

**EL PODER POLÍTICO:
¿FUENTE DE DERECHO^a?
LA INJERENCIA DEL GOBIERNO
REVOLUCIONARIO DE LA FUERZA ARMADA
EN EL DERECHO DE PROPIEDAD**

José Francisco Gálvez

1. INTRODUCCIÓN

El liberalismo desde finales del siglo XVIII no sólo ahondó en la defensa de los derechos del individuo sino que propició el mejor aprovechamiento de éstos. De por medio se hallaba la búsqueda de la prosperidad así como la protección de los bienes jurídicos: la libertad, la propiedad y la seguridad. El establecimiento de costumbres y la rigurosa elaboración de las normas como derecho material sirvieron para crear toda una tradición cultural apoyada en el formalismo jurídico¹. Sin embargo, la realidad pronto mostró distorsiones sociales que había motivado dicha prédica: *“Como la afirmación de una libertad y de una igualdad formales habían sido los instrumentos más idóneos para garantizar al homo economicus la desigualdad de las fortunas, así esta propiedad espiritualizada se había concretado, por gracia de sus ilimitadas posibilidades de transformación en la piedra filosofal de la civilización capitalista, la mas pobre, la más descarnada de las construcciones jurídicas se habría demostrado un medio eficientísimo para cambiar todo en oro, diligente instrumento para todo tipo de mercificación”* [Grossi 1992: 131]. Fue así que la sociedad buscó tipos de respuesta², con elementos cargados o no de ideologías, las que marcarían las pautas sobre las cuales el individuo debía desenvolverse. Circunstancias que pusieron en evidencia aspiraciones dejadas de lado del universo legal existente y cuyo reconocimiento plantearía su conversión en derechos adquiridos, con lo que posteriormente se demandarían la capacidad de poner en acción la facultad generada. Hasta entonces el orden sistemático se había encargado de redistribuir el ejercicio del poder, contemplándolo con la especialización de funciones y un modelo donde las normas escapasen de toda vinculación con los hombres para volverse neutrales e impersonales. Ello no descartaba excepcionalmente la intromisión del gobierno en la vigencia y aplicación de la ley. Complementariamente no podemos dejar de lado

el cambio de actitud estatal de *statu quo* o de *laissez faire, laissez passer* (dejar hacer, dejar pasar) durante el siglo XIX para luego tomar una postura con una injerencia gradual en el aspecto social, económico y jurídico. La estrategia del Estado para disminuir los impactos sociales no fue llevada de manera uniforme por los diferentes gobiernos, pues también estuvo supeditada al carácter del régimen. Constitucional o de facto, (éste último producto de un golpe de Estado que estableció la diferencia en la forma cómo se ejercitaba el principio de autoridad estatal), acompañado de legitimidad y consenso o autoritarismo, con la consecuente libertad o restricción de los medios que permitiesen la renovación y el fortalecimiento del sistema político. En la década de los setenta el Perú fue testigo de cambios de diversa índole, desde un distanciamiento de los civiles en el manejo directo del poder político hasta la reforma del Estado³. Los derechos requirieron del reconocimiento y de la posibilidad de accionarlos frente al ente estatal supeditado al gobierno de turno, lo cual nos muestra la precariedad, evidenciando a todas luces la fragilidad del Estado de Derecho⁴. No podemos dejar de expresar que aunque la norma producida durante la reforma recogiese una aspiración colectiva de la sociedad, en los hechos los individuos no sólo se distanciaron de las respuestas que demandaba el Estado sino que desvirtuaron el espíritu del cambio, fuese por las contradicciones en el papel desempeñado por el Derecho Público o porque los individuos hicieron de la norma un abuso del derecho. El presente artículo pretende proporcionar algunas pistas sobre la experiencia de la gestión gubernamental de 1968 a 1975 y con ello mostrar los cambios estructurales a partir de las figuras jurídicas que los sustentaron.

I. LA REFORMA DEL ESTADO Y EL NUEVO DERECHO

El golpe de Estado generado en el Perú el 3 de octubre dio inicio a todo un proceso de transformación que incluyó desde el derecho al uso de los recursos naturales hasta la intervención en las unidades económicas de los sectores productivos. En el discurso oficial, el régimen había planteado la lucha contra la injerencia extranjera, la presencia de los grupos de presión y en favor de una mejor condición para los desposeídos. Pretendió el establecimiento de un nuevo vínculo entre la sociedad y las relaciones económicas. Ello creaba la necesidad que “...[la] *revolución social ha de ser al mismo tiempo una revolución jurídica sino quiere limitarse a constituir una vana perturbación política*” [Ripert 1950: 2]. El Derecho dejaba de lado su inalterabilidad para convertirse en un instrumento de avanzada, motivado por una realidad que esperaba mecanismos de adecuación: “*modalidades o manifestaciones sistemáticas, aunque a la larga, variables que tratan adaptarse a él o de encauzarlo*” [Basadre 1967: 81]. Con ello se demandaba una nueva

versión de instituciones con principios aceptados y cuyo razonamiento fuese finalista. Era necesario buscar un correlato con el ámbito de lo jurídico, ofreciendo un planteamiento casi homogéneo frente a las aspiraciones colectivas de la sociedad que representaba el Estado. Nuevos fundamentos hicieron variar el alcance de los derechos que el liberalismo había considerado como absolutos⁵, replanteándose los principios rectores del Derecho tanto a nivel de concepción de normas como en enfoques que hicieron hincapié en el papel tutelar del Estado. Ello nos invita a distinguir los fenómenos de cambio donde antes estaba “...una ideología destinada a sostener un sistema político fundado en el principio de la propiedad privada” [Kelsen 1963: 118] dando paso a una reformulación de tendencias en el campo agrario y laboral. Aunque el artículo 34 de la constitución de 1933 planteaba el uso de los bienes en armonía con el interés social, el número 31 recogía el espíritu individualista con el cual cada propietario tenía la plena disposición de las atribuciones del bien como tal, provocando una discusión en conocer que aspecto era determinante en la propiedad. En forma restrictiva la norma se había referido al derecho de uso más no al disfrute ni a la disposición, dejándose de lado la concordancia con el interés social. “Esto a pesar de que el disfrute es probablemente la facultad o derecho más importante del derecho de propiedad, porque es el gozo a la explotación económica, es la percepción de rentas” [Avendaño 1980: 134]. Desde 1891 el pensamiento cristiano había insistido en una nueva manera de replantear el tema de la propiedad, motivada sobre todo por el auge del socialismo que encontraba en las grandes mayorías desposeídas un asidero frente al enriquecimiento propiciado por el liberalismo. La encíclica “Rerum Novarum: Sobre el estado actual de los obreros” apareció en dicho contexto enumerando una serie de principios que permitiesen afrontar la situación por la que atravesaban los obreros. El punto 15 planteaba la función social de la propiedad como una alternativa frente al uso y abuso de la propiedad (*ius utendi* y *ius abundeti*) que se habían incorporado al código civil francés: “En cuanto a esto, no debe poseer el hombre las cosas externas como propias, sino como comunes; es decir, de tal suerte, que fácilmente los comunique con otros cuando éstos los necesiten. Por lo cual dice el Apóstol: manda a los ricos... que den y repartan francamente” [Encíclicas Pontificias 1957: 427]. Como se aprecia, el derecho individual debería quedar subordinado a la comunidad creándose una mejor armonía en el logro de un mayor beneficio. Principio que no negaba la existencia de la propiedad privada pero que rescataba una raigambre jusnaturalista distinta a la concebida en la teoría pura del derecho del siglo pasado. A ello se sumó, por parte de la Iglesia, el cuestionamiento vinculado con la retribución recibida a cambio del trabajo. León XIII postuló el llamado salario familiar como sustento de la célula básica de la sociedad por antonomasia, “...ya que el hombre no es un engranaje del mercado sino un representante de su familia a la cual debe llevar sustento.

Además el salario debe permitir que el trabajador pueda ir constituyendo un pequeño patrimonio, esto es una capacidad de ahorro, de modo que pueda acceder a la propiedad... y mejorar sustantivamente su condición social... [Planas 1996: 21] Aunque dichas ideas tardaron en llegar al Perú, ello no fue óbice para que laicos comprometidos y reunidos alrededor del partido Unión Popular (1931) retomaran en su Manifiesto-Programa la participación de los obreros y empleados en una relación más directa con su centro de labores, la misma que se iniciaba con *"...las utilidades y la emisión de acciones sobre elementos de trabajo en todas las empresas con el fin de que ellos intervengan en la administración de los negocios"* [Planas 1996: 73]. Siguiendo esta línea el partido Democracia Cristiana, años más tarde, sostuvo que *"la empresa que mejor condice con el espíritu de la ideología social cristiana es una empresa comunitaria que permite sentarse en torno a la misma mesa a los trabajadores y a los capitalistas para manejar a la empresa, para dividirse las utilidades, para ser todos propietarios de la empresa, con el fin de establecer la fraternidad entre capitalistas y trabajadores no como una prédica más o menos sentimental sino como resultado del común interés por la prosperidad de la empresa común"* [Cornejo 1962: 57]. A partir de 1968 las instituciones de derecho Público permitieron la modificación de las pautas relacionadas con las correspondientes al área comercial y civil, como parte del cambio de actitud del Estado al convertirse en artífice de los nuevos rumbos, mostrando grados de susceptibilidad y una determinada magnitud, acorde con el tipo de respuesta a las inquietudes de la sociedad que debía transformar. El ente estatal se presentaba en este proceso de cambios -en palabras de Pierre Rosanvallon- como solución y problema. Solución porque encarna a instituciones, prácticas y reglas sociales. Problema porque su respuesta está condicionada a la interrogante inestable, inalcanzable y discutida sobre cómo institucionalizar el aspecto social⁶. Desde el liberalismo del siglo XIX se había considerado que el grado de intervención del Estado debía ser mínimo ocupándose de ser mero regulador de las relaciones privadas. Sin embargo, las crisis coyunturales y estructurales desde 1929 demandaron al Estado una participación más activa en las relaciones sociales, al margen de los contextos. Ejemplo de ello fue el cambio en las medidas que excepcionalmente reclamaban la intervención estatal bajo el criterio de utilidad pública. Las circunstancias del presente siglo redefinieron dicho presupuesto ampliándolo al de necesidad pública y con lo cual, se desechaba la interpretación restrictiva de la injerencia gubernamental. Las experiencias habían demostrado que también a largo plazo el Estado debía bajo sus atribuciones tener la capacidad de decisión en circunstancias donde los beneficiarios fueran las mayorías. *"Es indudable que al sustituirse el concepto de necesidad pública por el de utilidad pública, se amplió considerablemente el campo de aplicación de la expropiación⁷. En efecto una serie de casos, como la expropiación por zonas o*

por motivos de ornamentación, evidentemente no podían tipificar situaciones de necesidad sin forzar el significado natural de los términos” [Sayagües 1957: II: 331]. Ello marcó el precedente para comprender en el futuro nuevas situaciones, por parte del ente estatal, las que se verían recreadas en la década de los sesenta bajo el nombre de interés social, concepto que evidenciaba aspiraciones ideológicas pasadas y que en países como el nuestro buscaban una articulación bajo interpretaciones económicas, sociales y culturales. L. Morlino sostiene que el régimen militar o pretoriano que irrumpe en el orden constitucional bajo la figura de un gobierno de facto “*No tiene ideología definida (por lo recurre a veces a valores tales como el interés nacional, la seguridad, el orden, la racionalización del despilfarro), tiene escasa movilización desde arriba, así como una considerable apatía a nivel de masas*” [Pastor 1997: 127]. Sin embargo, podemos apreciar que el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada muy por el contrario si tuvo en mente un proceso de renovación estructural en diferentes áreas de la sociedad, el mismo que se daría a conocer años después y que no se desligó de una prédica política de carácter ecléctico, que en el fondo determinó cambios profundos en la estructura del Derecho.

II. LAS EXPROPIACIONES

Un primer caso de injerencia estatal estuvo constituido por la expropiación -instituto de Derecho Público- que era aplicada, en principio, a bienes de consumo y luego a los de producción. Bajo la bandera del nacionalismo el asunto de la Brea y Pariñas había generado una gran expectativa por la manera como se esperaba su desenlace. Su proceso nos puede dar luces de la forma en que fue abordado por el Derecho. La sentencia del Quinto Tribunal Correccional de Lima, en dictamen por mayoría, declaró inadmisibile el recurso de *Habeas Corpus* presentado por los letrados de la International Petroleum Company, su razonamiento jurídico se inclinó en avalar la intervención estatal y mostró: “...*algunos aspectos ideológicos de la formación del jurista [reflejados] en la elaboración y la transmisión de determinados conceptos*” [Avendaño 1977: 435]. Circunstancia que no excluyó el sometimiento de los jueces frente al poder y que podría considerar a éste como fuente de Derecho⁸. En el primer argumento sostiene que el gobierno ha actuado “...*bajo un rígido Estatuto inmodificable, en el que promete actuar conforme a la Constitución e imprimir un sentido eminentemente nacionalista...*” [Ferrero 1972: 406], planteamiento que le reconoce al actor el pleno ejercicio de la soberanía nacional y que nos permite, vía jurisprudencial⁹, recoger la tesis de esos años: “*La Revolución Peruana se define como Nacionalista e Independiente. POR SER NACIONALISTA: ...Afirma y defiende la soberanía del Perú, garantizando su*

desarrollo autónomo y su seguridad integral... Defiende indeclinablemente los recursos de la Nación... [Revolución Peruana 1975: 2]

Ello significó la ruptura en la actuación del Estado, el mismo que hasta entonces había actuado solamente frente a bienes de uso y consumo. Desde la década de los cuarenta se habían adoptado medidas con injerencia estatal como la ley 8951 que estableció limitaciones o reservas a la libertad de comercio e industria o la norma que determinó la paridad cambiaria. Pero en 1968 y dado su peculiar comportamiento ¿era posible la intervención frente a bienes de producción? y por lo tanto jurídicamente el acto de expropiación en los hechos ¿era una nacionalización e incluso una estatización? Cuando el juzgado se refiere al ejercicio de la soberanía reconoce como atributos propios del Estado tanto el *ius negotii* o la capacidad de negociación como sujeto de derecho que puede vincularse a otros sujetos fuesen internacionales o nacionales, privados o no, y por otro lado, el *ius imperium*, es decir el monopolio en el uso del poder político como tal. Proceso que en palabras de Basadre reflejaría un cambio, dejando de ser un "...dogma inmutable, no sólo a la institución en sí, sino también a la estructura y a sus funciones" [Basadre 1967: 84]. La nacionalización implicaba la sustracción de los medios de producción de la iniciativa privada propiciando su utilización en el interés público. Como señala Konstatin Katzarov el objetivo de esta medida recaía "...sobre empresas económicas completas, tomadas como goodwill, fondos de comercio o como una especie de universitas (es el caso de las nacionalizaciones de bancos, de compañías de seguros, de empresas industriales o de minas) y solamente en una pequeña medida o de manera excepcional, sobre bienes corporales, tales como inmuebles o herramienta agrícola" [Althaus 1973: 8.1.3.a]. Las medidas iniciadas por el gobierno militar respondieron al carácter impersonal tomado en cuenta por el interés público, según el cual el Estado se irrogaba su participación en bienes que estaban restringidos al sector privado. Jurídicamente, el Decreto Ley simbolizaba el acto supremo, que no podía inmediatamente cuestionarse en los tribunales dada la concentración del poder político en ese momento, quedando legalizado lo actuado. Según la doctrina, el sector nacionalizado debía colocarse bajo el régimen del Derecho civil y no bajo el público, característica que marcaba la diferencia con la estatización, que aunque también surgía desde el aparato estatal, quedaba circunscrita a este último derecho. De esta forma el proceso iniciado por el Ejecutivo no constituía una simple interrupción al sistema vigente de ese entonces sino planteaba una serie de principios con nuevos desafíos. En los hechos las medidas prosiguieron bajo el Derecho Público y supletoriamente tomaron en cuenta el de carácter civil. La naturaleza del razonamiento de los institutos jurídicos partía de una concepción sobre la sociedad y su desarrollo, el mismo que podemos retrotraerlo hacia los años cincuenta con la Comisión Económica para América

Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), a la que añadiremos algunos lineamientos provenientes del pensamiento social cristiano arriba descritos. Esta entidad había recomendado a los países de la región un programa económico mediante el incremento del gasto público para propiciar la reactivación de la demanda y la orientación de la economía, lo que se llevaría a cabo con la creación de una industria nacional, el otorgamiento de subsidios y el establecimiento de controles para las divisas. Algunos visos de dicha influencia la apreciamos en el marco legal peruano con: la promulgación de la Ley 13270 o Ley de Promoción Industrial (30.11.1959) que proporcionó incentivos al sector privado para la actividad manufacturera en una economía que aún estaba liderada por la exportación de materias primas. La creación del Instituto Nacional de Planificación, dentro un nuevo esquema estatal estableció prioridades a corto, mediano y largo plazo, los cuales se volcarían en los planes quinquenales años más tarde. Visto así, mucho tuvo que ver el uso que se le diera a la planificación como instrumento, pues de ello dependían los beneficios o los resultados contraproducentes que tendría el país¹⁰. Una última muestra la injerencia “cepalina” en los años sesenta fue la ley que permitió la sustitución de importaciones que aunque evitó la presencia de productos terminados, beneficiando al país con la creación de nuevos puestos de trabajo orientados al empleo de mano de obra, en los hechos no se excluyó que en la importación de las piezas “...ya estuviere el valor agregado de su producción y que, en consecuencia, debíamos pagar por ello en divisas” [Otero et al. 1978: 111]. En los años setenta, el Poder Ejecutivo al plantear su marco teórico recogió el conjunto de medidas de dos décadas atrás dentro de un modelo político llamado revolucionario y cuyo cambio demandaba alteraciones en el orden jurídico. Se señaló que era necesario: “...transformar el sistema político, económico y social del país y cancelar nuestra condición de sociedad subdesarrollada, capitalista, oligárquica y sometida a los intereses del imperialismo, a fin de construir una democracia social en que todos los peruanos puedan realizarse a través de la plena participación en el ejercicio del poder social dentro de una comunidad nacional verdaderamente soberana” [Revolución Peruana 1975: 1]. Las reformas no se hicieron esperar. Enarbolando el espíritu nacionalista se produjeron las expropiaciones de empresas norteamericanas además de la International Petroleum Company, Marcona Mining Company, Cerro de Pasco Corporation, International Telegraph and Telephone y el Chase Manhattan Bank.

III. LA LEY DE REFORMA AGRARIA

El Estado intervino en el sector agrícola mediante el Decreto Ley 17716 o Ley de Reforma Agraria frente a la existencia de latifundios¹¹, al mantenimiento de sistemas

antisociales de trabajo, la utilización del riego, pero sobre todo para propiciar una relación más directa de la propiedad en función del uso directo por parte del propietario. Hasta antes de la reforma lo más palpable era la sobre explotación del trabajo, lo cual formaba parte del esquema oligárquico y contaba con el consentimiento del Estado. Sin embargo, el cotejo de información de esos años nos indica que “...el sistema de hacienda señorial previo a la reforma agraria de 1969 se encontraba, salvo excepciones, en franca decadencia. El volumen de mano servil que absorbía era reducido y, por consiguiente, su capacidad para extraer rentas pre-capitalistas era también reducida” [Álvarez 1979: 37]. El II Censo Agropecuario Nacional de 1972 desvirtuó el planteamiento oficial respecto a la distribución de tierras, las grandes propiedades y a los minifundios, puntos capitales en la justificación de la reforma al detectarse que en la sierra el minifundio controlaba gran parte de las tierras y de la estructura de producción. Sin embargo, la norma persistió en redistribuir la propiedad bajo el criterio del interés social, estableciendo tipos de propiedad, procedimientos para la afectación, adjudicaciones así como asistencia técnica y crediticia para el agro. Todo ello dentro de la construcción de “...un Estado corporativo-autoritario, cuyo eje reposara en la posibilidad de influir y controlar la movilización de masas” [Matos 1984:132], lo cual fue limitado. Hasta entonces, los complejos agroindustriales dejaban de girar en torno a las casas hacienda para convertirse en Cooperativas Agrarias de Producción, propiciando la participación de trabajadores quienes elegían a sus dirigentes, del mismo modo, las negociaciones ganaderas se convertían en Sociedades Agrícolas de Interés Social. Pero dada la magnitud de esta reforma, el gobierno no dejó la injerencia directa en la marcha de las empresas. Aprobaba los estatutos, podía intervenir directamente en el funcionamiento, reemplazar a los dirigentes por funcionarios públicos; todo ello en correspondencia a los planes del ministerio de Agricultura y el de Alimentación. El ente estatal tomó también bajo sus atribuciones la aprobación de la política de salarios e incluso establecer mecanismos en caso de paralizaciones o atentados contra la reforma agraria¹². Frente a tales hechos se produjeron una serie de contradicciones en el proceso. ¿Cuál sería la disposición en torno a las utilidades generadas? Según el Estado éstas deberían orientarse al pago de la deuda agraria y a criterio de los trabajadores (influenciado o no por el control en el incremento de salarios) las utilidades pasarían a engrosar los montos de los salarios. Lo que no excluyó que, por otro lado, al no proceder el aumento salarial se disminuyesen las jornadas de trabajo. “En estas circunstancias, la declarada aspiración oficial de transferir gradualmente el poder a las bases resulta una afirmación irónica” [Matos 1984: 78]. La toma de tierra constituyó otra contradicción, pues las afectaciones no necesariamente involucraban a gente del lugar sino que potenciales beneficiarios terminaban provocando actos para demandar dicha medida. Existieron además

desaciertos en la aplicación de la norma: no se cumplió el límite establecido en el número de hectáreas ni se dio la protección de los ex propietarios al incumplirse el justiprecio de los bienes afectados. Ello no excluyó que los socios de las cooperativas además desvirtuaran el espíritu de la reforma al hacer de los puestos de trabajo patrimonios familiares. No se pudieron mantener los niveles de producción y con ello disminuyó el ingreso de divisas para el Estado, por este concepto. El régimen, al mostrar la reforma como una de sus conquistas sociales, no pudo permitirse el derecho de reconocer públicamente el fracaso. Las cooperativas al ser favorecidas por el gobierno nunca tuvieron pérdidas, pese al mal manejo en alguna de ellas, con lo cual su situación pasó a incrementar los gastos estatales. La norma quiso plantear una alternativa con un nuevo planteamiento en las relaciones entre la sociedad y el ente estatal, sin embargo al darse éstas con las características propias de los órganos castrenses, no consiguió *“...disolver las contradicciones sociales y forjar una identidad colectiva nacional, sin contar con las bases económicas e ideológicas indispensables para ello, fenómeno perceptible también en otras áreas de la sociedad peruana, donde debe encontrarse el fracaso del proyecto militar”* [Matos 1984: 134]. No cabe duda que la reforma aunque estuvo fundamentada en aspiraciones colectivas careció de coherencia en la intervención por la manera como se llevó a cabo así como por la respuesta de aquellos adjudicatarios. Más allá del aspecto demagógico las medidas no llegaron a incorporar al campesino al espíritu de la ley: *“...sólo tomó conciencia de que ser propietario significaba disponer plenamente de la propiedad y sus frutos y no integrarse dentro del sistema productivo nacional; con esto se produjo la desarticulación de la agricultura y la ganadería”* [Guerra 1998: IX: 80].

IV. LA LEY GENERAL DE INDUSTRIA Y LAS EMPRESAS DE PROPIEDAD SOCIAL

El proceso encaminado por el Estado también comprendió un replanteamiento al interior de los centros de labores, que encontraba un antecedente práctico en la experiencia yugoeslava llamada autogestión. Con ello se recogían planteamientos anteriores respecto al papel que debían desempeñar los trabajadores. Respondiendo a un mayor reconocimiento del papel de los empleados que aportaban trabajo, aspecto que hasta entonces no tenía mayor consideración que la de ser retribuido a través del salario en el centro laboral, con lo cual se evidenciaban fines distributivos bajo la tutela estatal, alejándose del esquema clásico que privilegió a la sociedad anónima como el modelo que mediante el aporte de dinero ejercía el control, la dirección y las ganancias de la empresa. La

prédica estatal recogió viejos anhelos que revaloraban al trabajo que hasta ese momento era elemento relegado frente al capital, motivando una discusión en la manera de llevar a cabo la organización societal y qué aspecto sería el relevante para su gestión. Como sostuvo Luis Bustamante: *“Dicho de otra forma, el capital es fuente de propiedad y el trabajo no lo es. El capital tiene todos los derechos propietarios, en tanto que el trabajo, que genera capital, no tiene frente a él derecho alguno de apropiación. El capital se proyecta en el goce de todo el derecho sobre el producto y el trabajo se agota en sí mismo”* [Blancas 1975: 18]. La ley permitiría encarar en el sector manufacturero la participación de los trabajadores sin dejar de lado la intención de buscar un mayor compromiso de aquellos que aportaban capital, complementado con la mano de obra o el aspecto intelectual para lograr un mayor incremento en la producción nacional y disminuir las importaciones. El trabajo produjo la emisión de las acciones laborales las que fueron repartidas entre los trabajadores y les permitieron tener incidencia en el reparto de utilidades así como en la representación -a través del directorio- en la gestión de la empresa.

Con la ley de industrias se postuló la figura de la Comunidad Laboral como persona jurídica de derecho privado que representaba a los trabajadores de la empresa que debían cumplir dos requisitos: estables y a tiempo completo. A través de esta vía se lograrían beneficios individuales y comunitarios. Respecto a los primeros las utilidades se repartían en un 10% y el 15% pasaba a forma parte de la empresa, mediante una reinversión hasta llegar a completar la mitad del capital accionario. Así, la comunidad se convertía en socio determinante en la empresa, delineándose un marcado corporativismo que ponía el acento más en la sociedad que en el individuo y el propio Estado. Con estos lineamientos la norma se propuso disminuir las huelgas ya que se había garantizado la estabilidad del trabajador y el goce de sus reivindicaciones laborales. Sin embargo, nuevamente la realidad nos mostraba el divorcio que desvirtuaba la norma *“...en muchos casos, el desarrollo industrial se estancó pues los trabajadores accionistas quisieron retirar sus dividendos y no reinvertir; pues no comprendían el sistema y lo tangible para ellos eran los dividendos que quisieron repartirse sin ninguna reserva”* [Guerra 1998: IX: 92]. Situación que no excluyó la evidente contradicción con el inicio de huelgas justamente con las empresas que tenían comunidades industriales, llegando a detectarse 372 en 1971. Circunstancia que motivó no sólo la paralización de la producción sino la represión gubernamental.

El Decreto Ley 20598 o Ley de las Empresas de Propiedad Social introdujo un nuevo tipo de persona jurídica integrada por los trabajadores, *“constituidas dentro del principio de solidaridad, con el objeto de realizar actividades económicas”*

(artículo 1º). Era un nuevo ropaje legal que se diferenciaba del Derecho Privado -basado en el razonamiento que sólo involucraba el interés de las partes de manera abstracta y funcional- y del Público, que buscaba el interés del Estado en la medida que representaba la garantía del conjunto de derechos individuales. Así percibimos el denominado Derecho Social el cual poseyó un razonamiento finalista que no se limitó al individuo ni al Estado mismo y tomó como punto gravitante a la propia sociedad con su solidaridad y postuló a la norma como instrumento de cambio social¹³, actuando directamente en casos concretos¹⁴. Podemos afirmar que esta propuesta ensayó un cambio de mentalidad, una nueva percepción del Derecho manejado hasta entonces por una percepción jurídica liberal y de otro, el significado económico de la propiedad en relación al objeto o la cosa, en la manifestación de un poder absoluto sobre el objeto con el respectivo goce de derechos o como el símbolo de la riqueza en tanto renta. La pretensión peruana se podría resumir en una nueva manera de contemplar a la propiedad que había tenido hasta entonces como límite la utilidad y necesidad pública. Experiencia que podemos equiparar a contextos de otras latitudes: *“...después del énfasis del individualismo posesorio, el individuo dejaba de ser el eje de la noción de propiedad, se intentaba una construcción partiendo de elementos objetivos y en consecuencia se relativizaba”* [Grossi 1992: 21]. Sin embargo, más allá de estos planteamientos por una sociedad mejor formulados desde el ente estatal hallamos una serie de limitaciones. No es lo mismo sostener una serie de medidas desde arriba en países con sectores homogéneos donde cuentan con una serie de recursos y alternativas que les permitiese llevar adelante una convivencia que en aquellos como el Perú donde tenemos escasez de recursos, no todos los involucrados cuentan con una preparación técnica y donde existe la carencia de un mayor compromiso para un cambio de esta magnitud. En segundo lugar, la empresa de propiedad social al crearse de la nada supeditó su destino a la dirección estatal bajo la tutela, promoción y supervigilancia de la Comisión Nacional de Propiedad Social, con lo cual se dudaba si la creación de una empresa de esta naturaleza estaba en función del servicio a la sociedad o al de los propósitos gubernamentales. El hecho que por ley, fuese el Sector y no el Directorio, la entidad que propondría las políticas anuales marcaba un vínculo directo con el Estado. En cuanto a la participación, los trabajadores mantenían su identificación con las agrupaciones gremialistas tradicionales que giraban alrededor del sindicato, distorsionando el verdadero propósito de este modelo de empresa, pues no cabía la posibilidad de mantener un ente que los protegiese de la marcha de su propia empresa. Si el capital terminaba siendo reemplazado por el trabajo mediante la participación, podría ésta servir de elemento disfuncional, en el sentido que ¿no todos participaban de la misma forma al interior de la sociedad? Este experimento en la práctica mostró la ausencia de una conciencia participativa que colocase a la empresa como un factor determinante

en la economía. Se desvirtuaba el propósito de la norma que intentaba crear el marco propicio para la estabilidad del propio individuo al adoptar al centro de labores como el medio que le permitiese concretar la aspiración de una mejor forma de vida e indirectamente lograr una mayor incidencia dentro del sector nacional. Pero también debemos señalar la falta de continuidad en el Estado pues el proyecto de la propiedad social tuvo un gran apoyo durante la primera fase del gobierno militar. Después de 1975 el gobierno trató de concluir las reformas ya emprendidas mostrando una orientación económica opuesta.

V. LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Otra de las intervenciones del régimen estuvo orientada a la creación de unidades económicas de acuerdo a la función social que debían cumplir. El discurso oficial ponía el énfasis en el uso de una dirección planificada como instrumento primordial para establecer coherentemente un esquema orgánico y armónico en cada sector que *“...llevara a promover el rol de la propiedad estatal en beneficio de toda la comunidad nacional dentro de la nueva organización del Estado participatorio”* [Revolución Peruana 1975: 11]. Se afirmaba que ciertas áreas de la producción por su incidencia en el aspecto económico quedaban reservadas al Estado. El argumento se sustentó en el beneficio que podría acarrear a las grandes mayorías, de ahí el carácter de “estratégicas”. Ese fue el pilar del programa de creación de empresas públicas y de la audaz actividad empresarial del Estado: *“La constitución de las empresas públicas surge desde el momento que existe la necesidad de controlar directamente una actividad productiva y porque se considera que la administración privada no asegura necesariamente el pleno cumplimiento de los objetivos y metas de desarrollo”* [El Peruano, 13 de noviembre de 1974]¹⁵. El carácter de la intervención fue directa basándose en el *ius imperium* con el cual el ente estatal tomaba el protagonismo en la producción como en los servicios. La función social relegaba la importancia del capital, ya que no existía el interés de lucro. Sin embargo, la dificultad estribaba en hallar una relación de los intereses colectivos de la sociedad con el verdadero propósito estatal de la reforma. Aparentemente la planificación establecía los planes del sector a corto, mediano y largo plazo lo cual no desvirtuaba la soberanía del Estado al proporcionarle un nuevo significado a los diseños jurídicos que se aplicaban a la realidad. En los hechos no existió un marco legal que desarrollase la actuación empresarial estatal. Aunque la misión social se convirtió en la justificación de la injerencia, ello en varios casos se hizo sin medir las consecuencias del costo para el sector y el fisco. “En razón de que el Gobierno Peruano nunca examinaba detalladamente las consecuencias de las acciones que proponía para las empresas públicas, el sistema

sufrió las consecuencias en su integridad” [Saulniers 1985: 52]. Los gerentes eran prestados del derecho privado, representando más a funcionarios de confianza del ministro del sector que a verdaderos administradores del bien público, situación que daba como resultado su efímera responsabilidad al frente de la entidad. Se detectaron carencias en la naturaleza de la intervención ¿qué era lo estratégico y lo fundamental en la economía nacional? Inevitablemente el Estado pasaba a reemplazar al sector privado en la economía, el cual quedó relegado, generándose una creciente disminución de ingresos al fisco. Según Alfred H. Saulniers, existió una incongruencia entre el discurso oficial que reiteraba la intención estatal de actuar como empresario y la responsabilidad de llevar adelante el rol empresarial, de la misma manera no era clara la diferencia entre la empresa pública y el ente gubernamental, se desconocía la entidad que ejercía dominio sobre el conjunto de dichas empresas. A ello sumamos un divorcio entre la finalidad de la unidad económica plasmada en términos sociales y políticos con la formulación de objetivos que se hallaban sujetos a consideraciones económicas. Pese a todo ello, el Perú de los años setenta dio lugar a un alto crecimiento de la intervención estatal que llegó a gestar cerca de 400 empresas públicas, sobredimensionándose la razón de ser del Estado peruano.

VI. CONCLUSIÓN

La experiencia de 1968 a 1975 nos ilustra el claro propósito de crear nuevas relaciones jurídicas amparadas bajo una mentalidad de carácter social y complementadas con muestras de nacionalismo dirigidas desde el régimen militar. Podemos sostener que éste poseyó una ideología de naturaleza ecléctica, albergando propuestas del pensamiento social cristiano y del socialismo. El principio del interés social reemplazó gradualmente al de utilidad y necesidad pública, ésta última recreada vía jurisprudencial. Fue el poder el que se convirtió en una nueva fuente de derecho que no por ello dejaba de ser arbitrario y que a través de él dio inicio al proceso de una serie de reformas.

El aspecto jurídico fue reelaborado a partir de la búsqueda de condiciones “más justas” que conllevaron a un cambio en la noción de propiedad que dejaba atrás el razonamiento abstracto y descarnado para ubicarse bajo una modalidad más distributiva que se asemejaba al razonamiento finalista. No estamos en contra de los principios que busquen una mejor redistribución, pero la manera como fue concebido el proceso de cambios y la respuesta hallada en la realidad nos demuestra un alejamiento entre la intención y el resultado. A lo cual agregamos la injerencia del ente estatal que no cesaba en intervenir en la estructura económica

bajo pautas consideradas por él como “fundamentales y estratégicas”, restando justificación en su actuación racional.

No sólo existieron limitaciones de recursos económicos en la propuesta estatal de reforma agraria como a la gestación de empresas de propiedad privada reformada y las de propiedad social, también existió carencia de espíritu de compromiso y preparación de los “beneficiados”. Éstos al darle mayor importancia al hecho de sentirse propietarios de las empresas, desnaturalizaron las medidas que tenían la intención de revalorar la incidencia de su trabajo tanto en la producción como en la administración de la empresa, con lo cual se hubiese logrado un cambio de mentalidad empresarial y por ende, un mayor incremento. Este fracaso no condena a los principios rectores, donde en economías más estables el capital no necesariamente desplaza a otros elementos, permitiendo una modalidad de progreso. Finalmente, señalamos que el proceso de reforma quedó supeditado a la duración del régimen de Velasco, el cual al ser sustituido del gobierno provocó la suspensión de nuevas medidas. lo que evidencia la contradicción en los planes a largo plazo del Estado.

Notas

- a *La historiografía legal siempre sostuvo que el uso del poder se hallaba subordinado a la organización política y a una justificación de carácter racional basada en el principio de legitimidad. Actitud que excluía los actos de fuerza y de arbitrariedad. Los años setenta en América Latina nos permiten contemplar la intervención de gobiernos militares en el manejo del poder y con él el establecimiento de nuevas bases para el control social. En el Perú, ello modificó la manera de apreciar el Derecho vigente, proponiendo otras líneas de razonamiento jurídico, influenciados por el aspecto político que envolvía el proceso de cambio.*
- 1 *Esta situación llevó a replantear el rol del Derecho como ciencia social. En 1971, Chambliss y Seidmann propusieron la necesidad de contemplar el derecho en acción alejándose de aquél que se hallaba en teoría (en los libros) y que incidía sólo en normas ya determinadas. La propuesta enfatizaba además de dichas normas debía tomarse en cuenta la conducta.*
- 2 *Debemos dejar en claro que el liberalismo también incorporó el carácter imperativo sobre la sociedad. “De ahí nacen las normas denominadas de orden público que no pueden ser derogadas por la voluntad de las partes y cuya presencia se encuentra en el Derecho Privado” [Trazegnies 1974:279].*
- 3 *La cuestión política influyó en el funcionamiento de las instituciones de orden legal. Llegando a considerarse que “el derecho y sus instituciones es la más importante fuerza modeladora de la estructura social” [Chambliss y Seidmann 1972: 323].*

- 4 *El fallo del Cuarto Tribunal Correccional del 9 de enero de 1974 confirma esta situación. Raymundo Duharte Castro fue impedido por el gobierno militar de ingresar al país y su esposa presentó el recurso de Habeas Corpus. El tribunal infirió que la conducta de Duharte era "...opuesta a los principios postulados y fines de la nueva orientación que se estaba imprimiendo al país en sus realizaciones internas y externas" [El Peruano 22 de noviembre de 1974].*
- 5 *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano (1789). "17. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, si no es en los casos en que la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija evidentemente y bajo la condición de una indemnización justa y previa" [Puente 1959:187].*
- 6 *"L'État est indissociablement une solution et un problème. Une solution, parce qu'il incarne dans des institutions, des pratiques et des règles, et un problème, parce qu'il n'a de consistance que par rapport à la question toujours instable, inlassablement reprise et discutée, de l'institution du social" [Rosanvallon 1989:14].*
- 7 *"El concepto de utilidad pública -escribe el profesor William A. Robson- parece implicar dos condiciones: una, que el servicio sea considerado tan esencial como para requerir una reglamentación, la propiedad o la gestión pública ;otra, que el servicio sea un monopolio" [Belaúnde 1981: 425].*
- 8 *Como sostiene Luis Pásara, la dependencia del poder judicial es esos años estuvo muy marcada al punto que los jueces elaboraban una justificación teórica que permitiese explicar la situación por la que atravesaban. El autor recoge el perfil de la Corte Suprema, máximo organismo jurisdiccional peruano, a través del discurso de su Presidente: "en el momento histórico que vivimos, según el Estatuto que nos rige, ninguna ley puede ser incompatible con los altos fines de la Revolución, ni la misma constitución, que sólo queda vigente en cuanto a sus disposiciones se compatibilicen y sirvan de nexo o entroncamiento de sus fines" [Pásara 1982:77].*
- 9 *La Corte Suprema de Justicia declaró no haber nulidad, confirmando la resolución de dicho tribunal [El Peruano, 7 de enero de 1969].*
- 10 *Tendencia criticada por Pedro Beltrán, máximo exponente del liberalismo peruano, quien sostuvo en 1959 "...es indudable que la planificación coactiva haría al Perú el peor daño que se pueda imaginar. Llevaría rápidamente a la inflación, al derrumbe de la moneda, al encarecimiento de la vida, a la desocupación de miles de trabajadores, al descenso de la renta nacional y del ingreso por persona, a la fuga de capitales, a la generalización de la miseria y a la formación de una camarilla corrupta que, en nombre del Estado, sería dueña del país" [Barnechea 1998: 115].*
- 11 *La afectación del Fundo Tumán (Chiclayo) en 1969 motivó la interposición del Habeas Corpus con el cual se cuestionó la aplicabilidad de la ley de Reforma Agraria por atentar contra la Constitución Política de 1933. La Corte Superior señaló que no procedía tal pretensión por carecer de facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes, lo que fue confirmado por la Corte Suprema [El Peruano, 18 de abril de 1970].*
- 12 *Ley de Reforma Agraria: Disposiciones Especiales, octava: "El que individualmente o en complicidad con otras personas atentara contra la producción agropecuaria con la finalidad de frustrar la ejecución de las normas legales sobre Reforma Agraria, omitiendo las labores normales de cultivo demorase el recojo y/o venta de cosechas para que se malogren, las*

quemara o causare daños en las instalaciones y plantaciones de los predios de su propiedad o pertenecientes a sociedades de las que sea socio o diera órdenes en dicho sentido,...estará incurso en el delito de sabotaje comprendido en la jurisdicción militar..." [Perú 1983:78]

13 "Las normas estructuran a la sociedad. Por medio de la manipulación consciente del sistema normativo, en el cual el Estado tiene un instrumento –el derecho-, la sociedad hoy posee el poder para cambiarse a sí misma, por medio de un esfuerzo racional y consciente" [Chambliss y Seidman 1972:285]

14 En casos extremos bajo Resolución Suprema, el Consejo de Ministros podía autorizar que por utilidad pública o interés social y siempre que no se haya levantado la quiebra, la empresa podía quedar a cargo de los trabajadores. [Decreto Ley 19525, artículo 1°]

15 Exposición del Jefe del Instituto Nacional de Planificación, General José Loayza Amésquita en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) 1974.

BIBLIOGRAFÍA

ALTHAUS GUARDERAS, Miguel de
1973 *Derecho Administrativo. Materiales de enseñanza.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Derecho.

ÁLVAREZ, Elena
1980 *Política agraria y estancamiento de la agricultura, 1969-1977.* Lima: IEP.

AVENDAÑO VALDEZ, Jorge
1977 *Derechos Reales. Materiales de enseñanza.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Derecho.

1980 "Propiedad y empresa en la nueva Constitución", en *La nueva Constitución y su aplicación legal. 9 ensayos críticos.* Lima: Centro de Investigación y Capacitación (CIC) y Campodónico, Coeditores.

BARNECHEA, Alfredo
La República Embrujada. Madrid: Editorial Aguilar.

BASADRE GROHMAN, Jorge
1967 *Fundamentos de la Historia del Derecho Peruano.* Lima: Editorial Universitaria.

BELAUNDE, Javier de
1981 *Personas Jurídicas. Materiales de enseñanza.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Derecho.

- BERNALES, Enrique y Marcial RUBIO
1981 *Perú: constitución y sociedad política*. Lima: DESCO. Centro de Estudios y Promoción de Desarrollo.
- BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos
1975 *La participación en la empresa de propiedad social*. Lima: Editorial Scriptus S.R.LTDA.
- CORNEJO CHÁVEZ, Héctor
1962 *¿Qué se propone la Democracia Cristiana?* Lima: Ediciones El Sol.
- CHAMBLISS W. Y R. Seidman
1972 "Derecho y Poder Político", *Derecho*, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 30: 280-324.
- ENCÍCLICAS PONTIFICIAS
1957 Colección completa 1832 a 1958. Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Teología de San Miguel. Ed. Guadalupe.
- FERRERO COSTA, Eduardo
1972 *Derecho Internacional Público. Casos y materiales para un curso introductorio*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Derecho.
- GUERRA MARTINIÈRE, Margarita
1997 *Historia general del Perú*. Lima: Editorial Brasa, Tomo IX.
- GROSSI, Paolo
1992 *La propiedad y las propiedades* Madrid: Civitas.
- KELSEN, Hans
1963 *Teoría pura del Derecho*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- MATOS MAR, José y José M. MEJÍA
1984 *Reforma Agraria: logros y contradicciones 1969-1979*. Lima: IEP.
- OTERO, Carlos et al.
1978 *Economía Política. Elementos básicos*. Lima: DESCO.
- PÁSARA, Luis
1982 *Jueces, justicia y poder en el Perú*. Lima: CEDYS.

EL PODER POLÍTICO ¿FUENTE DE DERECHO? LA INJERENCIA DEL GOBIERNO

PASTOR, Manuel
1997

Fundamentos de ciencia política. Madrid: MacGraw Hill.