

Reseñas de libros y revistas

PETER S. CLEAVES Y MARTIN J. SCURRAH AGRICULTURE, BUREAUCRACY, AND MILITARY GOVERNMENT IN PERU (New York, Cornell University Press, 1980. 329 págs.)

El interés por conocer nuestro agro fue estimulado desde la década del cincuenta por la evidencia del impacto del problema agrario en economía y política nacionales, por el flujo migratorio masivo de los campesinos a las ciudades, en particular Lima, y por los movimientos campesinos de recuperación de tierras. En la década de los setenta este interés fue aún mayor debido a la aplicación de la reforma agraria (a partir de mediados de 1969) y a los procesos sociales que contribuyó a desencadenar. Los estudios agrarios durante ese período se centraron en la reforma agraria: su significado político, los procesos mismos de expropiación y adjudicación, las

características de las empresas asociativas creadas, y en las movilizaciones campesinas ocurridas en este contexto de cambios. Hacia finales de la década se sumaron otros estudios que analizaron problemas que trascendían la coyuntura marcada por la reforma agraria para indagar sobre las tendencias más estructurales y de largo plazo de la agricultura del país.

El tema de la reforma agraria aún está lejos, sin embargo, de estar agotado. Existe no sólo un material abundante no procesado y complejos procesos apenas vislumbrados —las cooperativas de producción, por ejemplo, aún no terminan de ser analizadas y muchas ya comienzan a descomponerse para dar lugar a parcelaciones— sino perspectivas de análisis que no han sido asumidas. Cualquier proceso de cambios puede ser estudiado desde diferentes puntos de vista, y esta diversidad contribuye a una mejor

aprehensión del proceso como fenómeno integral. Y es precisamente la perspectiva de análisis adoptada por Cleaves y Scurrah lo que da un especial interés al libro que reseñamos.

Ambos, en efecto, no estudian el proceso de transformaciones del sector agrario en sí sino el proceso de toma de decisiones y el comportamiento de la burocracia que lo hizo posible.

La preocupación central de los autores cuando iniciaron la investigación en 1973 fue la de comprender cómo la burocracia concibió, modificó y aplicó la reforma agraria. La complejidad del tema los condujo a ampliar el espectro de interrogantes en los términos siguientes: ¿Cómo puede un grupo reducido de militares impulsar un programa revolucionario con pocas bases objetivas de apoyo? ¿Por qué perdieron la iniciativa? ¿Pudo existir alguna manera de transformar un programa experimen-

tal en una reforma estructural de largo plazo? ¿Cómo se relaciona el comportamiento burocrático a la ideología nacional y a las instituciones políticas peruanas? ¿Son suficientes las actuales teorías sobre la administración para comprender el papel de la burocracia en la ejecución de una reforma estructural en períodos de movilización social?

Con el estudio del caso peruano los autores declaran querer contribuir al reavivamiento del interés de los académicos por los estudios comparativos y a la superación de la teoría convencional de la administración, construida sobre la experiencia histórica de los países industrializados e inadecuada para explicar el comportamiento de la burocracia de los países del Tercer Mundo. En especial pretenden ir más allá de los esquemas formales e históricos de la teoría de la administración existente, acentuando su atención en dos variables interrelacionadas: **ideología y sistema político**.

En el primero de los ocho capítulos que conforman el libro —Sistemas políticos y ciencias administrativas— se da una visión global de los sistemas políticos que, a juicio de los autores, han representado alternativas para la organización de las sociedades nacionales en América Latina: el **liberalismo**, el **corporatismo** y el **centralismo**. Así como hay estos tres tipos de “sistemas políticos” o “Estados” (los autores son bastante flexibles en el uso de ciertos conceptos), existen también **ideologías liberales**, **corporatistas** y **centralistas**, y **comportamientos burocráticos liberales**, **corporatistas** y **centralistas**.

La extrema fluidez de los conceptos utilizados entraña a nuestro juicio el riesgo de tener una cuestionable utilidad analítica y descriptiva. Así, según los autores, “las normas para el comportamiento burocrático están relacionadas a tipos de sistemas políticos y a ideologías prevalentes. Es muy infrecuente, sin embargo, la existencia de una correspondencia clara entre burocracia, tipo de sistema político

e ideología” (p. 67). De donde surge la pregunta nuestra, no respondida, acerca de la **naturaleza** de estas relaciones. A la lectura da la impresión que ideología, sistema político y comportamiento burocrático no son sino variables sin sustancia, que pueden ser puestas en contacto la una con la otra como tres objetos, sin permitir el descubrimiento de la naturaleza y jerarquización de sus relaciones recíprocas

Este uso laxo de conceptos aparece nuevamente cuando los autores se refieren a **liberalismo**, **corporatismo** y **centralismo**, como se muestra en la siguiente afirmación: “En el caso del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas del Perú, el presidente Juan Velasco Alvarado siguió inicialmente un modo centralista basado en la autoridad jerárquica de un gobierno militar, coqueteando luego con el corporatismo (*). Irónicamente, el principal legado de su gobierno ha sido el de un poder distribuido más igualitariamente especialmente en áreas rurales, y condiciones más favorables para el liberalismo, una filosofía que él despreciaba” (Ibid.) En este párrafo se utiliza “modo centralista” en evidente relación a una forma excluyente y jerárquica de **toma de decisiones**; “corporatismo” con las formas de **organización y articulación** de la población con el Estado; y “liberalismo” tanto como sinónimo de **democratización política** y de **filosofía política**.

Los capítulos siguientes son estudios específicos de varios aspectos de las relaciones entre estructura política, comportamiento de la administración e ideología en el sector agrario. A través de ellos los autores tratan de mostrar cómo el Gobierno Militar fue pasando entre 1968 y 1978 a través de etapas centralistas, corporatistas y liberales, en particular al nivel de la estructura política y de la ideología del Gobierno y, con menor evidencia —salvo en el caso del Fuero Agrario— al nivel de la práctica administrativa de los organismos públicos.

El capítulo segundo analiza el

proceso de gestación de la política agraria, descubriendo a los autores y los hechos que condujeron a la promulgación del Decreto Ley 17716 de reforma agraria y los primeros años de su aplicación.

El tercer capítulo intenta mostrar el amplio margen de autonomía —característica “corporatista” según los autores— del Gobierno Militar respecto a las presiones de grupos de interés en la realización del Proyecto de Irrigación Chira-Piura, contrastando con los estrechos límites dentro de los que pudieron actuar los gobiernos de Odría y Prado en el Proyecto de Irrigación de San Lorenzo.

El cuarto capítulo analiza el comportamiento “centralista” del Fuero Agrario: cómo se gestó como Fuero privativo, las formas de reclutamiento de los jueces y los criterios adoptados para sancionarlos y promoverlos.

Las tendencias corporatistas del Gobierno son mostradas en el quinto capítulo, que trata sobre la formación de organismos gremiales a iniciativa y en apoyo a la política oficial y de la resistencia que estas instancias de mediación suscitaron en diferentes sectores de la población.

Pero el desarrollo de intereses particulares al interior de la administración pública fue socavando tanto los rasgos centralistas como corporatistas del Gobierno Militar. El sexto capítulo analiza dos casos concretos: el conflicto surgido entre los Ministerios de Agricultura y de Vivienda sobre la política de uso de la tierra, y entre EPSA y el resto del sector público alrededor de la política de subsidios a los alimentos.

Esta tendencia a la fragmentación del Estado peruano —en las palabras de los autores— que fue acelerándose con el tiempo, dividió a las agencias estatales encargadas de aplicar la reforma agraria. Las diferencias se expresaron en las políticas relativas a las empresas agrarias asociativas y son estudiadas en el capítulo séptimo. Los autores tratan de ubicarlas en referencia a su carácter centralista —que ponía el

accento en una intervención decidida del Estado en las empresas ante un campesinado supuestamente ignorante y ocioso—; corporatista —que insistía más bien en una crítica a la rigidez de la burocracia y propiciaba la creación de empresas de propiedad social—; o liberal partidaria de que las cooperativas agrarias de producción se desarrollasen por sí solas. La actitud centralista era representada por el Ministerio de Alimentación y el Banco Agrario; la corporatista por SINAMOS y CONAPS, y la liberal por CENCIRA y la Dirección de Apoyo a las Empresas Campesinas.

Cierra el libro el capítulo octavo con un resumen de los puntos

principales tratados y trata de responder a la pregunta: ¿cómo pudo mantener el régimen de Velasco su excepcional calidad por un período tan prolongado, y si hubo alguna posibilidad que el movimiento político que inició pudiese haber continuado? Los autores responden analizando los factores que fueron favorables a un régimen radical en 1968 pero que fueron modificándose hasta hacer posible, hacia mediados de 1975, el cambio de dirección y de gobierno.

El libro de Cleaves y Scurrah es un estímulo a la realización de investigaciones desde perspectivas muy poco desarrolladas en el país, como son las de las teorías de la organización, de la toma de

decisiones y de la burocracia. Este primer intento es más exitoso, en nuestra opinión, en el estudio de los casos concretos que en el planteamiento de un juego de conceptos e instrumentos de análisis —no suficientemente rigurosos como hemos visto— que sirva de derrotero a futuros trabajos. Al mérito de ser un trabajo pionero en nuestro medio, se suma una rica y útil información desplegada a lo largo del libro que es producto de la laboriosa realización de más de 130 entrevistas hechas a funcionarios de la administración pública, a militares, terratenientes expropiados y campesinos.

Fernando Eguren
15-11-81