremento de la "participación" de 1/3 a 1/9. Si colocamos entre comillas el término "participación" es porque la ley no establece con claridad el objeto en el cual se participa. En todo caso, esta participación no es en el capital social que es el que da derecho a la propiedad. Que ello es así lo prueba el hecho de que las acciones laborales individuales no dan derecho a sus titulares a integrar ni intervenir en la Junta General de Accionistas sino simplemente a cobrar dividendos.

De este modo pues, se ha perdido el carácter colectivo de la comunidad industrial, se ha disminuido sustancialmente el porcentaje de la participación en la propiedad y, finalmente, este último concepto se ha tornado evanescente. En este contexto, la nueva "comunidad industrial" se ha convertido en una nueva y confusa versión del "accionariado difundido".

Ahora bien, el 10% de la Renta Neta (25%-15%) se destina a la participación líquida y se distribuye entre todos los trabajadores que laboran en la empresa, sean o no miembros de la Comunidad Industrial, de acuerdo a los días trabajados en el año.

2. *Participación en la gestión*

En este orden, los cambios más notables son los siguientes: a) la representación de los trabajadores en la Junta General de

UNMSM-CEDOC

Accionistas desaparece; b) el porcentaje de la representación en el Directorio será como mínimo de un trabajador y estará en relación directa con la proporción existente entre el valor total de las Acciones Laborales y el total de la suma de dichas acciones más el valor del capital social pagado; c) no podrán ser directores los trabajadores que ejerzan o *hayan ejercido cargos en el sindicato de la empresa o cualquier organismo sindical en los tres años anteriores a la fecha de elección de Directores;* d) *tampoco pueden serlo los miembros del Consejo de la Comunidad, los que tengan juicio pendiente con la empresa;* etc. Como se observa, el sentido original de la participación comunera ha desaparecido.

3. *Organización de la Comunidad*

El único cambio notorio en este orden es que se reintroduce oficialmente la división entre obreros y empleados al ordenarse que en el Consejo de la Comunidad habrá representación proporcional de obreros y empleados, en relación con su número total en la empresa.

Hasta ahora hemos señalado los cambios esenciales que introducen los dispositivos legales en la Comunidad Industrial original. Debemos mencionar ahora las variantes acordadas en la gestión, que aun cuando situadas en un contexto radicalmente diferente, implican mejoras en relación con la legislación anterior. Entre ellas podemos mencionar la periodicidad de las sesiones de directorio; la obligatoriedad de la citación con cargo al representante "comunero"; la prohibición de delegar funciones importantes del directorio al Gerente General, como contratación de personal directivo, la fijación de sueldos, etc. que en el pasado permitían desplazar las utilidades; la obligatoriedad del uso del castellano en las sesiones; etc.

III. *Modificatoria final o la liberalización definitiva*

El 11 de julio de 1978 se publica la modificación de la ley anterior (D.S. 22229). Sus características más importantes son las siguientes:

UNMSM-CEDOC

1. *Acciones Laborales Individuales*

a) Se ordena el incremento del porcentaje de la Renta Neta a colocarse en acciones. Este pasa del tercio a la mitad del 13.5%. Pero...

b) La decisión de comprarlas es individual. Por tanto, pueden haber trabajadores que no posean acción alguna y otros que adquieran las que deseen. Ello favorece evidentemente al personal mejor pagado de la empresa: el staff técnico-gerencial o el funcionariado.

c) Las acciones laborales pueden ser vendidas sin necesidad de esperar seis años como se señalaba en la ley anterior.

d) Las acciones laborales pueden ser vendidas a terceros siempre y cuando no sean accionistas privados de la empresa. Pero, sí pueden ser transferidas a accionistas de otras empresas.

2. *Los restantes títulos*

En general, se liberalizan los usos de los títulos. Así, por ejemplo, el trabajador puede adquirir Bonos de Reinversión en otras empresas; los Bonos de Trabajo incrementan su rendimiento pues se sujetan a la tasa bancaria; los títulos de interés social, ahora dedicados exclusivamente a vivienda, cobran el interés de las cédulas del Banco Hipotecario, que es el más alto del país, etc.

Cirtamente, con estas modificatorias la Comunidad Industrial original es irreconocible.

Los cambios en la comunidad laboral se han acompañado de una política de desconocimiento de CONACI. Los trabajadores, por su parte, desencantados de la nueva institución han reforzado sus sindicatos. En este contexto, CONACI como organización político-laboral prácticamente ha dejado de funcionar.

Comentarios finales

Quisiéramos finalmente formular algunos comentarios con referencia a problemas y aspectos centrales de la experiencia reseñada:

UNMSM-CEDOC

1. Si bien es notable la audacia del proyecto de la comunidad industrial y su carácter básicamente democrático, es posible advertir la existencia de un enfoque sobre la participación de los trabajadores que nos parece discutible, a la luz de la experiencia. La comunidad de trabajadores no se integra con el desarrollo cotidiano de su actividad productiva. Cuando la comunidad se articula con la empresa lo hace a nivel de la Junta de Accionistas y el Directorio, pero las líneas de mando se mantienen verticales y la organización de la actividad del trabajo sigue su mecánica tradicional. Pensamos en este sentido, como en el caso de las cooperativas, que los mecanismos de participación en la cúpula de la empresa debieron acompañarse por mecanismos de participación en las unidades de base: el taller, los equipos de trabajo, las unidades básicas. Es posible que mecanismos de participación en este nivel habrían expandido el conocimiento, los valores y las destrezas participatorias de un número mayor de trabajadores e incrementado simultáneamente el sentido de pertenencia a la empresa.

2. Es necesario reparar también en la ambigüedad de los roles del trabajador en la primera etapa de la experiencia. En efecto, el proceso peruano le ofrece al trabajador industrial tres roles sustantivamente distintos ligados a tres instituciones igualmente distintas: el sindicato, la comunidad laboral, la empresa autogestora. Todas ellas fueron promovidas en la práctica. En el período 68-75 se reconocen o surgen más de dos mil organizaciones sindicales, cantidad prácticamente similar a la cantidad de sindicatos reconocidos en los 32 años previos (1936-1968).[20]

En el mismo período, como hemos visto, surgen más de 3,500 comunidades industriales y en 1974 el Gobierno anuncia la constitución de empresas autogestoras como modalidad prioritaria en el desarrollo del país. Ciertamente, el carácter procesal del experimento peruano explica el hecho. Pero este, como tal, existe y sus efectos en los trabajadores, por obvios, no hacen precisa su descripción.

20. Ver Ministerio de Trabajo. Oficina Sectorial de Planificación. Cuadro Nº 17, 1978.

UNMSM-CEDOC

3. La amplitud de la cobertura de la comunidad industrial puede también ser discutida a la luz de la eficacia política, como de la propia experiencia participatoria. Como hemos visto, la comunidad laboral se instala en empresas casi artesanales o familiares (6 ó más trabajadores y más de un millón de soles de renta anual) hasta en aquellas modernas que emplean tecnología sofisticada, o a centenares de trabajadores. Al tomar esta decisión, el Gobierno Militar, pero fundamentalmente el equipo de poder con posiciones participatorias, se enajenó del empresariado en general convirtiendo así a los pequeños y medianos industriales nacionales, que pudieron ser tratados como "aliados", en potenciales o reales enemigos. Se abrió entonces un abanico muy amplio de conflictos, cuyo manejo se hizo cada vez más difícil. A la luz de la experiencia, parecería que si se hubiera implantado la comunidad exclusivamente en las grandes empresas los problemas políticos se habrían redimensionado.

Por otro lado, el hecho comprobado del mejor funcionamiento de las comunidades precisamente en las grandes empresas parece sustanciar nuestra observación.

4. Importa observar, igualmente, la diferencia existente en los plazos en que se organiza la Confederación Nacional Agraria y la Confederación Nacional de Comunidades Industriales. Mientras la primera se constituye cinco años después de iniciada la reforma agraria, la otra lo hace en dos años y medio. Ciertamente, muchos factores explican este hecho: las distintas magnitudes de la población cubierta, la heterogeneidad de condiciones socioculturales, la diferente cobertura nacional de ambas organizaciones, etc. Simplemente, queremos llamar la atención sobre dos factores: el grado de institucionalización previa en cada uno de los ámbitos sociales y el nivel de conocimientos y destrezas de la población involucrada. Es evidente que, en el caso peruano, estos factores se revelaron como en otras experiencias como predictores eficaces de la participación política.

5. Es posible advertir la existencia de un patrón común en el desarrollo del movimiento, que conduce a la creación de

UNMSM-CEDOC

CONACI y CNA. En ambos casos, el impulso movilizador surge de una transformación en un sentido participatorio del régimen de propiedad económica, decidida desde el Gobierno; luego, los trabajadores (campesinos y comuneros) toman la iniciativa de su organización la que en su estadio inicial es apoyada por el Gobierno; posteriormente, el movimiento de organización relativamente autónomo de los trabajadores contribuye a diferenciar y oponer las posiciones en el Gobierno; y, finalmente, dicho movimiento confronta crecientes dificultades para su expresión independiente. Ello por cierto plantea un problema sobre el cual regresaremos: el problema de las fronteras de expansión del movimiento participatorio cuando este se inicia, como en el caso peruano, desde las alturas del poder.

6. La experiencia parece mostrar igualmente la necesidad de una amplia concertación política entre las diferentes formas de organización de los trabajadores y los grupos de orientación participatoria en el poder, como condición eficaz para proteger y desarrollar la experiencia participatoria. Esta concertación no pudo desarrollarse a plenitud en el Perú. Como vimos, la confrontación sindicato-comunidad, por una parte, y los déficit en la comunicación formal e informal entre los grupos participatorios en el Gobierno y las organizaciones laborales, por otra, limitaron finalmente la experiencia.

7. La ley de comunidades industriales, por razones comprensibles, no previó la multiplicidad de problemas generados por su aplicación. En parte, ello se debe, como vimos, a la concepción de participación que la orientó. Por este motivo, los problemas de gestión, la tendencia de los trabajadores a cerrar sus comunidades a nuevos miembros, los problemas de compensación inter-empresarial, etc., no fueron adecuadamente avizorados. Ello es particularmente evidente en el diseño organizativo interno de la propia comunidad laboral. Entre la Asamblea y el Consejo de la Comunidad no se incluyó, como debió hacerse, unidades organizativas correspondientes a las secciones, divisiones, direcciones o gerencias dentro de las cuales operan los trabajadores cotidianamente. La percepción de estos en relación con este diseño fueron también brumosas. Es-

UNMSM-CEDOC

tos factores contribuyeron entonces también a limitar la experiencia.

8. Resulta evidente, al menos para nosotros, que una carencia capital del proceso participatorio en la industria peruana, fue su desarticulación con un proyecto económico orientado a autocentrar el aparato industrial y conducirlo a producir bienes para la satisfacción de necesidades básicas. Por la importancia de este tema volveremos a él más adelante. Basta señalar aquí que cuando el modelo tradicional de sustitución de importaciones y desarrollo hacia afuera hace crisis por las complicaciones del sector externo; entonces, conjuntamente con la recesión, se estrecha hasta casi desaparecer el espacio para la naciente institucionalización participatoria.

9. A pesar de los cambios ocurridos en los últimos años es evidente que la comunidad industrial peruana constituye una rica fuente de experiencias que ameritan un análisis más profundo y amplio que el que aquí realizamos. Por otra parte, ella ha marcado la experiencia política de decenas de miles de trabajadores, que por primera vez se asomaron a una problemática desconocida y tuvieron la oportunidad de desarrollar sus conocimientos y habilidades. Ello, de alguna manera, se expresará en el futuro del país y en su estilo de desarrollo.

El Sector de Propiedad Social

El desarrollo del discurso ideológico del Gobierno Militar, orientado por la afirmación de su identidad política y su crítica a los sistemas capitalistas y estatistas, conduce finalmente al planteamiento de un nuevo sector de la economía al cual se confiere el carácter de prioritario: el sector autogestionario de empresas de propiedad social. Este sector aparece ante el grupo dirigente del Gobierno como la base económica, a partir de la cual es posible construir un sistema político de democracia participatoria. En este mismo año, se desarrolla en el Estado los proyectos de organización de gobiernos locales y regionales con la participación prevista de las organizaciones sociopolíticas

UNMSM-CEDOC

de los trabajadores, los que en definitiva no serán publicados por el cambio de gobierno producido el año 1975.

Las características del sector autogestionario se elaboran a partir de una revisión crítica de los problemas económicos generados en la experiencia de las cooperativas y las comunidades industriales. Pero también sobre la base de una creciente movilización de las nuevas organizaciones sociopolíticas.

Sin embargo, las condiciones políticas y económicas en las cuales se publica la ley de empresas de propiedad social son críticas. Los conflictos en el gobierno se han agudizado, existen tensiones militares en las fronteras, la crisis de la economía mundial hace sentir sus efectos, las presiones populares han aumentado, las organizaciones empresariales y de profesionales liberales se muestran desafiantes, y la combinación de métodos autoritarios y democráticos genera incertidumbres en el país. Como es natural, la aparición de la ley, que fue precedida de la discusión masiva del anteproyecto, radicaliza las posiciones. La pauta de la oposición de intereses sigue siendo la misma que la examinada en el caso de las comunidades industriales, pero el carácter del conflicto ha cambiado. No hubo, prácticamente, sector organizado alguno en el país que no hiciera conocer su posición y la confrontación política tuvo una cobertura e intensidad desconocida hasta ese momento. Evidentemente, estas características no eran expresión exclusiva de la ley, sino de la acción de esta sobre un contexto político cada vez más cambiante y contradictorio.

Características legales del modelo autogestor

El Decreto Ley 20598 o Ley de Empresas de Propiedad Social define las características principales del modelo. A continuación veremos sus características más importantes.

Propiedad Social en las empresas

Según la norma legal, las empresas de propiedad social están constituidas exclusivamente por trabajadores. Pero la propiedad de aquellas no corresponde al conjunto de trabajadores de

UNMSM-CEDOC

cada unidad económica. Por tanto, la propiedad no es grupal. Pero tampoco corresponde ésta al Estado. Por tanto, no son empresas estatales. La propiedad corresponde al conjunto de trabajadores de la totalidad de empresas que integran el sector. Ello parecería indicar que la propiedad social es sectorial. Pero la noción de sector no refiere una organización cerrada sino abierta y en expansión, pues, como veremos más adelante, la ley abre las posibilidades de un continuo crecimiento de aquel a través de la creación de nuevas empresas autogestoras. Por tanto, la relación de propiedad es una relación dinámica y autoexpansiva, y su cobertura, por lo menos en el plano de la ley, se extiende a la sociedad en función de la prioridad política y económica que se le atribuye.

Como se puede comprender por lo señalado, como por los mecanismos que examinaremos luego, la concepción de propiedad social rompe con la noción de un único y exclusivo titularato de la propiedad y los derechos y funciones que le son inherentes se distribuyen entre varios titulares. La gestión productiva (el uso o la administración) pertenecen al conjunto de trabajadores. La decisión sobre los excedentes (el "usufructo") le pertenecen igualmente a éste pero una parte de ellos, el 10%, es remitido a un fondo central de acumulación en el cual concurren los representantes de los trabajadores de las empresas, pero también funcionarios del Estado. La presencia de estos últimos se basa en el hecho de que el Estado concurre a la formación de las empresas con bienes de capital y equipo como con financiamiento inicial (denominado por ley "aporte transitorio"). Por tanto el "Fondo Nacional de Empresas de Propiedad Social" (FONAPS) concurre también en la decisión sobre los excedentes. En la medida que los trabajadores de las nuevas empresas que se forman por el apoyo de FONAPS se benefician del porcentaje de los excedentes remitidos por las empresas en funcionamiento, entonces, ellos participan también de los derechos de "usufructo". Por otra parte, el derecho de disposición de los activos fijos no puede ser ejercido sino en acuerdo con las unidades regionales del sector, con FONAPS y, si este no se ha constituido aún, con el Estado. A través de éstas y otras mo-

UNMSM-CEDOC

dalidades el concepto de propiedad social redefine el concepto de propiedad, y diversifica los titulares de sus derechos introduciendo mecanismos de concertación entre todos ellos para la toma de decisiones.

Acumulación Social

Este concepto refiere el proceso de acumulación sectorial definido por la entrega obligatoria de una fracción del excedente de cada empresa al Fondo Nacional de Propiedad Social. Este, con los recursos disponibles, origina a su vez una expansión del sector a través de la creación de nuevas empresas.

Ahora bien, dado el carácter original y complejo del proceso de acumulación social, referiremos su mecánica.

El fenómeno de la acumulación social se encuentra directamente vinculado con la decisión sobre el excedente. El derecho a decidir sobre éste se procesa en tres instancias: el conjunto de trabajadores, los acuerdos entre éste y FONAPS y el Estado.

El Estado fija, a través de la norma legal, que el 10% del excedente generado en cada ejercicio anual por la empresa se remita a FONAPS. Para evitar que los trabajadores disminuyan en términos absolutos el 10%, a través de incrementos salariales desmedidos o de prácticas contables, la ley prescribe un mecanismo por el cual el 10% se aplica sobre la suma total del excedente más el conjunto de los salarios pagados en el año menos dos salarios mínimos vitales por trabajador. Una segunda instancia en la que se decide sobre el excedente es la concertación del conjunto con FONAPS. En esta instancia se establece: 1) los términos de un contrato por el cual las empresas retornan el aporte transitorio entregado por el Estado a FONAPS para la constitución de la empresa. Este contrato se basa en la capacidad de generación de excedentes por las empresas y las economías externas que disponen; 2) la "compensación a la renta". Como las empresas tienen diferentes resultados económicos, se trata de lograr que, en función de aquellos,

UNMSM-CEDOC

las empresas cooperen voluntariamente en el Fondo Nacional del sector.

Una tercera instancia es el conjunto de trabajadores que decide sobre el excedente restante distribuyendo en reinversiones, consumos colectivos y remuneraciones personales. Como se observa, el fondo de acumulación social permite la autoexpansión del sector. Para ello, FONAPS administra el excedente social acumulado y los aportes del Estado, pero fundamentalmente planifica la reproducción ampliada y concerta a las empresas.

Participación Plena

Según este concepto, la participación de los trabajadores se realiza en la propiedad, gestión y excedentes de sus empresas a través de la organización democrática de la misma. Pero, ellos participan también a través de delegados en las unidades regionales del sector, en el Fondo Nacional de Propiedad Social y en la Asamblea Nacional de delegados de las empresas. Por tanto, la participación se extiende a la dirección política y a la planificación económica del desarrollo global del sector.

Capacitación Permanente

Se refiere con esta noción, al proceso de auto e interaprendizaje de los trabajadores a través de la participación en las decisiones en cada uno de los niveles antes referidos, y en la calidad autogestora del acto productivo en que intervienen.

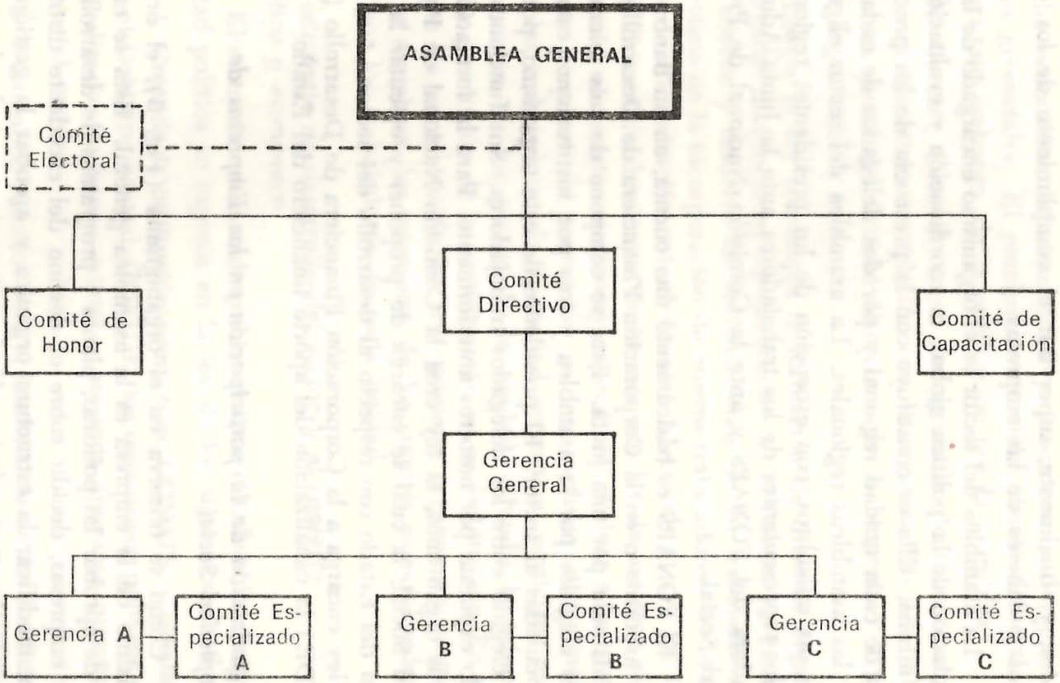
Organización del Sector

El sector se organizaría de acuerdo a ley, a partir de las empresas como unidades de base. Estas se articulan a través de unidades regionales, las cuales se encuentran gobernadas por sus respectivas asambleas generales, compuestas por tres delegados de cada empresa del ámbito correspondiente. La asamblea nombra al Consejo Directivo de la región que es el máximo órgano ejecutivo. Este tiene por funciones principales promover el crecimiento del sector en la región; elaborar programas de desarrollo de mediano y largo plazo, consolidando los

UNMSM-CEDOC

FIGURA 5

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA EPS



Fuente: Cartilla Básica sobre Propiedad Social. Comisión Nacional de Propiedad Social. Ministerio de Economía y Finanzas, 1976. Pág. 17.

UNMSM-CEDOC

programas de las unidades básicas y coordinando éstos con la planificación que de sus recursos realice la Junta de Administración del FONAPS; asegurar las concertaciones interempresariales; y, finalmente, supervisar el cumplimiento de los derechos y deberes de las empresas.

La asamblea del sector es el organismo encargado de la formulación de la política global, la coordinación y evaluación de la misma. Ella se constituye con la presencia de los presidentes de cada unidad regional y por dos delegados de cada una de las asambleas regionales. La asamblea del sector elige entre sus miembros, con excepción de los presidentes regionales, a los representantes de los trabajadores ante la Junta Administradora del FONAPS y ante la Comisión Nacional de Propiedad Social.

El FONAPS es básicamente una cuenta, en un banco estatal asociado o en la Corporación Financiera de Desarrollo, administrada por una junta. Esta se compone de seis miembros, tres elegidos por la asamblea y tres por instituciones estatales vinculadas al sector. El presidente de este organismo, por ley, es elegido entre los delegados trabajadores. Sus funciones han sido expuesta por nosotros anteriormente. Para la formación de estos organismos, la ley crea la Comisión Nacional de Propiedad Social, la cual se encarga de proponer y ejecutar la política del Estado con respecto al desarrollo del sector. A su vez, la ley encarga a la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) la canalización del aporte financiero del Estado.

Organización de la participación en las Empresas de Propiedad Social

Como se observa en el organigrama (Fig. 5), el órgano máximo de la empresa es la asamblea general. Esta se encarga de aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de las empresas, decidir sobre el destino del excedente distribuible, modificar la estructura orgánica y aprobar la gestión administrativa y económica. Está compuesta por todos los trabajadores de la empresa.

UNMSM-CEDOC

La asamblea general nombra a los miembros del Comité Directivo de la empresa. Este, como su nombre lo indica, propone y ejecuta la política diseñada por la asamblea, dirige la marcha económica, administrativa y financiera y designa los cargos gerenciales. El nombramiento del Gerente General requerirá, sin embargo, de la ratificación por la asamblea.

El Gerente General, como las gerencias de línea, cumple funciones ejecutivas en relación con la organización del trabajo, forma parte del Comité Directivo de la empresa y representa legalmente a ésta.

Luego, la ley contempla la formación de diversos órganos encargados de funciones especializadas: a) el Comité de Honor, que conoce y resuelve las reclamaciones de los trabajadores e interviene en la incorporación de nuevos trabajadores; b) el Comité de Capacitación; c) el Comité Electoral; y, d) los Comités Especializados, cuyas funciones son las de asesorar a las gerencias en asuntos técnicos y específicos, evaluar a los postulantes, proponer la promoción y las medidas disciplinarias para los trabajadores de la unidad respectiva, participar en la elaboración de los planes de la unidad, difundir la información y promoción de la participación en su ámbito, etc. En tanto que los miembros de los tres primeros órganos son elegidos por la asamblea, los miembros de los comités especializados lo son por los trabajadores de cada unidad.

La estrategia de desarrollo del sector y el contexto político y económico

El sector fue declarado prioritario por el Gobierno. Esta voluntad política se expresa en la ley de los siguientes modos:

1. Creando la institución promotora, CONAPS, y señalando que el Gobierno central, COFIDE, los organismos públicos descentralizados, la banca estatal y asociada apoyarán prioritariamente al sector.

2. Destinando recursos para el financiamiento, en condiciones preferenciales, de los estudios necesarios para la constitución de las empresas.

UNMSM-CEDOC

3. Creando organismos, en cada sector de la administración pública, para la promoción de empresas de propiedad social (EPS) en su ámbito correspondiente.

4. Otorgando a las EPS por cinco años el tratamiento correspondiente a las actividades económicas de primera prioridad.

5. Orientando hacia las EPS las oportunidades de inversión que surjan como consecuencia de las actividades reservadas al Estado.

6. Asegurando que las demandas del Estado de bienes y servicios de toda naturaleza serán atendidas, a igualdad de condiciones, por las EPS.

7. Disponiendo un tratamiento preferencial a las exportaciones de empresas autogestoras.

8. Dispensando créditos y garantías preferenciales por la banca estatal y asociada.

9. Modificando la política monetaria y crediticia de modo de desplazar los recursos necesarios al financiamiento del sector.

10. Realizando el aporte transitorio inicial para la constitución de las empresas.

Sin embargo, y como señalamos al inicio de la exposición, el contexto político se había modificado sustantivamente. Las diferencias políticas en el Gobierno y la administración pública determinaron que los sectores del Estado resistieran el cumplimiento de la ley. La crisis económica y la disminución de los recursos del Estado recortó los montos destinados a la creación del sector. Los grupos tecnoburocráticos en la Corporación Financiera de Desarrollo retrasaron la realización de los estudios de factibilidad y tramitaron con morosidad los proyectos presentados. Los grupos dirigentes de las grandes empresas estatales vieron con reserva el surgimiento de un sector que le disputaba la prioridad en el tratamiento que habían recibido. Las empresas privadas contratistas del Estado hicieron valer sus influencias de modo de impedir el surgimiento de proyectos que le fueran competitivos. Este comportamiento se expresaba den-

UNMSM-CEDOC

tro de un cuadro de intensos conflictos políticos y sociales, de tensiones militares en las fronteras y del creciente aislamiento internacional del país.

La respuesta popular a la publicación de la ley fue entusiasta. La administración pública fue literalmente desbordada por las iniciativas presentadas por ciudadanos, grupos, organizaciones populares. Ciertamente, una inmensa mayoría de las mismas eran sólo ideas y muchas carecieron de toda base económica o técnica o de un grado mínimo de elaboración. Por su parte, el Estado, a pesar de su desarrollo, no contaba con cuadros técnicos en número y calidad suficiente para procesar las iniciativas. La discusión sobre los criterios para evaluar los proyectos giraron en torno, a si se priorizarían aquellos que aseguraran altas tasas de retorno, tecnología de punta y mercado cautivo o las que promovieran la creación de puestos de trabajo y el empleo de tecnología sencilla. Mientras los defensores del primer criterio argumentaban en el sentido de que ello permitiría alcanzar rápidamente una prioridad económica real del sector, los defensores del segundo enfatizaban la necesidad de responder a las necesidades básicas de la población.

Estas discusiones fueron sorpresivamente cerradas por el desplazamiento, del poder, del equipo dirigente del proceso de cambios.

Efectos del cambio gubernamental en el proceso de constitución del sector de Propiedad Social

El cambio en el gobierno se expresó básicamente en un redimensionamiento político y económico del sector.

En el nuevo discurso político se le atribuyó un rol complementario y supletorio de la iniciativa privada la que recuperó la prioridad perdida en los últimos siete años. Ello se expresó en los nuevos lineamientos de política acordados por el Estado:

a) Selección de proyectos no competitivos con los del sector privado. Este criterio se aplicó casi de inmediato: los dos

UNMSM-CEDOC

más grandes proyectos de inversión en propiedad social, uno en la rama metalmecánica por 35 mil millones de soles, y otro, un complejo de vidrio, por 8 mil millones, fueron descartados.

b) Redimensionamiento del monto de la inversión, favoreciéndose los pequeños proyectos.

c) Maximización del empleo de mano de obra.

d) Propuesta de desarticular la organización sectorial y convertir las empresas en propiedad de grupo. Este lineamiento de política, inscrito en el nuevo plan de Gobierno, no se ha cumplido.

Sin embargo, y a pesar de ello, en estos últimos cuatro años comenzaron a formarse lenta y morosamente las empresas. Terminó el proceso de constitución de la institución de apoyo, el CONAPS, y las funciones de COFIDE pasaron a FONAPS. Este concluyó por ser un organismo básicamente estatal pues sus ocho miembros son nombrados por la administración pública, aun cuando tres de ellos son trabajadores. Desaparecieron de los sectores del Estado las unidades de apoyo al sector y las empresas en formación tienen que competir en un mercado recesado y en claras condiciones de inferioridad con las empresas privadas. Por lo anterior, el sector como tal aún no se ha articulado. Existe un número reducido de empresas pero no se han constituido aún las unidades regionales y mucho menos la asamblea del sector.[21] Los trabajadores sin embargo han comenzado a organizarse y a gestionar sus empresas. El proceso de formación de éstas pasa ahora por tres etapas. La primera es aquella en la cual los comités de gestión se integran por funcionarios del Estado. La segunda, es una fase de cogestión de éstos con trabajadores de la empresa que se forma. La tercera es la constitución de la empresa y el inicio del proceso autogestor. Las dos primeras etapas definen el proceso conocido como "empresas en formación" y la última "la empresa constituida". El proceso de formación empresarial du-

21. Al entrar el libro en prensa, se comienzan a constituir las unidades regionales del sector.

UNMSM-CEDOC

ra aproximadamente dos años y en él se analizan las oportunidades de inversión, se realizan los estudios de factibilidad, se gestiona el financiamiento, se formula el diseño de ingeniería, se monta la fábrica y se la pone en operación. Una vez consolidada pasa a ser gestionada exclusivamente por los trabajadores. Actualmente existen 53 empresas en operación.

CARACTERISTICAS ACTUALES DE LAS EMPRESAS DE PROPIEDAD SOCIAL

Inversión y localización

Al 30 de junio de 1978 se habían destinado 3,657 millones de soles de los cuales un 6.8% se usó en gastos preoperativos, 50.7% en adquisición de activos y 39.1% en capital de trabajo. Las empresas se localizan principalmente en la faja costera pero existe un número relativamente significativo en la sierra del país.

Actividades económicas y número de trabajadores

El 27.6% de la inversión se ha orientado a la agroindustria, 11.4% a la rama metalmecánica y 35.3% al sector terciario. Aun cuando no se cuenta con datos oficiales, se estima que en el presente año el porcentaje de la inversión en agroindustria ha alcanzado el 35%, mientras la participación en el sector terciario ha disminuido al 26%. El número de trabajadores bordea actualmente las ocho mil personas de las cuales el 46.9% se ubica en las actividades agropecuarias.

Escala de remuneraciones

El promedio de remuneraciones de los cuadros gerenciales en 1978 bordeaba los cuarenta mil soles, promedio claramente inferior al que estos reciben en la empresa privada y pública. Los especialistas y profesionales perciben un promedio de veinte mil soles igualmente inferior a los que se otorga en otros sectores económicos. El 80% de los trabajadores recibió ese mismo año un haber superior al mínimo vital de Lima, aproxima-

UNMSM-CEDOC

damente 8,000 soles. El rango promedio de diferenciación de ingresos personales es entonces de 1 a 5.

Productividad monetaria de la mano de obra

Siempre a junio de 1978, esta había alcanzado el valor promedio de 606 mil soles por trabajador. La productividad mínima era de 136 mil soles por trabajador y el mayor valor fue de cuatro millones 878 mil soles por trabajador. Se estima que en el momento actual el promedio se ha incrementado a los 914 mil soles por trabajador. De acuerdo a la información proporcionada por CONAPS la productividad monetaria en las EPS superó la media nacional.

Costo del puesto de trabajo

El promedio se cifra en 478 mil soles por trabajador en un rango que varía de los 67 mil a los dos millones 660 mil soles. Ello demuestra la baja concentración de capital existente en las EPS, en las que el costo del puesto de trabajo se halla por debajo de la media nacional.

Rentabilidad empresarial

Al cierre del ejercicio anual de 1977 la diferencia entre las empresas con superávit y déficit arrojaba un resultado favorable ascendente a 457 millones 489 mil soles. Teniendo en cuenta que la inversión acumulada a la fecha era de dos millones 986 mil soles la rentabilidad sobre la inversión fue del 17%. Esta, a pesar del corto período de maduración de las EPS y la crítica recesión del mercado interno, muestra que existe un grupo de empresas capaces de autosostener su desarrollo. En el año 1978 y sobre estimados extraoficiales se considera que la rentabilidad subió al 19%.[22]

22. Los datos señalados han sido obtenidos directamente de la documentación existente en los órganos técnicos de la Comisión Nacional de Propiedad Social.

UNMSM-CEDOC

PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS

Financiamiento

Dos son los principales problemas que confrontan las EPS en esta área. El primero es su estructura financiera. El segundo, el acceso al crédito.

A diferencia de las empresas privadas que pueden conservar un justo equilibrio entre sus recursos patrimoniales y su endeudamiento, generalmente concedido como préstamos a largo plazo por las entidades financieras, las EPS no cuentan con patrimonios propios en la medida que éste le ha sido transferido a través del aporte transitorio del Estado. Ello impide ser utilizado como garantía en operaciones de crédito pues se encuentran atadas a FONAPS. Por esta razón, su única fuente de financiamiento sigue siendo esta última institución. Como se puede colegir ello significa un incremento constante de su endeudamiento tanto por el retorno que deben realizar del aporte transitorio como de los créditos que reciben. Parece recomendable, en este sentido, lograr o que el Gobierno proceda a aceptar que parte o todos los recursos de endeudamiento otorgados a las empresas se conviertan en un efectivo aporte patrimonial, o cambiar el calendario de pagos de aquellas a FONAPS, extendiendo los plazos. Sólo de esta manera, las EPS lograrán competir en mejores condiciones con sus pares privadas.

El segundo problema, el acceso al crédito, tiene un doble origen: la relativa morosidad en la entrega del crédito por FONAPS y la insuficiente gestión financiera de las EPS. Afortunadamente, esta situación viene siendo progresivamente corregida.

Comercialización

La temprana existencia de las EPS, un mercado limitado por una profunda disminución real de los ingresos y la inversión publicitaria como el prestigio y conocimiento de las marcas de los productos privados por los consumidores, son factores que generan una situación difícil a las empresas. El hecho de

UNMSM-CEDOC

que estas orienten su producción a las necesidades básicas de los sectores populares, golpeados por la crisis económica, las coloca en una situación más expuesta que aquellas que colocan sus productos en el segmento poblacional de mayores ingresos. La falta de personal especializado en mercadeo y comercialización es también notoria. En estas circunstancias, diversas iniciativas interempresariales comienzan a enfrentar el problema: ferias nacionales y regionales, guías empresariales, acceso concertado a los medios de difusión, promoción de una red de supermercados y de centrales de abastecimientos, etc. Simultáneamente, aprovechando las ventajas concedidas por el Gobierno a la exportación no tradicional, se comienza a plantear en las empresas la necesidad de un consorcio exportador.

Cuadros gerenciales

Diversas circunstancias impiden a las EPS disponer de una consistente planta gerencial: las bajas remuneraciones que ofertan, la relativa inestabilidad de los cargos, la inclinación privatista de los profesionales formados por las universidades peruanas. Para enfrentar esta situación, las empresas comienzan a redefinir las remuneraciones previstas para tales cargos, realizar encuentros para el intercambio de experiencias y formar, en la práctica, sus propios cuadros. Este proceso es lento y difícil pero se ve apoyado por el funcionamiento de un centro de capacitación de cuadros formado por CONAPS y por el surgimiento de una extensa red de instituciones de investigación y capacitación articuladas con las empresas.

Participación

Durante los tres primeros años se han observado los problemas que examinamos en las cooperativas y que se originan en lo que denominamos el "modelo hidráulico" de la organización de la empresa. El autoritarismo y el asambleísmo fueron y son aún, en cierta medida, sus manifestaciones más obvias. Los conflictos partidarios contribuyeron a acentuar este problema. Una investigación pronta a publicarse demuestra que el rendimiento económico de las EPS es más afectado por los pro-

UNMSM-CEDOC

blemas irresueltos en la participación de los trabajadores que por las variables económico-financieras.[23] Como este problema será retomado en el próximo capítulo no insistiremos en él. Baste con señalar que si bien los comités especializados a nivel de las líneas ejecutivas de la empresa (y no de los organismos de cúpula como en las cooperativas de producción) han limitado la intensidad de los problemas, ellos no han sido suficientes dado el carácter asesor de sus funciones. Por otra parte, en un cierto número de empresas en operación no han terminado de constituirse los órganos internos previstos por la ley. Sin embargo, una creciente conciencia acerca de estos problemas se desarrolla entre los trabajadores apoyada, además, por el hecho de su mayor nivel educativo y calificación profesional, en comparación con los campesinos de las cooperativas.

Es importante señalar el carácter extraordinariamente va. lioso que tiene el surgimiento y desarrollo de EPS en un cuapolítico y económico tan adverso como el que existe para ellas en el Perú actual.

Ellas constituyen, en cierto modo, las únicas empresas autogestoras de importancia en América Latina y su comportamiento económico es una expresión de la viabilidad de las fórmulas participatorias. El creciente apoyo político que recibe la experiencia de las organizaciones populares y las organizaciones políticas pueden permitir su expansión relativa en el futuro. Los intentos por concertar los flujos interempresariales y constituir el sector, formando las unidades regionales y la asamblea nacional, pueden colaborar en ello decisivamente. Pero, en medida importante, será el cuadro político del país en los próximos años el que decidirá las fronteras de la experiencia.

23. CARBONETTO, Daniel. *Autogestión: La Experiencia Peruana,* Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación – CEDEP, 1979. Versión mimeográfica.

UNMSM-CEDOC

UNMSM-CEDOC

CAPÍTULO CUARTO

CINCO PROBLEMAS CENTRALES DE LA EXPERIENCIA DE INSTITUCIONALIZACION PARTICIPATORIA EN EL PERU

El propósito de este capítulo es identificar cinco problemas centrales de la experiencia participatoria desarrollada en el Perú. Como señalamos al inicio, algunos de ellos se encuentran específicamente vinculados a las características de dicha experiencia, pero otros, creemos, tienen un carácter general y se encuentran vinculados, más bien, a las condiciones comunes de las sociedades del Tercer Mundo en que tales procesos se desarrollan.

El origen del Proceso Participatorio: El Poder del Estado y la Dirección Militar

En el primer capítulo explicamos cómo la temática teórica y las instituciones participatorias en el Perú surgen de las alturas del Estado controlado por la Fuerza Armada. Deseamos ahora examinar este problema desde una perspectiva más general. No nos interesa constatar la existencia de la paradoja inherente al hecho referido, sino iniciar la reflexión en torno a las condiciones que la hacen posible y sus consecuencias en el desarrollo de la experiencia peruana.

Las sociedades participativas y autogestoras han sido tradicionalmente conceptuadas como sociedades situadas al "final"

UNMSM-CEDOC

del desarrollo industrial o post-industrial. Percibidas como sociedades de "abundancia", ellas precisan, como condiciones necesarias y antecedentes, del desarrollo económico, la democracia "política", una consistente red institucional, la extensión e incremento de los conocimientos y competencias, el dominio de tecnologías sofisticadas, la satisfacción de las necesidades básicas, la relevancia cultural de los valores de libertad e igualdad. Por lo señalado, la organización democrático-participatoria de la sociedad es enfocada como un proceso político que se inicia en la "sociedad civil" y culmina en el Estado. Por tanto, su direccionalidad es ascendente. Simultáneamente, los medios políticos que permiten su realización, son definidos como democráticos: la pluralidad y el consenso, las libertades y los procesos electivos. Como es fácil comprender, la direccionalidad y el contenido de los medios se basan precisamente en el nivel cualitativo del desarrollo alcanzado.[24]

Este, ciertamente, no es el caso de numerosas sociedades de escasez, entre ellas, la peruana. Comprender lo anterior, parece obligar a pensar la totalidad del proceso de organización participatoria de la sociedad en términos cualitativamente diferentes. Las condiciones de numerosas sociedades de escasez son suficientemente conocidas como para obviar su mención aquí. Ellas, me parece, hacen sencillamente inviable la reproducción de la direccionalidad y los medios que en el mundo desarrollado aparecen como los mecanismos "naturales". En otros términos, y para decirlo clara y brevemente, me parece que el proceso de organización participatoria en tales sociedades se *inicia* con la toma del poder por medios no democráticos y con una direccionalidad descendente. Ciertamente, este juicio no pretende cubrir la totalidad de los procesos participatorios en las sociedades de escasez, pues evidentemente éstas se encuentran en diferentes niveles de desarrollo. Pero sí pretende extenderse para sociedades en niveles iguales o "inferiores" de desarrollo de aquel en que se encontraba el Perú en 1968.

24. Ver INGLEHART, R. *The Silent Revolution*, Princeton, University Press, 1977.

UNMSM-CEDOC

Ahora bien, si se acepta lo anterior, entonces la participación popular no puede ser concebida exclusivamente como la calidad distintiva de un tipo de sociedad "final" sino concurrentemente, y para el caso, específicamente, como una modalidad de transformación del orden tradicional y como una estrategia de desarrollo. La naturaleza del proceso, en términos de direccionalidad y medios, como la sede institucional a partir del cual se promueve (el poder del Estado); evidentemente, confiere al desarrollo de las instituciones participatorias características específicas que son inasimilables al "modelo" que de estos mismos procesos pueden eventualmente ofrecer las sociedades desarrolladas. Estas diferencias se refieren al "sujeto político" del proceso, a la naturaleza de los métodos políticos empleados, estabilidad del poder, a la densidad y cobertura de las instituciones participativas, los plazos históricos, etc. Una muestra de ello es precisamente el proceso peruano en el que se pudo observar hechos tan "sorprendentes" como la asunción de la dirección del mismo por una institución fuertemente jerarquizada como la Fuerza Armada, la coexistencia de métodos políticos democráticos y autoritarios de gobierno, crisis de poder, orientaciones centralizadoras y delegatorias, desarrollo desigual de las instituciones participatorias. Frecuentemente, por ello, la prevalencia de criterios "etnocéntricos" sobre la temática de la participación en las sociedades centrales, torna incomprensibles las tendencias de desarrollo de estos procesos en el Tercer Mundo.

Somos conscientes, sin embargo, que aquello que permite iniciar procesos participatorios en sociedades de escasez, no necesariamente asegura su expansión o culminación democrática. Que ello ocurra, dependerá de la estrategia política que se elija como del comportamiento de la pluralidad de actores sociopolíticos nacionales e internacionales. En el caso peruano, la estrategia elegida consistió en la simultánea combinación de una fuerte centralización de las decisiones políticas con la transferencia progresiva de poder en las unidades institucionales básicas de la sociedad: los centros productivos y núcleos educativos. Mientras la primera orientación política pretendía asegu-

UNMSM-CEDOC

rar la direccionalidad del proceso, la segunda se proponía iniciar desde la base un movimiento participatorio ascendente fundado en la autoadministración de las instituciones.

Es evidente que una elección estratégica de tal tipo presuponía: 1) la disposición de un largo plazo histórico para el desarrollo del proceso; 2) la expectativa de un "encuentro histórico" entre el movimiento participatorio ascendente y la progresiva democratización descendente del poder estatal; 3) la ilusión de un comportamiento, si no favorable, por lo menos tolerante del contexto internacional.

Como se pudo observar, este diseño estratégico tuvo que tomar en cuenta factores extraordinariamente limitantes tales como: a) la escasa base de poder político-militar de las posiciones participatorias en el Estado. En la práctica, ella se sustentaba en un reducido grupo militar liderado por el Presidente de la República, largamente minoritario en la Fuerza Armada, del mismo modo que los grupos civiles participatorias lo eran al interior de la administración pública. Como el poder original de aquel derivaba de su ubicación en puestos claves de la institución armada y del mantenimiento del principio de jerarquía y simultáneamente su poder en la sociedad y el Estado derivaba de la unidad de los institutos castrenses, entonces, inevitablemente se encontraba obligado a filtrar sus posiciones, por el complejo tamiz de las reglas militares. En un sentido similar, pero en el plano de la administración pública, los grupos civiles participatorios se encontraban obligados a procesar sus opciones a través de la maraña burocrática. Como se puede comprender, ello significaba la existencia de un conflicto real entre la reducida base de poder existente y la orientación y magnitud de los cambios por realizar; b) el inevitable conflicto entre la lógica castrense y la lógica participatoria reseñado ya en el primer capítulo; c) el intenso conflicto surgido entre la necesidad de fortalecer económica e institucionalmente al Estado como medio para enfrentar los monopolios extranjeros y direccionar consistentemente el desarrollo del país, y el surgimiento de una tecnoburocracia pública con intereses diferen-

UNMSM-CEDOC

ciados y generalmente no participatorios; d) la conversión por los trabajadores de los mecanismos de participación en mecanismos reivindicatorios, habida cuenta de la postergación secular de sus necesidades básicas y la estrechez de los recursos disponibles para darles satisfacción; e) el conflicto inevitable entre los valores y estilos de la acción política planteados por reducidos grupos participatorios y el contenido autoritario de los valores y estilos tradicionales; f) el nivel de conciencia y flexibilidad políticas necesario para el manejo de los enormes conflictos asociados al desarrollo de la estrategia y el escaso número de cuadros políticos y de competencia disponibles. En fin, sería sumamente penosa la tarea de describir la constelación de conflictos y limitaciones que debía enfrentar la estrategia planteada.

Como lo señala la experiencia de aquellos años, tales limitaciones y conflictos permearon la experiencia peruana y la signaron de contradicciones de intensidad creciente. La expresión más clara de ello fue la pauta que caracterizó los movimientos organizativos de los trabajadores. Como vimos anteriormente estos se desarrollaron de acuerdo a las etapas siguientes: 1) las reformas en la estructura de la propiedad en un sentido participatorio, decididas e impuestas, sin presión popular manifiesta, por el Gobierno Militar originan movilizaciones organizativas espontáneas por parte de los trabajadores; 2) tales intentos organizativos de la base, autónomos y plurales, reciben el apoyo del Gobierno en su primera etapa y se desarrollan y expanden crecientemente; 3) la expansión del movimiento participatorio incrementa la diferenciación y oposición de intereses dentro del Estado, y estos a su vez, limitan el espacio de maniobra del grupo participatorio en el poder; 4) el movimiento participatorio enfrenta progresivamente mayores limitaciones para su desarrollo, derivadas de la presión controlista de determinados sectores del Estado, y este último se convierte en un escenario de conflictos internos cada vez más intensos. Esta pauta de desarrollo del movimiento participatorio parece mostrar, con el correr de los años y la profundización de los cambios, las limitaciones impuestas por la necesidad de conservar la unidad de

UNMSM-CEDOC

la Fuerza Armada y el control por ésta del aparato estatal. Entonces, aquello que sirvió al inicio del proceso como instrumento decisivo para promover e impulsar el proceso participatorio parece revelar sus limitaciones una vez que este se desarrolla. Sin embargo, es necesario aquí refinar el análisis. Y ello en un doble sentido:

1. En primer lugar, no debería desprenderse de lo anterior que las limitaciones señaladas son necesariamente insuperables. Si lo fueron en el caso peruano, ello se debió a diversos factores que no tienen por qué acompañar otros procesos del mismo tipo. Nos referimos ciertamente a hechos que para los observadores "etnocéntricos" de los países centrales pueden carecer de importancia, o ser considerados simplemente como expresiones de la fragilidad intrínseca de los procesos participatorios en nuestros países. Estamos refiriéndonos a hechos fortuitos como las limitaciones impuestas al ejercicio de la autoridad y destreza política del conductor del proceso peruano por el deterioro sorpresivo de su salud. Quien conozca el definido carácter personal que impregna el ejercicio del poder en sociedades de escasez y la identificación emocional y política de extensos sectores de la población con el liderazgo político, puede comprender mejor la magnitud del poder dispuesto por el conductor del proceso peruano y la protección que tal poder dispensó al desarrollo de la experiencia participatoria,[25] En este entendido, entonces, la disminución de su capacidad dirigente en los primeros años de su gobierno afectó la viabilidad del proyecto. Pero nos referimos también a hechos que no siendo fortuitos no tienen tampoco necesariamente que presentarse en experiencias del mismo tipo. Hacemos mención con ello básicamente a la ausencia de una estrategia de desarrollo autocentrado orientado a transformar el aparato productivo en orden a satisfacer las necesidades básicas de la población; o a las limitaciones en la unidad y estrategia de concertación del equipo militar que

25. Ver VANEK, J. y REINER, E. "La Tercera Vía del Presidente Velasco", en *Socialismo y Participación* Nº 5, diciembre 1978 y los editoriales de los números 1 y 5 de la citada publicación, oct. 1978 y dic. 1979, Lima, Perú.

UNMSM-CEDOC

trabajó cerca del Presidente de la República cuando este vio mermadas sus posibilidades de conducción política. Como se observa, el conjunto de factores mencionados pertenecen al campo que en el lenguaje convencional se denomina genéricamente "el desarrollo de la conciencia política". Ciertamente, este campo puede ser devaluado por un enfoque esquemáticamente "estructuralista". Pero, por lo menos en las condiciones del tipo del proceso peruano, el mismo parece ser críticamente decisivo. Si ello es así, entonces una superación de la conciencia política del grupo dirigente en futuros procesos de la misma índole puede eventualmente cambiar la pauta de desarrollo del movimiento participatorio señalada anteriormente.

2. En segundo lugar, por las razones expuestas anteriormente, las características de la pauta a la que se sujetó el movimiento participatorio en el Perú tampoco cuestionan sustantivamente la estrategia elegida de concentración de las decisiones políticas fundamentales y de promoción simultánea de la participación en la base como característica de la etapa de "lanzamiento" del proceso participatorio. El proceso iniciado en el Perú, por su temprana cancelación, no brinda sin embargo elementos de juicio que permitan ponderar la hipótesis del "encuentro histórico" entre el desarrollo ascendente de la participación popular y la democratización del poder estatal.[26]

Si nos hemos detenido en la mención de estos problemas es porque pensamos que el desarrollo de las instituciones participatorias precisa, como condiciones necesarias, en procesos del tipo analizado, del control del poder del Estado por grupos dirigentes de orientación ideológica participatoria y de una refinada conciencia y habilidad política. La sustantiva contracción del sistema de instituciones participatorias ocurrido en el Perú, una vez que estas condiciones desaparecen, parece sustanciar este enfoque.

16. Una exposición de esta estrategia puede encontrarse en Carlos Franco *La Revolución Participatoria*, Capítulo X y XI, Mosca Azul, 1975, Lima, Perú.

UNMSM-CEDOC

Necesidades, Acumulación y Participación

Un segundo problema vinculado con las nociones de desarrollo y rentabilidad participatoria, permite diferenciar cualitativamente las condiciones en las cuales operan los procesos de orientación autogestora en sociedades de escasez y abudancia. Este problema ha sido planteado ya por Jaime Llosa, y la nuestra será aquí simplemente una versión sumaria y ligeramente modificada de su enfoque.

La noción de desarrollo participatorio puede ser definida en los términos de una unificación progresiva de los procesos de acumulación de capital (ahorro-inversión) y de intervención autogestora en las decisiones (participación). Pero la manera como se produce la combinación de tales procesos es, en cierta medida, una función del desarrollo económico y político precedente. En las sociedades centrales, el desarrollo tecnológico y productivo, por una parte, y el desarrollo relativo de valores políticos y democráticos basados en la satisfacción previa de las necesidades básicas, por otro, constituye una base consistente para la unificación de la acumulación y la participación. Este, ciertamente, no es el caso de numerosas sociedades de escasez, en las cuales, es preciso más bien intentar el inicio de ambos procesos. Pero la unificación consciente de los mismos se encuentra crucialmente limitado por el nivel de insatisfacción de las necesidades básicas de la población. Estas movilizan el comportamiento colectivo de un modo tal que los mecanismos de participación abiertos en las unidades empresariales, conducen a presiones masivas sobre el capital acumulado deteriorando seriamente su expansión. Este fenómeno convierte el proceso de desarrollo económico en el desarrollo del antagonismo entre la acumulación y la participación. Ello ha sido ilustrado anteriormente al describir cómo los campesinos de las cooperativas usaron los mecanismos de participación para presionar sobre los fondos comunes, tanto aquellos reservados a la capitalización como los destinados a los servicios colectivos, a los efectos de maximizar sus ingresos personales y el consumo privado. En el caso de las comunidades industriales, aunque en menor medida, se produce el mismo fenómeno.

UNMSM-CEDOC

El conflicto entre acumulación y participación en las unidades empresariales tiene, como es fácil inferir, poderosas consecuencias en el desarrollo global del país y sobre todo en las orientaciones políticas que definen el manejo del conflicto. La intensidad del antagonismo conduce frecuentemente a concebir el problema en términos de un dilema inescapable: o se privilegia la acumulación de capital devaluando la participación popular en decisiones, o se privilegia ésta y entonces se bloquea el crecimiento económico. Sobre este enfoque construye frecuentemente el conflicto entre el autoritarismo político y el populismo redistributivo.

El primer par antagónico, acumulación versus participación, a su vez genera un segundo par antagónico, satisfacción de necesidades individuales versus satisfacción de necesidades colectivas. Nuevamente aquí la insatisfacción crónica de las necesidades básicas, apoyadas por el impacto de los medios publicitarios, los efectos de demostración y las motivaciones de prestigio, etc. ejerce una notable presión deformadora. Los trabajadores, a través del poder participatorio disponible, presionan sobre los ingresos empresariales para incrementar sus ingresos personales y derivarlos no sólo a satisfacer sus necesidades vitales (alimento, vestido, vivienda, calzado) sino también aquellas que, en sociedades de escasez, son "secundarias" (radio, televisión, etc.) o, en el extremo, suntuarias. Ello se realiza a costa del sacrificio de las necesidades colectivas, es decir, de aquellas que se satisfacen por el uso conjunto de bienes y recursos tales como servicios de educación, salud, transporte, infraestructura física, puertos, puentes, fuentes de energía, etc. Ejemplos ilustrativos de ello también han sido presentados en los capítulos anteriores.

Este segundo par contradictorio se vincula estrechamente con uno tercero: satisfacción de necesidades presentes versus satisfacción de necesidades futuras. El carácter intenso de las necesidades presentes y su gratificación inmediata impide percibir las necesidades que se plantean a la comunidad más amplia por el crecimiento demográfico, la creación de nuevas fuentes de trabajo, la planificación de equipamientos y servicios,

UNMSM-CEDOC

etc. Ciertamente estos problemas se relacionan con las escisiones del trabajador concreto respecto del grupo y de éste, respecto a la comunidad más amplia y, evidentemente, con el estilo de desarrollo global. Pero lo que nos interesa aquí es simplemente constatar el hecho.

En el proceso peruano, la constelación de contradicciones señaladas fue comprendida casi desde el inicio de la experiencia por reducidos grupos los que, sin embargo, no contaron con el poder político suficiente para superarlas. Por ello, en el curso de los primeros años sólo se pudo promover mecanismos técnicamente idóneos pero insuficientes, como los fondos comunes, las centrales de cooperativas, los Planes Integrales de Asentamiento Rural o los Planes Integrales de Desarrollo cuyo objetivo era centralizar relativamente los excedentes y distribuirlos a nivel de valle y la comunidad. En la minería se intentó hacer lo propio con la comunidad de compensación que permitía trasladar excedentes de las empresas más ricas a las más pobres. Pero, no por el azar, estas medidas no gozaron precisamente de la adhesión entusiasta de los campesinos y trabajadores de la ciudad. La constatación de este hecho, replantea el problema de los métodos a través de los cuales es posible compatibilizar los pares conflictivos.

Ciertamente, lo deseable es el recurso a los métodos participatorios del diálogo, la persuasión, la extensión de la conciencia, o a los mecanismos inductores de un mercado planificado. Pero las posibilidades de esta metodología se limitan por la presión dramática originada por la necesidad de un acelerado desarrollo económico, el vencimiento de los plazos históricos, los conflictos políticos, la amenaza imperialista y la inmoral indiferencia de la "comunidad internacional", impermeable a las demandas de apoyo que incluyan el respeto por la autonomía nacional de los procesos de cambio. ¿Cómo sorprenderse entonces de la coexistencia de métodos autoritarios y democráticos en las políticas de gobiernos verdaderamente interesados en la promoción de la participación popular?

Cuando en el año 1974 el proceso peruano, a través de los mecanismos de la propiedad sectorial y la acumulación socializa-

UNMSM-CEDOC

da (dentro del cuadro del sector autogestionario) encuentra la solución legislativa a los conflictos, materia de este análisis, los plazos históricos de la experiencia se han agotado. El año 1975 el grupo participatorio es desplazado del poder.

El Estilo de Desarrollo

Un tercer problema vinculado directamente con el desarrollo de las instituciones participatorias en la experiencia peruana, fue el patrón de desarrollo de la economía global. Esto influyó negativamente en dos planos: 1) limitando el desarrollo económico de las empresas autogestoras y cogestoras, y por tanto al proceso de participación dentro de las mismas; 2) incrementando la vulnerabilidad del proyecto político global.

En el primer plano, el patrón de desarrollo afectó de manera diferencial a las empresas autogestoras del campo y a las cogestoras de las ciudades. Los campesinos organizados en cooperativas no lograron influir decisivamente en la determinación de los precios de sus productos, la comercialización de los mismos, la compra de insumos y maquinaria, el acceso, oportunidad y costo del crédito, ni pudieron liberarse de una creciente presión tributaria. En la medida que ello fue así, se produjo un constante incremento de los costos de producción que no pudiendo trasladarse a los precios, limitó el proceso de capitalización interna. De esta limitación sólo se libraron parcialmente aquellas cooperativas que colocaban sus productos en el mercado internacional. Pero el erratismo de los precios del azúcar, algodón y café en este mercado, vulneró considerablemente su eficiencia. En uno y otro caso, se observa el papel negativo de una pauta económica que subordina al campo en favor de la ciudad, financiando el desarrollo y consumo de los sectores urbanos y, correlativamente obliga a definir los cultivos en función de las demandas de un mercado internacional incontrolable. Las medidas tomadas por el Gobierno para modificar esta situación fueron notoriamente insuficientes.

Ello respondió, por una parte, a la presión ejercida por las organizaciones de trabajadores de las ciudades para mantener su

UNMSM-CEDOC

poder de compra y, por otra, a la decisión del Gobierno de garantizar la lealtad política de estos sectores. Fue curioso observar el tipo de razonamiento prevalente en los grupos políticos de orientación participatoria en aquellos años. Según éste, los campesinos habían sido beneficiados de modo mucho más importante que los trabajadores de la ciudad, en vista de que aquellos tenían el control autogestor de sus cooperativas y éstos solamente cogestionaban relativamente sus empresas. Ciertamente, detrás de esta argumentación se expresaba la limitación del contenido tradicional del concepto de "cambio social" manejado en el país desde los años 30. Este se traducía básicamente como la transformación del sistema de propiedad. Ciertamente, la izquierda participatoria se diferenció de la izquierda tradicional en la medida en que reemplazó la fórmula estatista por una autogestora y por sus propuestas en torno a un nuevo tipo de democracia política. Sin embargo, ella no había madurado lo suficiente como para comprender la necesidad de un cambio en la orientación de la economía y de una reforma del aparato productivo a los efectos de satisfacer necesidades básicas. El relativo desconocimiento de esta necesidad, condujo a una política agraria que independientemente de sus aciertos (creación de una industria de apoyo especialmente en fertilizantes y tractores, extensión de la frontera agrícola a través de irrigaciones, incremento de los fondos del Banco Agrario, etc.) básicamente dejó sin cambio la relación ciudad-campo.

Las comunidades laborales en la industria, en la medida que el auge del ciclo económico lo permitió, incrementaron el poder de compra de los trabajadores y viabilizaron una ligera redistribución del ingreso en su favor. Sin embargo, la misma alcanzó básicamente al grupo obrero operando en el sector moderno de la economía, es decir, aquel que produce bienes de consumo duradero. Pero cuando, entre otras razones, por el incremento del poder de compra de estos grupos, el sector industrial moderno presiona drásticamente las importaciones, fenómeno que ocurre simultáneamente con una brusca caída del sector externo, entonces se genera la crisis económica que afectará sensible-

UNMSM-CEDOC

mente a la totalidad del aparato industrial, y con él a la comunidad laboral.

El desarrollo de la crisis limitó seriamente la expansión de la política y las instituciones participatorias, pero de modo más grave la estabilidad y continuidad del proyecto global. La lenta maduración de los grandes proyectos de inversión, fundamentalmente en petróleo, minerales e irrigaciones, la política de subsidios que drenaba el proceso de acumulación, las compras de armamentos en vista de los crecientes problemas en las fronteras, el incremento de los precios del petróleo, los insumos y la maquinaria industrial, limitaron seriamente el proceso de capitalización interna del país. Como la crisis económica se acompaña de conflictos sociales y de poder dentro del Gobierno, las tendencias autoritarias y controlistas de éste ensancharon su campo de influencia y modificaron las relaciones entre el grupo gobernante y las organizaciones populares.

La experiencia peruana, según mi opinión, parece probar la necesidad de articular la organización participatoria de las instituciones de base con un modelo de desarrollo económico orientado hacia el interior del país y la satisfacción de necesidades básicas. Sin un modelo de desarrollo de esta naturaleza me parece sumamente difícil expandir el movimiento de institucionalización participatoria y lograr la combinación de autogestión y rentabilidad empresarial. Ciertamente, el cambio de la orientación y estructura del aparato productivo no es fácil en países como el Perú. Este ha sido organizado sobre una estructura extremadamente desigual de los ingresos, de modo tal, que la demanda solvente es reducida y presiona sobre la industria de bienes de consumo durable, cuyos insumos y bienes de capital son importados. Cuando el balance de divisas es inadecuado, y ello ocurre cíclicamente, entonces el sistema entra en crisis. Como se observa, el aparato productivo funciona sobre la base del perfil de necesidades "extranjeras" de los reducidos sectores de altos ingresos. Pero también sobre la base de una articulación dependiente con las economías centrales, las cuales le proveen de maquinaria, insumos, tecnología y equipos. Redefinir, las necesidades por satisfacer de modo prioritario, las necesidades básicas de

UNMSM-CEDOC

los sectores mayoritarios; y autocentrar el aparato productivo de modo de eslabonar internamente la agroindustria, la industria básica y la industria de consumo aparecen entonces como una condición necesaria para el desarrollo de la participación.

Ahora bien, estas modificaciones sólo pueden realizarse en plazos históricamente "largos" y precisan de un grado de poder político que no dispuso el grupo participatorio en la experiencia peruana. En todo caso, la nacionalización de la industria básica, el control público de la banca, la estatización del comercio exterior, incrementaron notablemente el poder del Estado y pusieron a su disposición instrumentos fundamentales para reorientar la economía. Es posible formular la hipótesis que de haberse continuado la experiencia se habría reconocido la necesidad de un cambio en el patrón de desarrollo vigente. Se pudo observar ciertos signos en relación con ello en el año final de la gestión gubernamental. Sin embargo, ello es entrar en el esquivo campo de las profecías. Importa solamente reiterar aquí que una concepción del "otro desarrollo" hubiera tornado más consistente la experiencia de participación popular en el Perú.

El "Modelo Hidráulico" de las Instituciones Participatorias

Un cuarto problema fundamental en el proceso peruano, fue el de la concepción en torno a la participación en las instituciones económicas y educativas.

Como hemos señalado, un eje central de la estrategia política consistía en transferir poder a los trabajadores en las instituciones básicas de la sociedad. Pero transferir el poder a la base no solamente significa facilitar la autoadministración o cogestión en las instituciones económicas y sociales. Significa, también, definir los niveles de la organización institucional en los cuales los trabajadores van a tomar decisiones. Y es aquí precisamente donde se reveló la traslación del modelo hidráulico al modelo de participación.

La revisión de los organigramas y de la estructura "escondida" de las instituciones participatorias en el Perú, muestra el mismo modelo: la asamblea general (símil organizativo de la bomba

UNMSM-CEDOC

hidráulica) remite la participación de los trabajadores (símil procesal del agua) a los órganos superiores de gobierno de las empresas, sean estos Consejos de Administración o Vigilancia en las cooperativas, Junta de Accionistas o Directorios en las empresas industriales reformadas, Consejos de la Comunidad en las Comunidades Industriales, Comités Directivos o de Gestión en las empresas autogestoras (símil organizativo de los reservorios o recipientes situados en la zona superior de los edificios de vivienda). Pero a partir de la participación delegada en el Gobierno de la empresa no existen mecanismos directos de participación en ninguna de las diferentes instancias organizativas, manteniéndose la estructura vertical y descendente característica de las clásicas empresas privadas o estatales.

Esta concepción de la organización participatoria se basa, como vimos al describir las cooperativas, en la separación de lo que se denomina los procesos de gobierno empresarial y los procesos de organización del trabajo y la producción. Esta separación en la institución de trabajo duplica la escisión societaria entre las "esferas" de la economía y la política, o entre el Estado y la "sociedad civil".

Este diseño organizativo se basó en la preocupación por combinar la participación democrática (entendida como presencia de los trabajadores en los órganos dirigentes de la empresa) y la eficacia económica (entendida como el control de las líneas de mando en la actividad productiva por los equipos técnico-profesionales). Influyó en este mismo diseño el reconocimiento del escaso nivel educativo y de calificación profesional de los campesinos y los trabajadores en general que bloqueaba sus posibilidades de gestionar el acto productivo. Ahora bien, hemos señalado ya, con algún grado de detalle, los problemas generados por el diseño organizativo en la participación real de los trabajadores. Aquí simplemente revisaremos sus consecuencias más obvias:

1. Desarrollo de un enfoque, en los trabajadores de base, según el cual la participación es: a) un "deber" de sus delegados en los consejos directivos; b) una calidad de los actos de gobier-

UNMSM-CEDOC

no institucional; c) una esfera separada y distinta del acto productivo cotidiano; d) un recurso de poder para incrementar sus ingresos o separar a los supervisores autoritarios; e) una obligación externa de concurrir a asambleas masivas para escuchar informes cuyo contenido abstracto y técnico no entienden o en las cuales no les es posible intervenir por el número de asistentes y el tiempo disponible; f) una práctica de y en las "alturas" y no de y en las "bases".

2. Desarrollo de conflictos frecuentes entre el grupo técnico-empresarial y los trabajadores manuales, originado en las relaciones diarias de dominio-subordinación (en el uso del poder) y de "abundancia" y "escasez" (en la distribución de los ingresos).

3. Limitaciones en el aprendizaje de valores inherentes a la participación, como la autoexpresión, la tolerancia, la flexibilidad, etc., en vista que su práctica cotidiana se ordena en función de condiciones de trabajo ordenadas jerárquicamente. Estas limitaciones se extienden a su calificación profesional en vista de la parcelación, monotonía o carácter rutinario de su tarea.

4. El desarrollo recurrente y alternado del "autoritarismo" o del "asambleísmo" como métodos para la resolución de los conflictos, lo que conlleva inestabilidad en la dirección política y técnica de la empresa. El hecho de no contarse con mecanismos para la superación de disensos en las unidades básicas de la empresa y la potenciación horizontal y vertical de los conflictos, origina el recurso a las asambleas como único medio legítimo para resolverlos. Ello conduce a desplazar de éstas los contenidos empresariales de la agenda y a convertirlas en sedes exclusivas de decisión "política". Cuando la recurrencia del método obstaculiza el desarrollo económico o pone en cuestión la propia existencia de la empresa, entonces los mismos trabajadores demandan el retorno a la rutina jerárquica del trabajo.

Para enfrentar estas consecuencias se han introducido en los diseños organizativos y en la práctica empresarial, unidades de asesoramiento funcional, a los órganos de gobierno en las coo-

UNMSM-CEDOC

perativas, y a las líneas ejecutivas en las empresas autogestoras, constituidas por trabajadores captados o elegidos. Por otra parte, la creciente experiencia ganada por los trabajadores y su voluntad manifiesta de mejorar el funcionamiento productivo e institucional de sus empresas ha hecho posible avances importantes en el control de los problemas originados por el modelo hidráulico.

Pero ellos nos son suficientes y parecen mostrar la conveniencia de un nuevo diseño organizativo, que combine la presencia delegada en los órganos de gobierno, con la participación directa en las unidades de base (equipos de trabajo, talleres, secciones). El conocimiento directo por los trabajadores de los problemas que allí se plantean, la dimensión manejable de los mismos, el involucramiento personal en sus soluciones, las relaciones cara a cara y las posibilidades de una dirección colectiva y autodirigida de la actividad productiva diaria constituyen argumentos en favor de los mecanismos de participación de base. La "democracia de talleres" permite, aparentemente, no sólo unificar del acto productivo, sino también incrementar los valores y actitudes participatorias.

Los Efectos del Contexto Internacional en la Política e Instituciones Participatorias

Finalmente, desearíamos señalar brevemente la especial importancia que adquiere el comportamiento del contexto internacional en experiencias nacionales del tipo de la peruana.

En primer lugar, los procesos de orientación participatoria son especialmente sensibles a los cambios que se registran en el plano internacional. Las fronteras de expansión interna de la participación popular en el Perú estuvieron condicionadas, al menos en parte, por la voluntad gubernamental de transferir poder a la base. Pero, como hemos visto, esta decisión política coexistía con la necesidad de fortalecer el Estado para controlar la acción de los monopolios extranjeros, reorientar la economía y redefinir la política internacional. Ello comportaba el ejercicio de métodos políticos de apertura y de control, de transferencias

UNMSM-CEDOC

y centralizaciones, de extensión y recorte de libertades democráticas. A través de estos conflictos inevitables en los estilos de gestión política es que surge y tiene que desarrollarse el movimiento participatorio desde la base popular. Pero es evidente que en tanto el balance de estos conflictos se inclina a favor de la gestión gubernamental democrática, se amplían las fronteras de expansión del movimiento participatorio.

Ahora bien, ello exigía en el caso peruano especiales dotes de talento político tanto en el reducido grupo participatorio en el poder, como en las nuevas dirigencias populares en la base. En el primer caso, por la concurrencia de otras orientaciones en el Gobierno, como por las reglas castrenses a través de las cuales se procesaban las decisiones. En el segundo caso, por la presión reivindicatoria de las bases populares, que presionaban por una redistribución inmediata de los ingresos, y la relativa comprensión por la dirigencia de las condiciones existentes en el Estado para la satisfacción de la misma. En este contexto, resulta evidente la fragilidad intrínseca del proceso global y su extraordinario grado de vulnerabilidad. Sin embargo, este proceso pudo desarrollarse, a través de conflictos internos, durante cinco años de manera más o menos equilibrada. Ciertamente, durante aquellos años se produjeron presiones internacionales, originadas por la colisión entre la política de nacionalizaciones y el poder que las empresas transnacionales ejercen en las políticas de ciertos países centrales. Pero, en general, el contexto internacional inmediato, y nos estamos refiriendo básicamente al cono sur de América Latina, era favorable; pues los gobiernos de esta zona mantenían relaciones normales con el Gobierno peruano. Este hecho es singularmente relevante para la conducción militar del Estado Peruano, profundamente sensibilizado por los problemas de la seguridad nacional y la situación fronteriza. En este sentido, la relación con los países vecinos era básicamente más importante para el gobierno peruano que los comportamientos de las grandes potencias. La elección de una línea internacional tercermundista y no alineada, que expresaba una posición interna nacionalista y participatoria, se acompañaba, por otra parte, de la expectativa del apoyo internacional de los Es-

UNMSM-CEDOC

tados integrantes del movimiento no alineado. Este apoyo, en el plano político, le fue concedido.

El comportamiento de los Estados vecinos y del movimiento no alineado operó positivamente en el desarrollo interno de las instituciones participatorias al dotar a la dirección política del país de la seguridad y del clima internacional necesarios para centralizar su atención y esfuerzos en la solución de los problemas nacionales. Pero, esta situación se modifica sustancialmente con los cambios de gobierno en el cono sur y la aparición de fuertes tensiones en las fronteras. A partir de ese momento, los criterios políticos ceden paso a los criterios castrenses. Se presenta, entonces, una tendencia a procesar los problemas internos en términos de problemas de "seguridad nacional"; la participación popular y las tensiones sociales que la acompañan son percibidas por sectores en el poder como un factor limitante de la requerida "unidad nacional". Los conflictos políticos, conceptuados antes como consecuencias inevitables de la profundización de las reformas, son experimentadas ahora como amenazas a la "paz interna". Como es natural, el cambio del enfoque político por el militar, altera el balance en los métodos de gobierno a favor de la centralización, el control o el autoritarismo. En este contexto, comienza a limitarse la frontera de desarrollo de las instituciones participatorias y el movimiento popular.

Pero los efectos de los cambios en el contexto internacional no se hacen sentir exclusivamente en el plano político sino también en el plano económico. Recursos importantes del Estado, cuyo uso fue previsto para proyectos de inversión e incremento de los presupuestos de los ministerios de bienestar social, son orientados a la compra de armamentos. Finalmente, la profunda crisis de la economía internacional del año 1974 y los cambios que origina en la devaluación de los productos de exportación y el incremento notable de las importaciones, culmina por cerrar el círculo. No es casual entonces que en los años 74 y 75 se produzca una modificación en los métodos de gobierno y una contracción del desarrollo del movimiento participatorio.

UNMSM-CEDOC

El proceso que reseñamos expresa entonces la notable importancia del contexto internacional para los procesos de cambios orientados a la participación popular. El conocimiento de la fragilidad de éstos y su vulnerabilidad a los condicionantes externos, obliga a replantear los términos en los cuales la comunidad internacional puede contribuir a fortalecer las experiencias participatorias en el Tercer Mundo.

UNMSM-CEDOC

PERU:
PARTICIPACIÓN POPULAR
se terminó de imprimir
en diciembre de 1979
en los talleres de
INDUSTRIAL*gráfica* S. A.
Chavín 45. Lima 5, Perú.
R. I. 5820

UNMSM-CEDOC

CENTRO DE DOCUMENTACION
CEDEP
N° 0155 21 MAR. 1988

UNMSM-CEDOC

EDICIONES CEDEP

PERU: Comercio y desarrollo
Quijandría, Vega Centeno, Moreyra, Sánchez Albavera, Estremadoyro, Schuldt, Flores, Otero, Roulet, Guiulfo.
Lima, 1979, 233 págs.

PERU: Identidad nacional
Zamalloa, Ribeiro, Millones, Mayer, Hernández y Saba, Marzal, Escobar, Ortega, De Althaus, Franco, Guerra García, Vargas, Rouillón, Idígoras, Arróspide de la Flor, Neira.
Lima, 1979. 512 págs.

PERU: Participación popular
Carlos Franco
Lima, 1979. 160 págs.

En prensa:

Marx y América Latina
José Aricó

Perú: Modelo de acumulación y ciclo del capitalismo periférico
Daniel Carbonetto.

En preparación:

Del Estado oligárquico al capitalismo de Estado
Francisco Guerra García.

Participación, poder y personalidad
Kenneth Langton, Martin Scurrah, Didier Retour, Santiago Roca, Carlos Franco.

Perú: La agenda futura de la problemática internacional
Hélan Jaworski.

Diseño gráfico: Carlos Liendo
Impresión: INDUSTRIA*Lgráfica* S.A. Lima, Perú.

UNMSM-CEDOC

Las sociedades participativas y autogestoras han sido tradicionalmente conceptuadas como sociedades situadas al "final" del desarrollo industrial o post-industrial. Percibidas como sociedades de "abundancia" ellas precisan, como condiciones necesarias y antecedentes, del desarrollo económico, la democracia "política", una consistente red institucional, la extensión e incremento de los conocimientos y competencias, el dominio de tecnologías sofisticadas, la satisfacción de las necesidades básicas, la relevancia cultural de los valores de libertad e igualdad. Por lo señalado, la organización democrático-participatoria de la sociedad es enfocada como un proceso político que se inicia en la "sociedad civil" y culmina en el Estado. Por tanto, su direccionalidad es ascendente. Simultáneamente, los medios políticos que permiten su realización, son definidos como democráticos: la pluralidad y el consenso, las libertades y los procesos electivos. Como es fácil comprender, la direccionalidad y el contenido de los medios se basan precisamente en el nivel cualitativo del desarrollo alcanzado.

Este, ciertamente, no es el caso de numerosas sociedades de escasez, entre ellas, la peruana. Comprender lo anterior, parece obligar a pensar la totalidad del proceso de organización participatoria de la sociedad en términos cualitativamente diferentes. Las condiciones de numerosas sociedades de escasez son suficientemente conocidas. Ellas hacen sencillamente inviable la reproducción de la direccionalidad y los medios que en el mundo desarrollado aparecen como los mecanismos "naturales". En otros términos el proceso de organización participatoria en tales sociedades se inicia *con la toma del poder por medios no democráticos y con una direccionalidad descendente. Ciertamente, este juicio no pretende cubrir la totalidad de los procesos participatorios en las sociedades de escasez, pues evidentemente éstas se encuentran en diferentes niveles de desarrollo. Pero sí pretende extenderse para sociedades en niveles iguales o "inferiores" de desarrollo de aquel en que se encontraba el Perú en 1968.*

UNMSM-CEDOC