

# Problemas agrarios e historia política en el archivo del Congreso

José Mejía  
Cristina Campos

**P**resentamos aquí un primer reconocimiento\* de la masa documental acumulada en el Congreso de la República.

Dicha documentación está compuesta por dos grandes colecciones. Una, la más importante, la de la Cámara de Diputados y la otra, la de la Cámara de Senadores. Ambas fuentes, a las que genéricamente denominaremos Archivo del Congreso, representan una de las más importantes series de documentos oficiales existentes en el país tanto por el volumen como por la calidad de los ejemplares que comprenden. De acuerdo a su tipo tales colecciones contienen:

- Documentos legislativos: proyectos de ley, materiales de trabajo de comisiones parlamentarias, mociones y leyes.
- Correspondencia y publicaciones: comunicación al Congreso, las Cámaras y los representantes, me-

Este documento es resultado preliminar del estudio histórico de la política gubernamental y los movimientos sociales en el sector agrario peruano desarrollado en el Instituto de Estudios Peruanos.

moriales y solicitudes, cartas a los Ministros y otras dependencias estatales.

- Diarios de Debates: transcripción de las versiones taquigráficas de todas las sesiones del Congreso.

A su vez, los dos primeros conjuntos reúnen documentos públicos y privados del Poder Legislativo y Ejecutivo, informes de investigaciones *ad-hoc*, recursos de organizaciones sociales de base y pronunciamientos de partidos y entidades políticas. Estos materiales cubren casi toda la historia republicana (1822-1968) con la excepción de los lapsos en que no funcionó el Parlamento.

El valor del Archivo para la investigación histórico social no necesita comentarse. De él pueden derivarse estudios sobre políticas gubernamentales, economía, relaciones exteriores, regímenes laborales y también de los movimientos sociales asociados a ellas, entre otros temas importantes. Lamentablemente, sin embargo, el Archivo todavía es de acceso restringido y su contenido poco conocido.



En el presente informe se exponen los hallazgos de un primer acercamiento a esta nueva fuente, circunscrito a los documentos legislativos de la Cámara de Diputados véz de él se pretende dar una imagen más precisa de la naturaleza de los materiales que contiene.

## EL PERIODO

Los materiales analizados corresponden al período de gobierno del Dr. José Luis Bustamante y Rivero (28 de julio de 1945 - 27 de octubre de 1948), elegido por considerar que esta etapa es una buena muestra de la importancia del Archivo, debido a que en él se produce una vasta actividad parlamentaria no sólo por las numerosas iniciativas planteadas en el Congreso sino también por la contraposición de éste con el Ejecutivo, sobre todo con la Cámara de Diputados donde el Partido Aprista tenía amplia mayoría. Es importante igualmente esta coyuntura, por el desarrollo de la lucha política en un momento de apertura democrática, que atraviesa a las instituciones y permite apreciar la interrelación entre Estado y dinámica social.

1945 significa un momento especial en la historia reciente<sup>1</sup>, pues debido a razones que no es del caso explicitar ahora el proceso electoral encuentra a los sectores oligárquicos de la sociedad en una situación de repliegue político. El 10 de junio el país concurre a las urnas para discernir entre dos candidatos. De un lado, el abogado arequipeño José Luis Bustamante y Rivero que con-

taba con el apoyo de un amplio espectro de fuerzas sociales compuestas por los sectores populares y la clase media y también por las burguesías provinciales, sobre todo del sur, canalizado políticamente por el respaldo de los partidos aprista y comunista y por el Frente Democrático Nacional (FDN). Y, de otro lado, el general Eloy Ureta candidato de la Unión Revolucionaria y representante de una alianza entre la burguesía agraria-exportadora, la burguesía monopólica de la industria básicamente de Lima y el norte, la burocracia y los terratenientes, que políticamente agrupaban a todas las fuerzas anti-apristas.

El triunfo de Bustamante es amplio. Pero la heterogeneidad de sectores y programas organizados en el FND se manifiesta casi inmediatamente de asumido el gobierno en el surgimiento de agudas contradicciones entre el Apra, principal fuerza del FDN, y el Presidente Bustamante, acerca del programa de acción. Situación que se va a agravar debido a que si bien ambos estaban dispuestos a promover una serie de cambios a través del parlamento se encontraban ante un conjunto de exigencias populares que perseguían la democratización social y política del país y que atacaban las bases mismas del poder oligárquico, creando una situación imposible de resolver sólo políticamente<sup>2</sup>. Este conflicto es el que va a marcar todo el gobierno de Bustamante y a la vez las contradicciones entre el Ejecutivo y el Parlamento, donde el Apra tenía la mayoría.



Desde el inicio del régimen se va a presentar este entrampamiento cuyo aspecto más importante reside en el tratamiento gubernamental hacia los exportadores. Para el partido aprista el peso de la reconstrucción económica de la post-guerra debía recaer sobre ellos<sup>3</sup>, mientras que Bustamante era partidario de neutralizarlos otorgándoles responsabilidades políticas<sup>4</sup> lo que obviamente implicaba ofrecerles un cierto nivel de concesiones.

Así, en el primer gabinete formado por Bustamante se excluye de los ministerios claves al Apra, por lo que como partido se abstiene de participar en él. Es indicativo que el Ministerio de Hacienda quede encargado a Rómulo Ferrero, uno de los más importantes economistas liberales, asesor de la Sociedad Nacional Agraria y teórico de la burguesía agro-exportadora.

Consecuente con los intereses que defiende, Ferrero propone un programa económico moderado dentro del cual el Estado debe jugar sólo un rol promotor. En cambio, el Apra partidaria de medidas controlistas de carácter permanente que sirvieran de base para una redistribución de la renta nacional proponía cargar el costo de la reconstrucción sobre los exportadores, mantener y en alguna medida elevar el poder adquisitivo de los asalariados y emprender un conjunto de obras públicas donde el Estado ocupase un papel importante.

De aquí que la propuesta de política económica de Ferrero sea rechazada en el Parlamento, ocasionando un mayor distanciamiento

de este sector de clase dominante respecto al gobierno y el fracaso del intento de su incorporación. A los 45 días Ferrero renuncia. Y se abre un período de crisis cíclicas que finalmente llevan, en 1946, al Apra al control del gabinete.

Desde este momento en que el Apra tiene en sus manos los Ministerios claves, Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas, y Agricultura, demuestra moderación en su oposición al capitalismo y a las clases dominantes. De tal manera que no propone en el Parlamento ninguna medida para modificar sustantivamente la estructura social y política: en vez de una reforma agraria plantea la Ley de yanacónaje, frente al capital extranjero no intenta renovar las bases legales de su existencia en el país y apoya una propuesta del Ejecutivo para otorgar una nueva y más extensa concesión a la IPC. A decir de Cotler en vez de propiciar medidas universales que modificaran la estructura de la sociedad, el Apra inauguró entonces una política de incorporación parcial de segmentos de la población urbana a través de medidas redistributivas mediadas por el Estado (como incrementos salariales diferenciados, subsidios, expansión del gasto asistencial y del empleo burocrático).

Esta política de asistencialismo de masas se desarrollará en momentos en que el valor de las exportaciones descendía por el término de la guerra, y las importaciones se incrementaban. La crisis de la balanza comercial así gestada agotó las reservas fiscales, lo que obligó al gobierno a



mantener el control de cambio impuesto por Prado a principios de 1945 dando lugar a una de las más importantes diferencias con los exportadores.

Además, con la política de aumentos salariales y de control de cambios, se atacaba al régimen oligárquico en un momento en que se experimentaba una caída tanto en el volumen como en los precios de las exportaciones. Así, el gobierno atentaba contra los intereses de la clase dominante nacional y de los enclaves.

Por otro lado, la misma constitución y avance de las organizaciones populares, resultaban una clara amenaza al sistema en cuanto el Apra debía de realizar un doble juego de neutralización reivindicación a fin de no ser rebasada, objetivo que no siempre logra. En el plano sindical un indicador de este ascenso puede ser el hecho que los sindicatos reconocidos oficialmente alcanzaran un número nunca antes visto: entre 1945 y 47 se oficializan un promedio de 88 al año, mientras que sólo en 1946 llegan a 162, cifra que únicamente sería alcanzada en 1962. Igualmente la movilización obrera tuvo grandes dimensiones, catalizada por esta mejor organización en un momento inflacionario y de encarecimiento del costo de vida<sup>5</sup>.

En el campo el período 45-48 significa uno de los más altos momentos de movilización campesina en el país, tanto por la cantidad como por la diversidad de sectores que participaron. Este auge respondió a la confluencia de tres procesos: la transformación de la estructura

agraria; la crisis económica de postguerra y el ascenso popular que canalizó políticamente el Apra<sup>6</sup>.

Dentro de semejante contexto el Apra no deja de representar una amenaza. Por su parte los exportadores desechan toda posibilidad de conciliación. Bustamante se queda sin apoyo social. Las bases de la crisis quedan así sentadas. El impasse de ahí en adelante sólo podrá ser resuelto a otro nivel.

El desenlace se inicia cuando las fuerzas oligárquicas, agrupadas alrededor de la Alianza Nacional que reúne a los parlamentarios anti-apristas, en julio de 1947 paralizan el Parlamento al no presentarse a la instalación del Congreso.

A raíz de la conmoción que había desencadenado al asesinato del Dr. Francisco Graña, director de La Prensa, ya a inicios de 1947 Bustamante había designado un gabinete mixto de civiles y militares, renovado con una composición semejante nueve meses después. En febrero de 1948 cuando los preparativos golpistas del Apra por un lado, y de la Alianza Nacional por otro, eran públicos, se constituyó un gabinete militar que renunció a los pocos meses ya que el Presidente se negaba a inclinarse hacia uno de los polos en oposición reprimiendo la "agitación aprista". Para ese entonces el golpe militar encabezado por el general Odría que derrocaría a Bustamante, estaba ya en marcha.

## LOS DOCUMENTOS

Dentro del marco someramente descrito se comprende el peso de la ac-



tividad parlamentaria en el proceso político desarrollado en este período, resultado del cual se genera una enorme cantidad de documentación legislativa, compuesta por aproximadamente 1,724 expedientes.

En el Archivo dicha documentación se encuentra en 11 catálogos organizados respondiendo a dos criterios cruzados: el nivel de generalidad de los temas y el tipo de documentos legislativo (véase anexo 1).

De acuerdo a su nivel de generalidad los documentos están clasificados en asuntos generales, locales y particulares. Los generales aluden a una legislación que afecta a todo el país en determinados aspectos sociales o económicos de nivel nacional. Los asuntos de carácter local en cambio, guardan relación con una localidad, provincia o departamento, es decir son acciones que no afectan a la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, en estos catálogos están los casos de expropiación de fundos, proyectos de irrigación, proyectos de impuestos a ciertos productos o beneficio de determinada provincia o departamento, etc. Finalmente los asuntos particulares competen a una persona o grupo de personas en materias como otorgamiento, regularización o aumento de pensión de montepío, pensión de gracia, de invalidez, de jubilación; ascenso de los miembros de las FF.AA.; elección de miembros de la Corte Suprema; reconocimiento de servicios.

De acuerdo a su tipo los documentos se clasifican entre aquellos aprobados por las dos Cámaras (que llegan a ser leyes), los aprobados

sólo por una de las dos, las cuestiones remitidas a su aprobación en el Orden del Día, las que se envían para informe de Ministerios, los materiales de trabajo de las Comisiones y otros que comprenden solicitudes rechazadas, mociones de orden del día, pedidos y oficios cursados a Ministerios, Poder Judicial y Jurado Nacional de Elecciones.

Entre este conjunto destacan nítidamente los expedientes relativos a las 43 Comisiones que funcionaron en el período y que abarcan rubros como agricultura, comercio exterior, corporaciones estatales, Guerra, Asuntos indígenas, industria, legislación del trabajo, subsistencias (véase anexo 2).

El valor de estos materiales reside en haber sido tratados en las distintas Comisiones aún cuando no necesariamente pasaron a la Cámara.

El cuadro 1 presenta una visión global resultante de cruzar ordenadamente estos dos criterios de clasificación, permitiendo apreciar la significación de cada uno de los asuntos<sup>7</sup>.

Yendo más allá de esta forma de ordenamiento, la revisión nos ha permitido establecer tres grandes áreas temáticas que corresponden, a su vez, a distintos niveles de amplitud de los problemas: las grandes decisiones nacionales, los conflictos sociales específicos y los personajes de la escena política. A continuación, a partir de tres casos concretos, se examina la forma en que estos problemas se encuentran en el Archivo del Congreso.



## LAS GRANDES DECISIONES DE POLÍTICA NACIONAL: EL CASO DE LA LEY DEL YANACONAJE

Una primera área de temas que ilustra los documentos se refiere a las decisiones de política nacional más importantes que deben adoptarse en el período. Rubro dentro del cual quedan involucradas las medidas ejecutivas y legislativas a que hemos hecho brevemente alusión: las políticas fiscal, monetaria y financiera del gobierno, la política agraria (ley del yanaconaje, expropiaciones de tierras, comunidades), las reformas de la estructura económica (creación de corporaciones estatales, industrialización, tratamiento al capital extranjero), y la política social y laboral (legislación del trabajo, ampliación del acceso a la educación, seguridad social).

Para cada uno de estos puntos, que además se desagregan en numerosas leyes o proyectos de ley, existen series de documentos sobre todo en asuntos generales, que contienen el desarrollo de los debates parlamentarios, la participación de gremios y entidades representativas, las fundamentaciones político-partidarias. Una muestra del alcance de estos materiales, para el caso agrario, puede encontrarse en los documentos relativos a la Ley del Yanaconaje.

Como se ha dicho esta ley significó el eje de la política agraria del régimen al tratar de normar las relaciones de producción existentes en la mayoría de haciendas de la costa en las cuales los campesinos a cambio del derecho de uso de una parcela

debían abonar una merced conductiva anual con proporciones variables de su producción, estaban obligados a sembrar un sólo cultivo —generalmente algodón— y quedaban sujetos de la comercialización monopsonica de la hacienda. El momento en que se debate es además el de un agudo enfrentamiento social debido a la modernización agrícola que exige el desplazamiento de este tipo de pequeños arrendatarios.

En torno a esta ley encontramos los documentos<sup>8</sup> siguientes:

Los antecedentes

— Proyecto de Ley presentado por la célula parlamentaria del Partido Socialista del Perú al Congreso Constituyente.

Fecha: 2 de julio de 1932. Firman los representantes Castillo, Arca Parró y Vara Cadillo.

Constituye el primer proyecto de Ley de yanaconaje en la historia del país.

— Memorial de los yanaconas del valle de Chancay, sector de Hualal, al Presidente de la Asamblea Constituyente. Fecha 26 de agosto de 1932.

Piden que se de preferencia al proyecto de ley presentado a favor de los yanaconas y que se dicten todas las medidas pertinentes para protegerlos.

— Proyecto Sustitutorio de Ley de Yanaconaje. Fecha: 30 de setiembre de 1933. Firman los representantes Castillo, Castro Pozo, Arca Parró y Vara Cadillo.

Fueron aprobados los 6 artículos del proyecto. El 30 de setiembre de 1933 se remitió al Ejecutivo para su promulgación.



- Memorial de los colonos de los valles de Yapatera y Morropón; a los señores representantes socialistas. Fecha: 26 de agosto de 1933.

Denuncian las arbitrariedades y exigencias de los hacendados.

- Observaciones del Ejecutivo a la Ley de Yanaconaje. Fecha: 17 de octubre de 1933.

El Ejecutivo veta el proyecto del Congreso. Plantea la necesidad de resguardar a los pequeños agricultores pero sin lesionar el derecho de los propietarios de los fundos.

- Memorial de la Federación de Yanaconas del Perú al Congreso Constituyente. Fecha: 27 de agosto de 1934.

Demandan se resuelva por el Congreso el veto del Ejecutivo a la Ley de Yanaconaje. Argumentan que el hecho de que no se ponga en vigencia esta ley los está perjudicando dado que los propietarios han intensificado sus "métodos de extorsión".

- Proyecto Sustitutorio de Ley de Yanaconaje. Fecha 14 de febrero de 1935. Presentado por L. Castillo, Castro Pozo, Arca Parró y Vara Cadillo.

El 14 de febrero se aprueban dos artículos y el 20 del mismo mes se acordó que el asunto volviera a la Comisión.

- Memorial de la Federación de Yanaconas del Perú, al Presidente del Congreso Constituyente. Fecha: 25 de febrero de 1935.

Solicitan que se expida la ley antes de clausurar esta legislatura para así aliviar la situación de más

de 100 mil familias.

La ley finalmente fue archivada y la situación de los yanaconas no se modificó mayormente.

Las nuevas propuestas

Durante el período de Bustamante se reanuda el interés por la Ley. En el archivo se encuentran los documentos siguientes:

- Pedido de la Célula Parlamentaria Aprista y del FDN al presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados. Fecha: 10 de agosto de 1945. Firman 66 representantes, entre ellos: Luis Alberto Sánchez, Carlos Manuel Cox, Agustín Haya de la Torre, Fernando Belaúnde Terry.

Plantean que es necesario acelerar la promulgación de la Ley que reglamenta los contratos de yanaconaje que fue aprobada el 30 de setiembre de 1933 y vetada por el Ejecutivo. Proponen que la Comisión de Agricultura examine el expediente relativo a la Ley de yanaconaje y presente sus puntos de vista.

- Dictamen de la Comisión de Agricultura sobre la Ley de Yanaconaje. Fecha: 20 de diciembre de 1945. Firman: Alfredo Saco Miro Quesada, P. Aizcorbe Ríos, N.F. Vásquez, R. Mora Chávez.

Fundamentan que las objeciones propuestas por el Ejecutivo en 1933 eran en su mayor parte deleznable. Sin embargo, hoy la ley ha perdido mucho de su valor por lo cual presentan un nuevo proyecto de ley. El Proyecto de la Comisión de Agricultura fue fundamentado por Saco Miró



Quesada en la sesión del 8 de enero de 1946. En sesión del 22 de enero Saco Miró Quesada plantea que en función de haber recibido algunas opiniones y subsanar errores del proyecto de la Comisión, en su calidad de Presidente de la Comisión de Agricultura ha hecho algunas modificaciones y adiciones.

- Proyecto de Ley sobre Yanaconaje con las modificaciones y sustituciones que presenta el Presidente de la Comisión de Agricultura.

Este proyecto demuestra que el Apra redefine el contenido de la cuestión agraria en función de su táctica general. Así la expropiación y cooperativización de los complejos agro-industriales que constituye en 1931 el punto principal de su programa, queda pospuesto por esta nueva salida que no va más allá de normar las relaciones entre patronos y campesinos.

Sin embargo, como se verá más adelante, la propuesta queda lejos de neutralizar el conflicto provocando distintas reacciones de ambos sectores sociales.

## EL DEBATE

Finalmente, otro grupo de documentos permite apreciar cómo cada sector social responde a la propuesta, y cuales son los mecanismos parlamentarios a través de los cuales dichas discrepancias se canalizan y concretan. Dentro de estos documentos tenemos:

- Telegrama de los yanacunas del

Sindicato de las haciendas Ruquia, Chacaca, Mazo y Pacayac, de la provincia de Chancay. Fecha: 28 de enero de 1946.

Saludan al Presidente de la Comisión de Agricultura y a los miembros de la célula parlamentaria aprista por la Ley de Yanaconaje y manifiestan no estar de acuerdo con un artículo del proyecto.

- Memorial de la Sociedad Nacional Agraria al Presidente de la Cámara de Diputados. Fecha: 22 de enero del 46. Firma Enrique Basombrío E., Vice-Presidente.

Plantean su crítica de conjunto y artículo por artículo del proyecto inicial de la Comisión de Agricultura.

Textualmente sostiene que "El espíritu de la ley propuesta es privar al contrato de yanaconaje de todo interés para el principal" pese a que "la destrucción del sistema de yanaconaje no es conveniente ni para los yanacunas ni para el país".

- Memorial de los hacendados del valle de Chancay al Presidente de la Cámara de Diputados. Fecha: 9 de enero de 1946. Firman: Hacienda Chancayllo, Alejandro del Solar; Sociedad Agrícola Esquivel Solar Hermanos, Salvador del Solar; Explotadora Jesús del Valle S.A., Oscar Gutiérrez; Hacienda Retes y García Alonso, Atilio Peri; Palpa F.C. y Muelle de Chancay S.A., Eduardo Vizquerra.

Plantean sus críticas al proyecto de Ley de Yanaconaje.

- Telegrama del Sindicato de Campesinos de Nazca. Fecha: 2 de febrero de 1946. Firman dirigen-



tes de: Sindicatos Rurales, Sindicato Fundos Achaco, Yapana, Soisongo, Cahuachi, Estanquería, Venturosa, Cantayo, El Inca, Las Francas, Copara, Gobernadora, Taruga, Pajonal, Chauchilla, San Pablo, Soisonguito.

Agradecen por aprobación de la Ley de Yanaconaje, especialmente a la Célula Parlamentaria Aprista por la brillante defensa.

— Proyecto de Ley *aprobado por Diputados*. Fue aprobado en las sesiones del 29 y 30 de enero de 1946.

— Propuesta de la Comisión de Agricultura del Senado. Fecha: 13 de agosto de 1946. Firman: Luis Heysen, Emilio Guimoye y Lino Muñoz.

Fundamentan la modificación al proyecto aprobado por Diputados y presentan otro proyecto de Ley de Yanaconaje.

— Propuesta Sustitutoria de la Comisión de Agricultura del Senado. Fecha: 14 de noviembre del 46. Firman: Luis Heysen, Emilio Guimoye y Lino Muñoz.

— Oficio del Senado al Presidente de la Cámara de Diputados. Fecha: 30 de noviembre de 1946.

— Informa, que el Senado en sesión del 23 de noviembre aprobó con modificaciones el proyecto presentado por la Comisión de Agricultura del Senado.

— Proyecto *aprobado por el Senado* el 23 de noviembre de 1946.

— Dictamen de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados sobre el proyecto de Ley de Yanaconaje aprobado por el Senado. Firma Saco Miró Quesada.

Plantea que el Senado ha introducido algunas modificaciones, unas sin trascendencia o de simple forma y otras que han desmejorado el proyecto aprobado en Diputados. Finaliza diciendo que siendo lo fundamental establecer a la brevedad posible las normas que rijan estos contratos, opina por la no insistencia y recomienda se apruebe el proyecto en la forma venida del Senado.

— Memorial de la Federación de Yanaconas y Campesinos del Perú al Presidente de la Cámara de Diputados. Fecha: 29 de diciembre de 1946. Firman: José Navarro, Secretario General; Enrique Mini, Secretario de Defensa.

Señalan que la Federación estudió el proyecto presentado por la Comisión de Agricultura de Diputados y mostró su conformidad; en el Senado la Comisión de Agricultura presentó un proyecto modificado que no satisface los intereses de los yanaconas. Solicitan a la Cámara de Diputados la insistencia del proyecto de ley que se aprobó en dicha Cámara.

— Ley de Yanaconaje *aprobada* por el Congreso.

En la Cámara de Diputados el proyecto de Ley de yanaconaje se había debatido y aprobado en las sesiones del 28, 29 y 30 de enero de 1946.

En el Senado el Proyecto sustitutorio se discutió y aprobó en las sesiones del 15, 19, 20 22 y 23 de noviembre de 1946.

En la Cámara de Diputados se discutió y aprobó la no insistencia del Proyecto aprobado con modificaciones en el Senado, en la sesión del 2



de enero de 1947.

La Ley 10885 —Ley de Yanaconaje— se promulgó el 15 de marzo de 1947.

En base a estos materiales se abre la posibilidad de responder a interrogantes cómo: ¿cuál era la situación política a nivel de movilizaciones y reivindicaciones en el campo?, ¿por qué se da una ley de yanaconaje y no una ley de reforma agraria?, ¿qué clases o sectores de clase estaban interesados en una ley de yanaconaje y a quiénes perjudicaba?, ¿qué transfondo político hay en los diferentes proyectos de Ley presentados en el Congreso?

Documentos como los Memoriales de los yanaconas de Chancay, de los colonos de Yapatera y Morropón, de la Federación de Yanaconas, por un lado; y el Memorial de la Sociedad Nacional Agraria, de los hacendados del valle de Chancay, por otro: conjuntamente con las diferentes propuestas de ley, dan la pista, además, para establecer identidades políticas y diferenciaciones programáticas ante la cuestión agraria.

Los conflictos sociales en el campo y la ciudad.

Una segunda área temática que emerge de los documentos es la relativa a los distintos conflictos políticos y económicos que afectan a sectores específicos de la producción y la estructura social y que teniendo importancia no llegan a alcanzar envergadura nacional. Dentro de este rubro podemos ubicar la legislación sectorial o local en temas como industria, agricultura, minería o disposiciones regionales, en su ma-

yoría contenidos en los catálogos de Comisiones.

De éstos escojamos dos ejemplos concretos.

## LA EXPROPIACION DEL FUNDO VILLA

Uno está referido al proyecto de expropiación del fundo Villa en el valle de Surco. Esta propiedad, hasta la década del 40 era administrada por un consorcio chino y fue parcialmente afectada para la edificación de la Escuela Militar de Chorrillos. A propósito de esta transacción aparece un nuevo propietario, el abogado Claudio Fernández Concha, quien más tarde sería Ministro de Agricultura durante el gobierno del General Odría. Y por otro, los yanaconas y trabajadores del fundo que demandan su afectación total.

Este intento de expropiación quedó a nivel de proyecto, es decir fue aprobado sólo por la Cámara de Diputados el 21 de agosto de 1946. En el expediente se encuentran los siguientes documentos<sup>9</sup>.

— Propuesta de proyecto de Ley presentado por el Frente Democrático Nacional. Fecha: 13 de agosto de 1946.

El proyecto es presentado por Enrique Dammert Elguera (Núcleo Parlamentario) y Fernando León de Vivero (Célula Parlamentaria Aprista).

El proyecto propone la expropiación de todo el fundo Villa y no sólo el área a ocupar por la Escuela Militar de Chorrillos. Se parcelará en lotes que serán adjudicados preferentemente a los trabajadores



- y yanaconas residentes en el fundo.
- Dictamen de las Comisiones Primera de Agricultura y de Hacienda Pública. Fecha: 14 de agosto de 1946. Firman el dictamen: Alfredo Saco Miró Quesada, Ricardo Temoche, C.M. Cox, Mario Peláez, Ricardo Mora Chávez, Manuel Sánchez Palacios, Nicolás F. Vásquez, Pedro Aizcorbe Ríos. Opina porque se apruebe el Proyecto, el que fue aprobado por la Cámara de Diputados el 21 de agosto del 46.
  - Artículo 2, sustitutorio al artículo 2 del proyecto. Aprobado. Presentado por el señor Peralta de la Célula Parlamentaria Aprista y por Dammert, del Núcleo Parlamentario.
  - Propuesta de artículo 2, presentado por los señores González Paiva y Caller. Desaprobada.
  - Memorial de Claudio Fernández Concha, propietario del fundo Villa, dirigido al Presidente de la Cámara de Diputados. Fecha: 16 de agosto de 1946. Fundamenta lo innecesario de la expropiación ampliatoria porque ya se tiene planeada una subdivisión del fundo con una "finalidad esencialmente social y económica de beneficio colectivo".
  - Memorial N° 2 del señor Claudio Fernández Concha, al Sr. Presidente de la Cámara de Diputados. Fecha: 19 de agosto de 1946. Plantea la improcedencia de la expropiación argumentando que ésta causaría un grave problema y que se está desarrollando una campaña tendenciosa para justificar la expropiación.
  - Memorial de José Martínez Felipa, Secretario General del Sindicato Unico de Yanaconas y Trabajadores Rurales del valle de Surco, dirigido al Presidente de la Cámara de Diputados. Fecha: 19 de agosto de 1946. Rebate los argumentos planteados por el propietario en sus dos memoriales.
  - Memorial de José Martínea Felipa. Fecha: 21 de agosto de 1946. Fundamentan su posición sobre el artículo 2 del proyecto (sobre el precio a pagarse por la expropiación).
  - Memorial de la Sociedad Colonizadora de Conchán. Fecha: 21 de agosto de 1946. La Sociedad está formada por quienes tuvieron la posesión de terrenos ubicados en los linderos de Villa y que fueron usurpados por los anteriores propietarios de Villa, por lo que plantean también se les considere en la adjudicación de lotes.
  - Memorial N° 3 de Claudio Fernández Concha. Fecha: 21 de agosto de 1946.

#### Sobre el valor del fundo Villa.

En el caso de proyecto de expropiación del fundo Villa tenemos la posición del propietario del fundo y de los yanaconas y trabajadores del mismo. Si bien no es un tema tan amplio como la ley de yanaconaje, el material del Archivo da pie para la investigación de ese caso particular. Por otro lado, se puede revisar otras expropiaciones aprobadas en ese



período —de las cuales hay información en el Archivo— con el fin de analizar cuál era la política a ese respecto del Congreso y del Ejecutivo.

La participación de los trabajadores en las utilidades.

El otro caso toca el proyecto de participación en las utilidades para los trabajadores, que igualmente sólo quedó aprobado en la Cámara de Diputados.

Este proyecto<sup>10</sup> propone que los obreros, empleados y trabajadores en general, tengan derecho a una participación anual del 10o/o de las utilidades de la empresa, las que serán repartidas en proporción a sus sueldos, siempre que las utilidades lleguen a un monto de S/, 6,000 anuales; disponiéndose que los porcentajes de utilidades se pagarán en igual forma que los salarios. Para establecer el monto exacto de las utilidades así como de su participación en éstas, los trabajadores podrán acudir al Ministerio de Justicia y Trabajo el que tendrá facultad para obtener los balances anuales de los empleadores. Además del texto del proyecto se encuentran los documentos siguientes:

— Memorial del Comité Nacional del Comercio y la Producción. 23 de octubre de 1945. Firman: Enrique de la Piedra, Presidente (SNA), Rafael Escardó, Vice-Presidente (Asociación de Ganaderos del Perú), Pedro García Gastañeta, Vice-Presidente (Soc. Nac. de Minería), Carlos Ferreyros Ribeyro, Tesorero (Cámara de Comercio de Lima), Francisco Graña Garland, Secretario (SNI).

El Comité estaba integrado además por la Cámara de Comercio de Lima y Callao, la Asociación de Comercio e Industrias de Arequipa y la Asociación de Horticultores de Lima y Callao.

Para los empresarios “la segregación del 10o/o de las utilidades representa un drenaje apreciable que para los sindicatos o para los trabajadores representa una entrada o un aditamento salarial de poca importancia”. Y añaden:

“El derecho a la participación en las utilidades es el primer paso en el camino de la intromisión de los asalariados en el manejo de la empresa. Comienza con la duda de la veracidad de los balances, sigue con los reparos de gastos, sueldos, castigos y reservas, continúa con la controversia de las directivas técnicas y acaba en la indisciplina, el desorden y los disturbios”.

“El Comité estima que las razones que expone persuadirán a la Cámara de la ineficacia y extemporaneidad del proyecto de ley, tanto porque pretende introducir en el contrato de trabajo un régimen inocuo y en desuso, cuanto porque su adopción afectaría la economía y el desenvolvimiento de las empresas, limitaría sus legítimas expectativas, retraería a los inversionistas y crearía nuevas causas de malestar en las relaciones de patronos, empleados y obreros”.

— Dictamen de las Comisiones de Legislación del Trabajo y de Legislación Especial de la Cámara de Diputados:

Estiman las comisiones que el proyecto de ley responde a una aspi-



ración de la clase trabajadora. "El reconocimiento de la repartición de utilidades ha tenido un resultado de gran trascendencia económica social, no tan sólo en cuanto al beneficio pecuniario del trabajador, sino en el acrecentamiento de la producción".

Fundamentando su dictamen sostienen que el derecho de empleados y obreros a percibir el 10o/o de las utilidades ha de contribuir en la forma más eficaz al acrecentamiento del capital y mejoramiento económico de las clases productoras; y que un mayor rendimiento en la industria o comercio ha de solventar con creces el porcentaje de utilidad que se concedería por esta ley.

Tanto en el caso de la expropiación de Villa como en el de este proyecto de participación, la trama es bastante similar. Los documentos recogen los planteamientos de los interesados por una y otra parte, y aparece claro el rol de mediación del Estado. Además las argumentaciones presentan no sólo abundante información relativa a las realidades específicas sino también el sustento ideológico de cada sector en cuestión. Para el caso de la participación de utilidades sorprende, por ejemplo, el hecho que la reacción empresarial enfatice argumentos difundidos a propósito de la implantación de la "comunidad industrial" en 1970.

### **LOS PERSONAJES: EL ASCENSO DEL GRAL. MANUEL A. ODRÍA**

La tercera y última dimensión temática vislumbrada en los documen-

tos del Archivo es la relativa a los personajes intervinientes en la escena política. Generalmente esta presencia es mejor percibible en los asuntos particulares.

Como ilustración hemos seleccionado el ascenso a general de brigada del coronel de infantería del Ejército Manuel A. Odría, quien aproximadamente dos años y medio después de su ascenso daría el golpe de Estado que terminó con el gobierno de Bustamante y Rivero.

En el expediente respectivo se encuentran los siguientes documentos<sup>11</sup>:

— Oficio N° 320 de Cámara de Senadores a Cámara de Diputados. Por la que se comunica que en sesión celebrada el 26 de febrero de 1946 se aprobó, de conformidad a la propuesta del Ejecutivo, el Proyecto de Resolución Legislativa presentado por las Comisiones de Defensa Nacional, por el cual se asciende a la clase de General de Brigada al Coronel de Infantería del Ejército Manuel A. Odría.

Acompaña al oficio N° 320:

- Proyecto de Resolución Legislativa aprobado por el Senado el 26 de febrero de 1946.
- Dictamen de las Comisiones de Defensa Nacional del 22 de febrero de 1946 (lleva las firmas de Ernesto Montagne, Julio de la Piedra, Manuel D. Faura, Leoncio Elías Arboleda y César Enrique Pardo Acosta).
- Oficio del Ministro de Guerra, Antonio Luna Ferreccio, del 1° de febrero, con rúbrica al margen del Sr. Presidente de la República,



mediante el cual se propone el ascenso mencionado.

Dictamen de la Comisión Primera de Guerra de la Cámara de Diputados (27 de febrero de 1946). Se propone se dé aprobación al proyecto de Resolución Legislativa llegado a esta Cámara.

- Propuesta de la Comisión de Redacción, 13 de marzo de 1946.

Oficio N° 1859 del Senado por el que comunica a Diputados la aprobación de la redacción de la Resolución Legislativa por la que se asciende a Manuel A. Odría.

- Comunicación del Ministro de Guerra a los Sres. Secretarios del Senado por la que informa que el 23 de marzo de 1946 "se ha puesto el cúmplase a la Resolución Legislativa N° 10443, por la que se asciende a la clase de General de Brigada, al Coronel de Infantería, don Manuel A. Odría.

Aparte de describir el proceso de ascenso de los oficiales de mayor rango de las Fuerzas Armadas, este expediente permite establecer las relaciones entre los protagonistas políticos. Es sugerente, por ejemplo, el hecho que Julio de la Piedra, propietario de Pomalca y representante de los agro-exportadores, sea uno de los miembros de la Comisión que promueve a quien poco más tarde va a resolver la crisis política favoreciendo precisamente al sector agro-exportador. Estos hechos pueden o no haber tenido conexión entre sí, más allá de ella, sin embargo, lo que resulta como corolario generalizable a otros casos de este tipo es la aparición de un nuevo aspecto de la dinámica política necesario de esclarecer.

## COMENTARIOS GENERALES

Problemas nacionales, conflictos sociales y personajes, apenas someramente esbozados en esta rápida revisión de algunos de los expedientes existentes en el Archivo del Congreso, ponen desde ya en evidencia la importancia de este repositorio. De aquí que, a modo de colofón de la exposición realizada, quisiéramos volver sobre este material centrándonos más bien en la forma concreta que ellos podrían ser mejor utilizados en la investigación en ciencias sociales.

## EL VALOR DE LOS DOCUMENTOS

Por lo hasta aquí expuesto se ha podido comprobar la *originalidad* de los materiales comprendidos en los expedientes analizados. En su mayoría estos son documentos que no se encuentran en ningún otro archivo o centro de documentación. Son además *complementarios* con los de otros repositorios, por ejemplo en lo relativo a la Ley del Yanaconaje, los documentos pueden ser contrastados con los del Archivo del Fuero Agrario para conocer la situación concreta de los trabajadores de las haciendas cuyos sindicatos realizan pronunciamientos ante el Parlamento.

Sintetizando los comentarios ya expuestos a lo largo de la exposición de los casos podría afirmarse que metodológicamente el mérito mayor del Archivo radica en ofrecer elementos de análisis de la doble relación. Estado-clases sociales. Por un lado se comprende ¿cómo se hace



la ley?, no sólo en el sentido de técnica parlamentaria —aspecto que queda límpidamente ilustrado— sino en términos de dinámica social; esto es desde la perspectiva de cómo las distintas fuerzas políticas expresan sus intereses y cuál es la mediación de éstos en el aparato parlamentario. Por otro lado se hace inteligible también la forma en que el Estado determina el comportamiento de las clases, las impulsa hacia la conciliación y el consenso social o exacerba aún más el conflicto.

### **LAS POSIBILIDADES FUTURAS**

Actualmente el Archivo del Congreso no se encuentra debidamente clasificado ni conservado. Ya hemos visto, al hablar de los catálogos del período 1945-48, cómo éstos han sido elaborados de manera desigual y sin ningún criterio temático firme. A ello debe añadirse que el estado de los documentos es preocupante, dado que por su uso se deteriora paulatinamente.

Estas circunstancias han dado lugar a que si bien, las series se encuentren bastante completas, la falta de control y la ausencia de copias de los documentos hayan dado lugar a la irremediable desaparición de algunas

piezas de suma importancia. Tal es el caso, por ejemplo, para nuestro período del pliego de interpelación parlamentario al Ministro de Gobierno en relación al asesinato del Dr. Graña en 1947, acontecimiento que influyera notablemente en el curso del proceso y de cuyo esclarecimiento los materiales contenidos por dicho pliego de seguro hubieran ofrecido un valioso aporte.

El que los documentos tengan sólo originales crea otros peligros. Por ejemplo cuando el golpe del 3 de octubre de 1968, se clausuró el Congreso y se dispuso el traslado del Archivo a una dependencia estatal o militar, lo que en la práctica iba a significar que la documentación se perdiese o en el mejor de los casos se convirtiera en de muy difícil acceso. Al aparecer el Archivo permaneció en el local del Congreso sólo debido a su gran volumen y a la dificultad del traslado.

Basta relacionar su importancia y la precaria situación actual para concluir la urgente necesidad de la recuperación de este Archivo para la investigación. Y evidentemente, en la medida que no es previsible ninguna medida oficial tendiente a mejorar sus actuales condiciones, la mejor manera de recuperarlo a corto plazo es utilizándolo.



## ANEXO 1

### CATALOGOS DE MATERIAS DEL ARCHIVO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS 1945 - 47

1. Asuntos de carácter particular, 1945
  - a. aprobados por una Cámara (17 casos)
  - b. a la Orden del Día (79 casos)
  - c. para informe de los Ministros que se indican (8 casos)
  
2. Asuntos de Carácter particular, 1946
  - a. aprobados por una Cámara (75 casos)
  - b. a la Orden del Día (66 casos)
  - c. rechazados (9 casos)
  
3. Asuntos de carácter particular, 1945-46
  - a. aprobados por dos Cámaras (138 casos)
  
4. Asuntos de carácter local, 1945
  - a. aprobados por una Cámara (50 casos)
  - b. a la Orden del Día (20 casos)
  - c. para informe de los Ministerios que se indican (28 casos)
  
5. Asuntos de carácter local, 1945
  - a. aprobados por una Cámara (69 casos)
  - b. a la Orden del Día (20 casos)
  - c. para informe de los Ministerios que se indican (26 casos)
  
6. Asuntos de carácter local, 1945-46
  - a. aprobados por dos Cámaras (217 casos)
  
7. Asuntos de carácter general, 1945
  - a. aprobados por una Cámara (32 casos)
  - b. a la Orden del Día (15 casos)
  - c. para informe de los Ministerios que se indican (16 casos)



- 8. **Asuntos de carácter general, 1946**
  - a. aprobados por una Cámara (38 casos)
  - b. a la Orden del día (11 casos)
  - c. para informar de los Ministerios que se indican (9 casos)
  
- 9. **Asuntos de carácter general, 1945-46**
  - a. aprobados por dos Cámaras (282 casos)
  
- 10. **Años 1947**
  - a. Asuntos de carácter general a la Orden del Día para informe de los Ministerios que se indican (16 casos)
    - (7 casos)
  - b. Asuntos de carácter local a la Orden del Día para informe de los Ministerios que se indican (18 casos)
    - (8 casos)
  - c. Asuntos de carácter particular aprobados por una Cámara a la Orden del día (7 casos)
    - (1 caso)
  - d. Otros mandados a archivar para informe de los Ministerios que se indican (1 caso)
    - (1 caso)
  - d. Otros mandados a archivar mociones de Orden del Día (3 casos)
    - pedidos
    - Oficios de Ministerios
    - Oficios del Senado
    - Oficios del Poder Judicial
    - Oficios del Jurado Nacional de Elecciones.
  
- 11. **Comisiones, 1945-47**

Contiene asuntos de carácter general, local y particular.



## ANEXO 2

### RELACION DE COMISIONES DEL ARCHIVO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, PARA EL PERIODO 1945 - 47

- Aduanas
- Agricultura (de la costa, de la sierra y de la montaña)
- Aeronáutica
- Beneficencia
- Bellas Artes
- Caminos
- Comercio Exterior
- Correos, Telégrafos y Radiotelegrafía
- Constitución y Leyes Orgánicas
- Educación Pública
- Economía Nacional
- Corporaciones Estatales
- Ganadería
- Gobierno y Policía
- Guerra
- Cooperativas
- Hacienda
- Justicia y Trabajo
- Asuntos Indígenas
- Aguas e Irrigación
- Industrias
- Infracciones y Reglamento
- Marina
- Minería
- Conservación de Monumentos Históricos
- Municipalidades
- Obras Públicas
- Corporación de Fomento
- Petróleo
- Previsión Social
- Planeamiento y Urbanismo
- Policía
- Legislación del Trabajo
- Legislación
- Inmigración
- Salud Pública
- Subsistencias
- Servicio de Agua Potable, Desagüe y Luz Eléctrica
- Turismo
- Transportes
- Terrenos de Montaña y Colonización
- Bosques Nacionales, Forestación y Reforestación
- Terrenos de Montaña



**CUADRO 1: EXPEDIENTES EXISTENTES EN EL ARCHIVO DEL CONGRESO (CAMARA DE DIPUTADOS), 1945-47**

|   | Generales  | Locales    | Particulares | Total        |
|---|------------|------------|--------------|--------------|
| – Aprobados por las dos cámaras (leyes) | 282        | 217        | 138          | 637          |
| – Aprobados por una sólo cámara         | 70         | 119        | 99           | 288          |
| – A la orden del día                    | 42         | 58         | 146          | 246          |
| – Para informe de los Ministerios       | 32         | 62         | 9            | 103          |
| – Comisiones                            | n/d        | n/d        | n/d          | 430*         |
| – Otros                                 | n/d        | n/d        | n/d          | 20*          |
| <b>Total</b>                            | <b>426</b> | <b>456</b> | <b>392</b>   | <b>1,724</b> |

Fuente: Anexo 1

\* Estimados



## NOTAS

1 Sobre este período véase: José Guillermo Pinto, *La coyuntura política 1945-48. Bases para su estudio*, Tesis de Bachiller, Programa de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica, Lima, 1977; Baltazar Caravedo Molinari, *Desarrollo desigual y lucha política en el Perú. 1948-56*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1978; Julio Cotler, *Clases, Estado y Nación en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1978; Denis Sulmont, *El movimiento obrero en el Perú/1900-1956*, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica, Lima, 1975; y José Manuel Mejía, "El movimiento campesino en el Perú", *Análisis*, N° 5, págs. 93-99, Lima, 1978 (mayo-agosto).

2 cf. Julio Cotler, *Clases, Estado...* op. cit., págs. 261-271.

3 cf. José Guillermo Pinto, *La coyuntura política...* op. cit.

4 cf. Baltazar Caravedo, *Desarrollo desigual...* op. cit. págs. 61-67.

5 cf. Denis Sulmont, *El movimiento obrero...* op. cit., págs. 183-191.

6 cf. José Manuel Mejía, "El movimiento campesino..." op. cit., págs. 96-98.

7 Como puede verse en el anexo 1, pese a que los criterios se respetan, el orden de los catálogos deja mucho que desear. No obstante en todos los catálogos los diversos expedientes aparecen en estricto orden alfabético según el apellido (asuntos particulares), la localidad, provincia o departamento (asuntos locales) o problema (asuntos generales). Los diversos casos están numerados según dicho orden alfabético lo que hace que el catálogo sea fácilmente manejable y permite una rápida ubicación de la materia de interés.

8 cf. catálogo Asuntos de Carácter Ge-

neral aprobados por dos cámaras. 1945-46, pág. 25, "183, LEY DE YANACONAJE.— Proy. 10-46. Ley N° 10885".

Como puede apreciarse el catálogo indica el número del expediente (183), del proyecto de la ley (cuando fue aprobado por dos cámaras), lo que permite solicitar el file respectivo. En otros casos se consigna brevemente en el catálogo una sumilla del asunto.

9 cf. Catálogo Asuntos de Carácter Local. 1946, aprobados por una Cámara "46. LIMA.— EXPROPIACION DEL FUNDO VILLA.— Amplía los afectos de la ley 10613, sobre expropiación de dicho fundo a la extensión total del mismo.— Autoriza al ejecutivo para que contrate un préstamo con alguna de las instituciones de crédito para cubrir el precio del fundo.— Parcelación y adjudicación a los yanacunas y trabajadores residentes en el mismo y a los pequeños agricultores de la extensión del fundo 'Villa' que no fuera ocupado por la Escuela Militar de Chorrillos.— De la venta de los lotes de terreno.— Las sumas que se recauden por venta de lotes, servirán para amortizar el préstamo que el Ejecutivo debe contratar.— Proy. 32".

10 cf. Catálogo Comisiones, Comisión Legislación del Trabajo, "Proy. 179-45. Empleados y obreros.— Participación en Utilidades. Proyecto de Ley presentado por Luciano Castillo, Manuel Sánchez Palacios y Carlos Rodríguez Pastor. 11 de Octubre de 1945".

11 cf. Catálogo Asuntos de Carácter Particular, aprobados por dos cámaras. 1945-46, pág. 4, "ODRIA MANUEL.— Ascenso a General de Brigada. — 0-10-45.— Ley 10443".