

# **SOCIEDAD RURAL**

**Fernando Eguren / Bruno Revesz/  
María Isabel Remy/ Frederica Barclay/  
Carlos Iván Degregori/ Ricardo Vergara**

---

# Fernando Eguren

## SOCIEDAD RURAL: EL NUEVO ESCENARIO

**L**a idea central de este artículo es que las transformaciones de la sociedad rural peruana en las décadas recientes se han dirigido y continúan haciéndolo hacia una mayor participación en el mercado, en el sistema político y en la sociedad, y que los campesinos y pequeños agricultores han desempeñado en este proceso un papel protagónico, mostrando un gran potencial productivo y democrático. Sin embargo, el sentido general de las recientes opciones políticas y económicas en el país, enmarcadas en el llamado ajuste estructural, está en contraposición al de aquellas transformaciones, pues margina a esos sectores sociales al tiempo que debilita al Estado en sus funciones de representación de la nación, de regulador de la equidad y de promotor del desarrollo.

Los conflictos que surgen de este desencuentro son exacerbados por la expansión de la violencia política y por la manera como esta es enfrentada, así como por la crisis de representación y de legitimidad de las organizaciones políticas y de los gremios.

Argumento finalmente que es necesario plantear alternativas que den respuesta a la crisis económica y sociopolítica incorporando a los mencionados sectores sociales y aprovechando sus potencialidades económicas y democráticas.

### I

La peruana sigue la misma tendencia de todas las sociedades: la población rural disminuye su peso relativo respecto a la total. Dicha tendencia es absolutamente clara, aun cuando existan discrepancias acerca de las cifras precisas tanto por diferencias en las definiciones sobre qué es población rural y qué urbana, como por la falta de información actualizada.

La Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENahr), realizada en 1983 y 1984, estima que la población rural se acercaba en esos años al 50% de la población total<sup>1</sup>. Por su lado, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) calcula que, en 1990, sólo 30 de cada 100 habitantes vivían en las áreas rurales. Sin embargo, aun con los estimados más bajos del INEI, la población rural sigue siendo más de la mitad en ocho de los veinticinco departamentos en que se halla dividido el país, y otros ocho están por encima del promedio nacional<sup>2</sup>.

Aunque la población urbana aumenta a tasas mayores, en dieciséis departamentos el crecimiento de la población rural es positivo, siendo en este sentido los más importantes aquellos de la selva amazónica, que continúan recibiendo un flujo constante de migrantes provenientes del campo serrano.

En resumen, la población rural en el Perú pierde cada vez mayor importancia, pero en muchas regiones su peso no es en absoluto desdéniable.

Más aún: la población económicamente activa (PEA) dedicada a la economía agraria es la más numerosa respecto a cualquier otro sector económico —34% del total—; y aunque el incremento anual de la PEA agropecuaria es más lento que el de aquella dedicada a la manufactura, hoy por hoy aquélla más que triplica a ésta.

Pero con el 34% de la PEA, los productores agrarios contribuyen con apenas algo más de la décima parte (11.5% en 1988) del PBI nacional. Lo cual es ya la manifestación de un problema central del sector agrario: su escasa productividad respecto al resto de la economía.

Es más saltante todavía la situación desfavorable de la agricultura si consideramos su participación en el ingreso nacional. Entre 1971 y 1988, la participación de los independientes —quienes constituyen la mayor parte de los productores, particularmente después de la reforma agraria— en el ingreso nacional se redujo del 10.8% al 5%.

Si agregamos que la dotación de tierras es escasa —el Perú tiene una de las relaciones más bajas de tierra por poblador rural—, y que cuatro de cada cinco pobladores rurales en edad de trabajar dependen directamente de la agricultura y la ganadería, concluimos que la sociedad rural es demasiado numerosa, poco productiva y pobre.

Más allá de estas consideraciones de orden cuantitativo, toda la literatura sobre el desarrollo insiste en el carácter estratégico del crecimiento económico del sector agrario como sustento del crecimiento global de la economía. Pone el acento, además, en la necesidad

1. Ver ARAMBURÚ, C. E.: «Características demográficas, culturales y económicas de los hogares rurales», en *Los hogares rurales en el Perú*. Ministerio de Agricultura y Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1987.
2. Si excluimos la población urbana de Lima, el porcentaje de la población rural respecto al total se elevaría al 42%, según los datos del INEI. (Cfr. INEI: *Perú: Compendio estadístico 1989-1990*. Lima, 1990.)

de mejorar sustancialmente las condiciones y calidad de vida de la población rural, así como de democratizar social y políticamente la sociedad rural como pilar de la democratización de la sociedad global.

Estas exigencias son aún más urgentes en el caso peruano, pues en la sociedad rural se condensan y concentran problemas históricos no resueltos, sobre cuya existencia se sustentan las opciones políticas violentistas expresadas fundamentalmente por Sendero Luminoso.

La extremada desigualdad en la distribución de los ingresos y de los servicios públicos, de la cual quedan sistemáticamente marginados la mayor parte de los pobladores del campo; las grandes distancias culturales agravadas por actitudes profundamente arraigadas de desprecio de las características culturales y étnicas de una parte importante de la sociedad rural, que conducen incluso a una subvaloración de la vida de los campesinos; la desigual distribución de derechos y deberes, que ubican a una parte importante de los pobladores rurales en la categoría de ciudadanos de segunda clase; el hecho gravísimo de que un sector creciente de la población rural se torne «prescindible» para la reproducción de la parte moderna y urbana de la sociedad; son, todos, rasgos que hacen que la atención hacia el sector agrario, sustento fundamental de la sociedad rural, no sólo sea una exigencia para el desarrollo, sino una necesidad para la viabilidad misma de nuestro país. La intensidad de estas desigualdades, además, diferencia a nuestra sociedad de otras de Latinoamérica.

Pero «sociedad rural» es un concepto demasiado grueso para dar cuenta de una realidad muy heterogénea. La intensificación de las relaciones entre la ciudad y el campo gracias a la difusión de valores, aspiraciones e imágenes culturales a través de la educación<sup>3</sup> y los medios masivos de comunicación; el intenso proceso migratorio; el crecimiento físico y en influencia de las ciudades y particularmente de las llamadas «ciudades intermedias» sobre sus respectivos *hinterland* rurales; la densificación de las relaciones económicas; la influencia de las instituciones urbanas, como son las organizaciones políticas, etcétera, constituyen, todos, factores que transfieren características del campo a la ciudad y viceversa. En los valles costeros, al menos los más capitalistas y modernos y con núcleos urbanos importantes, las fronteras entre lo urbano y lo rural no son siempre claras, y contrastan con

3. En las últimas décadas la proporción de analfabetos ha disminuido sensiblemente. Eran analfabetos, a inicios de los 60, el 39% de la población del país mayor de quince años. Actualmente dicha cifra se estima en algo menos del 12%. En particular ha disminuido en una proporción mayor el analfabetismo entre la población femenina, pasando del 52% al 19% en ese período.

El analfabetismo en las áreas rurales, como es de esperar, ha sido y continúa siendo muy superior al de las zonas urbanas. Para los dos años señalados, el analfabetismo rural se redujo a la mitad (del 59 al 30%), aunque en las ciudades la reducción fue superior a los dos tercios (del 18 al 5%). La disminución del analfabetismo rural, aunque importante, ha sido pues bastante más lenta que en las zonas urbanas.

áreas cordilleranas, de población dispersa, distantes de las ciudades, con escasos —aunque nunca inexistentes— contactos con el «exterior».

Aunque en lo que sigue me referiré sobre todo a los sectores sociales directamente vinculados a la actividad agropecuaria, la sociedad rural no puede ser identificada totalmente con esta actividad. Alrededor del 20% de la PEA rural se dedica principalmente a actividades no agrarias, sean estas la minería, el transporte, la pequeña manufactura o artesanías, y sobre todo al comercio.

Además de los cambios medibles, cuantitativos, los cambios cualitativos de la sociedad rural en las últimas décadas han sido dramáticos, y todavía lo siguen siendo.

## II

La crisis del agro es bastante anterior a la reforma agraria, y ésta no puede explicarse sin aquélla. Por crisis del agro entiendo dos cosas: el estancamiento productivo, por un lado; y, por otro, el profundo cuestionamiento del ordenamiento institucional de la sociedad rural, su incapacidad para reproducirse como tal, y la emergencia de los sectores sociales oprimidos que la cuestionaban y que eran excluidos del proceso de modernización.

Durante años, parte de las tensiones generadas por esta exclusión, especialmente evidentes en la sierra, fue amortiguada por la expansión de la economía urbana de las ciudades de la costa, capaz de absorber a importantes contingentes de migrantes rurales. Tanto las actividades urbanas como las agropecuarias de lo que podríamos llamar el «sector moderno» se expandieron hasta comienzos de los 70. Pero con el advenimiento de la crisis económica desde mediados de esa década, este «desfogue» se ha ido restringiendo paulatinamente.

A la «integración» de los migrantes rurales a la ciudad, posible en un primer momento gracias a la expansión económica que permitía que los migrantes se articularan a la hoy llamada economía «formal», sucedió una «integración» en la que los migrantes, en palabras de Golte y Adams<sup>4</sup>, «empezaron a generar un tipo de economía a partir de sus propias reglas», dada la incapacidad de las industrias para hacerlo. Es decir, y cito ahora a Carlos Franco, «ensancharon la economía creando empresas (en las fronteras de las empresas modernas)», del mismo modo que «los migrantes no invadieron ni ocuparon las ciudades. Una vez certificada la imposibilidad de internarse en ellas, las ensancharon, es decir, se desplazaron, agruparon y desarrollaron en sus márgenes»<sup>5</sup>. La rápida multiplicación de los trabajadores informa-

4. GOLTE, J. y ADAMS, N.: *Los caballos de Troya de los invasores: Estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*. IEP, Lima, 1987.

5. FRANCO, C.: «Exploraciones en 'otra modernidad': De la migración a la plebe urbana», en H. Urbano, compilador: *Modernidad en los Andes*. Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de Las Casas, Cusco, 1991.

les y el explosivo crecimiento de los barrios periféricos son la expresión visible y abrumadora de esta modalidad de incorporación económica y urbana.

Pero la prolongación y profundización de la crisis también ha puesto límites a este «ensanchamiento», dado el colapso del mercado interno por el estancamiento de las actividades económicas que generan excedentes distribuibles y/o acumulables. (Las actividades de la economía informal generan escasos excedentes, y son más bien actividades desarrolladas para la reproducción simple de los involucrados.) Aunque no hay información estadística para sustentarlo, me aventuro a afirmar que la migración del campo a la ciudad disminuirá su ritmo —al menos aquella migración motivada por la esperanza de mejores condiciones de vida—, revirtiéndose en algunos casos los flujos migratorios hacia los lugares de origen (los que, además, suelen ser de los más deprimidos), o dirigiéndose a reforzar la economía de la coca en la vertiente oriental de los Andes. En las zonas de emergencia, donde la violencia política se ha extendido, se constata una importante migración hacia ciudades intermedias, las capitales departamentales y las áreas cocaleras. Pero aun en este caso, la entronización de la violencia también en las áreas urbanas, particularmente en los pueblos jóvenes de Lima, debe estar contrarrestando los flujos migratorios hacia la capital.

Los «desfogues» poblacionales aliviadores de las tensiones de la sociedad rural van así restringiéndose y, cuando ocurren, como en el caso de la migración por violencia, trasladan los problemas a las áreas receptoras.

La reforma agraria de 1969, aun cuando ha sido un hito en la transformación de la sociedad rural, no resolvió el problema de contención de la población rural.

En cierta forma, la reforma agraria fue una continuidad de procesos preexistentes. El crecimiento de la población, las movilizaciones campesinas, la integración económica y vial de las regiones y la rápida urbanización del país confluyeron para debilitar el sistema de haciendas y el poder de los hacendados. Pero lo que hizo la reforma agraria fue expropiar en pocos años tanto las haciendas tradicionales como los latifundios modernos, y reorganizó estas instituciones en empresas asociativas. En apenas seis años, entre 1969 y 1975, durante la llamada «primera fase» del gobierno militar, uno de los principales núcleos de poder social, económico y político en las regiones y a nivel nacional, los terratenientes latifundistas, fue extinguido, salió de la escena rural.

Más allá, pues, de las implicaciones de esta liquidación sobre la propiedad y tenencia de la tierra y de las nuevas formas de organización de la producción, con la reforma agraria concluyó una forma de encuadramiento social y político de una parte importante de la sociedad rural —incluyendo aquella más excluida de los beneficios del desarro-

llo—, que, como he mencionado, se encontraba ya en crisis antes de la reforma agraria.

Decenas de miles de asalariados se convirtieron en socios propietarios de las cooperativas, y quizá un número mayor de campesinos —yanaconas, colonos, arrendires, etcétera— se liberaron de relaciones serviles, vinculándose de distinta manera también a cooperativas y a las llamadas sociedades agrícolas de interés social (SAIS).

Ligadas al proceso de reforma agraria, se desarrollaron y consolidaron organizaciones políticas, que en su momento fueron llamadas la nueva izquierda; los trabajadores del campo, en ese contexto de liquidación de haciendas, lograron formar, consolidar o reestructurar sus organizaciones gremiales y articularse a niveles regionales y nacional. Poca duda cabe de que uno de los efectos más importantes y perdurables de ese período ha sido una sustancial democratización de la sociedad rural.

Los años posteriores serían testigos de la liquidación de la mayor parte de estas empresas —en la actualidad posiblemente el 80% de ellas— y la conversión de sus miembros en productores independientes. Este es un proceso aún inacabado.

Detengámonos un momento en lo que ha ocurrido con los trabajadores de muchas haciendas expropiadas en las que, desde décadas atrás, predominaba la relación salarial.

La desestructuración de las empresas asociativas creadas por la reforma agraria descompone un sujeto social que durante décadas constituyó una fuerza organizada: la de los asalariados sindicalizados de las haciendas.

Antes de la liquidación de estas haciendas, los asalariados estables y los eventuales con un mismo empleador mantenían relaciones solidarias, dado que su ubicación objetiva respecto al capital era similar, y lograron formar sindicatos, con mayor intensidad a partir de mediados de la década del 40.

Un primer quiebre de esta relación entre asalariados se produjo con la distinción entre aquellos que se integraron como socios a las cooperativas de producción, quienes se convirtieron en empleadores de los otros asalariados, los eventuales, acentuándose las distancias económicas y culturales entre ambos. La desaparición del propietario de hacienda y las nuevas formas colectivas de propiedad, por lo demás, fueron causa de la extinción, en la mayor parte de cooperativas, de los sindicatos.

El segundo quiebre, más profundo, se ha producido con la liquidación de las cooperativas, pues los asalariados socios convertidos en pequeños productores independientes son ahora empleadores de los asalariados eventuales (en muchos casos son además prescindibles, porque la mano de obra fue cubierta por la familia). Dada la precariedad económica de la mayor parte de la pequeña agricultura, las remuneracio-

nes y las condiciones de trabajo de estos asalariados son presumiblemente inferiores a las de las empresas más capitalizadas y grandes.

Estos pequeños agricultores independientes, los llamados parceleros, con grandes dificultades de reconstruir instancias colectivas de representación y negociación política y económica, han quedado relativamente indefensos ante las actuales tendencias de reestructuración económica y social.

En la actualidad la abrumadora mayoría de los asalariados —aproximadamente el 15% de la PEA agropecuaria<sup>6</sup>— carecen de esa experiencia organizativa que en su momento tuvieron los obreros rurales de las haciendas y luego de las cooperativas; no tienen empleo estable, trabajan en pequeñas y medianas empresas, y sus salarios suelen estar por debajo de los promedios urbanos. En resumidas cuentas, no están protegidos por la legislación laboral. Esto es cierto tanto para los trabajadores que venden su fuerza de trabajo durante todo el año, como para aquellos que lo hacen sólo temporalmente, como medio complementario de obtener ingresos (como es el caso de los minifundistas)<sup>7</sup>.

Con esta modificación prácticamente han desaparecido los sindicatos de trabajadores rurales. Para los actuales asalariados, aquellos que no eran socios de las cooperativas y que por tanto no obtuvieron ningún beneficio en la distribución de las tierras parceladas, ello significa que no tienen instancias de organización ni de negociación colectiva. El carácter eventual del empleo asalariado y la rotación del lugar de empleo hace difícil la organización de nuevos sindicatos.

Estos cambios se expresan también en la pérdida total de representatividad de los actuales gremios campesinos respecto a este importante sector social, no sólo por la inexistencia de los sindicatos como nexos, sino porque los gremios campesinos representan sobre todo a pequeños agricultores y campesinos propietarios de sus parcelas<sup>8</sup>.

Los sindicatos y las federaciones de sindicatos han sido en la historia reciente del país las instancias de vinculación de los asalariados con las organizaciones políticas. Los canales de participación política de los asalariados rurales, salvo contadas excepciones, se han restringido actualmente a los procesos electorales como ciudadanos individuales. No es de extrañar que sea este sector social el más susceptible, en la costa rural, a la influencia de Sendero Luminoso.

La situación descrita corresponde más a la costa, donde las relaciones salariales están bastante más extendidas que en la sierra y la selva.

Pero los cambios no han sido menos importantes en la sierra. En esta

6. MARTÍNEZ, D.: «Los obreros agrícolas en el Perú», en *Socialismo y Participación*, Nº 43. CEDEP, Lima, setiembre de 1988.
7. Ver DEL CASTILLO, L. y RODRÍGUEZ, H.: «Los trabajadores agrícolas de temporada», en *Debate Agrario*, Nº 11. CEPES, Lima, abril-julio de 1991.
8. Ver MONGE, C.: «Las demandas de los gremios campesinos en los 80», en *Debate Agrario*, Nº 5. CEPES, Lima, enero-marzo de 1989; especialmente las páginas 56 y 57.



región los conflictos por la propiedad de la tierra caracterizaron durante años la relación entre campesinos y hacendados y fueron la principal causa directa de movilizaciones y enfrentamientos en importantes áreas del país. Esta confrontación histórica ha terminado con el triunfo de los primeros. El 74%<sup>9</sup> de las tierras de cultivo están bajo directa posesión de campesinos y pequeños agricultores que poseen predios menores de 10 hectáreas.

Los conflictos por la tierra después de la reforma agraria se trasladaron hacia las empresas asociativas creadas por ella, las SAIS, que constituyeran verdaderos latifundios. Ellas han sido, en su mayor parte, disminuidas en su dimensión o liquidadas por el asedio campesino. La trascendencia de esta victoria histórica—pero hasta cierto punto también victoria pírrica, pues no ha sido suficiente para salir de la miseria y la marginación— va más allá de la evidente importancia de la mejor distribución de la tierra. Han modificado las formas de encuadramiento político y social—el gamonalismo, de algún modo reemplazado luego por los administradores de las empresas asociativas— en el cual la hacienda cumplía un papel importante.

Remy resume en un párrafo lo que quiero expresar:

«Imaginemos un pongo; un indio de hacienda de ... digamos Apurímac, cumpliendo toda suerte de tareas en la casa del patrón y recibiendo toda suerte de humillaciones y maltratos. Imaginemos un rodeo en las punas; el día en que por única vez cada año llega el hacendado con sus mayordomos a caballo y arrebata a los pastores una cría de oveja por cada diez. Imaginemos un grupo de campesinos viendo alejarse la tropa de llamas que conduce las papas, las habas, los varios productos que sembraron, cuidaron y cosecharon, a los depósitos de la casa hacienda.

»Estas imágenes no son historia del siglo XVI... (ni) ficción literaria. ... Son experiencias de niñez o de adolescencia de mucha gente en el Perú actual: hace sólo treinta años eran vivencia cotidiana. Hoy, 1990, parecen exóticas, extrañas, lejanas. En cierto modo lo son; no son imágenes de nuestro presente: están históricamente canceladas.»<sup>10</sup>

Los campesinos, además, reforzaron o consolidaron su vinculación directa al mercado, tanto laboral como de bienes y servicios. Esta vinculación directa no es ajena a la liquidación del sistema hacendario, pues este actuó con frecuencia como mediador de esas relaciones.

Son destacables, en este sentido, los cambios de los objetivos de las reivindicaciones campesinas en los últimos lustros. El acceso a la tierra ha dejado de ser el principal objetivo—aun cuando en algunas zonas todavía sigue siendo una meta intensamente deseada—, siendo

9. ENAHR, cuadro 24. El 51.7% de las áreas de cultivo están distribuidas en los predios menores de 5 hectáreas.

10. REMY, M. I.: «¿Modernos o tradicionales? Las ciencias sociales frente a los movimientos campesinos en los últimos 25 años», en F. Eguren y otros: *La presencia del cambio: Campesinado y desarrollo rural*. DESCO, Lima, 1990, p. 79.

sustituido por las exigencias de acceder a una situación más ventajosa respecto al mercado (precios, créditos, insumos, etcétera) y a condiciones sociales y políticas más democráticas<sup>11</sup>. Estas demandas vinculan a los campesinos ya no con un patrón, como antaño, sino con los límites de una economía que los incorpora y al mismo tiempo los segrega, de instituciones políticas que pretenden articularlos pero que finalmente no les ofrecen ni perspectivas a futuro ni canales de representación reales.

En otras palabras, las nuevas demandas ponen en entredicho estructuras y reglas de juego económicas y políticas nacionales, y no sólo locales ni regionales. No es un azar el hecho que sólo después de la reforma agraria se formen o fortalezcan por primera vez gremios nacionales, cuyos objetivos no se limitan a reivindicaciones localistas, sino que se extienden a demandas más globales por mejores políticas económicas y condiciones democráticas.

La visión, nunca fatalmente correcta, de un campesinado atado a la tierra y con horizontes de vida limitados a su reproducción simple, es hoy más cuestionable que nunca.

La liberación de las ataduras propias del sistema de hacienda y la consolidación de las relaciones con el mercado, aunadas a las migraciones y a la expansión del sistema educativo y de los medios masivos de comunicación han confluído, por consiguiente, en una *explosión de demandas* de todo tipo: económicas, de una mejor educación, de servicios de salud, de democracia respecto a una sociedad y un Estado que han mostrado su incapacidad o renuencia a satisfacerlas.

Pero así como los migrantes rurales a las ciudades ensancharon los espacios económicos y urbanos, los campesinos han ido ampliando los espacios democráticos a partir de las condiciones creadas por la reforma agraria. Es preciso reconocer en este sentido el tremendo potencial democrático que han desplegado en las últimas décadas, los avances logrados por ser reconocidos por la sociedad como actores económicos y políticos. No se les ha otorgado ese reconocimiento ni por filantropía ni como dádiva, sino como resultado del ejercicio de presiones organizadas.

Asimismo, los campesinos han mostrado tremendas potencialidades productivas que no han sido apreciadas debidamente. La visión de un campesinado que se reproduce indefinidamente de manera cíclica contrasta con la de un campesinado presto a aprovechar circunstancias favorables cuando estas se producen. Un ejemplo de ello es la rápida reacción traducida en el incremento de su producción agrícola cuando hubo una importante reactivación de la demanda en los primeros años del gobierno de Alan García. Pero aún más importante ha sido la conversión de la caja de selva en una importante región productiva,

11. MONGE, C.: «La reforma agraria y el movimiento campesino», en *Debate Agrario*, N° 7. CEPES, Lima, julio-diciembre de 1989.

gracias a los migrantes, en su mayoría campesinos de la sierra, convirtiéndola en productora de más de la cuarta parte del arroz y maíz industrial producidos nacionalmente. Ellos han sido los principales responsables de la expansión de la frontera agrícola de las últimas décadas, para lo cual apenas si requirieron vías terrestres de comunicación y alguna seguridad para la adquisición de sus productos. Sospecho que todas las inversiones públicas y privadas de las últimas décadas realizadas en el agro no han logrado ni de lejos aproximarse a estos logros.

Desde esta perspectiva, debe reconocerse también la gran potencialidad productiva de los colonos que han expandido las áreas de cocales con frecuencia en zonas casi inaccesibles de la selva alta. La seguridad de los mercados de la coca, más que la posibilidad de enriquecerse —que no es el caso para los productores cocaleros—, ha sido suficiente para incorporar a la producción territorios vírgenes.

En otras palabras: allí donde existen posibilidades, estas son aprovechadas productivamente por los campesinos.

Pero este prometeico esfuerzo tiene costos, y son importantes: de seis a ocho millones de hectáreas deforestadas para mantener en producción alrededor de 600 mil hectáreas; ruptura del equilibrio ecológico; reforzamiento de la economía de la coca<sup>12</sup>. Es responsabilidad del Estado y de la sociedad, y no de los colonos, que estas potencialidades hayan sido canalizadas hacia la producción cocalera y no de otros cultivos, y los esfuerzos por reducir y revertir los costos ecológicos deben ser una responsabilidad compartida del Estado y de los colonos.

Hasta aquí he querido, simplemente, mostrar hasta qué punto los campesinos no sólo están dispuestos al cambio sino que constituyen un potencial productivo ignorado y desdeñado por quienes definen y deciden las políticas.

La selva alta no fue una región despoblada. Las poblaciones nativas han ocupado sus territorios desde tiempo inmemoriales. Apenas iniciada la colonia se crearon los primeros centros urbanos. A través de los años la región ha sido receptora de migrantes.

Pero las migraciones masivas, que han multiplicado el número de habitantes de la región, apenas tienen unas décadas de existencia, y fueron posibles gracias a la construcción de vías de comunicación. Con el asentamiento de estos colonos y el desarrollo de actividades productivas se ha ido construyendo sociedad, pero en muchas partes

12. Aun cuando la producción cocalera no es en sí ilegal, sí lo es cuando es vendida como insumo para la fabricación de derivados ilegales, como la pasta básica de cocaína. («El que, a sabiendas, comercializa materias primas o insumos destinados a la elaboración de las sustancias de que trata el párrafo anterior [drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas], será reprimido con la misma pena [pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años, con ciento ochenta a trescientos sesenticinco días-multa].» Segundo párrafo del artículo 296 del nuevo Código Penal, decreto legislativo 535.)

de la selva esta construcción de sociedad se está haciendo en los peores términos. La ausencia de un Estado regulador, promotor y prestador de servicios y con legitimidad es sustituida, en particular en las áreas directamente vinculadas a la economía de la coca, por otros agentes ordenadores, como los narcotraficantes y los grupos políticos alzados en armas. La presencia del Estado se da casi exclusivamente a través de las instituciones militares, las cuales no sólo no logran constituirse en alternativa legítima ante los pobladores, capaces de influir positivamente en la construcción de un ordenamiento social aceptado por la población como parte de una estrategia de pacificación, sino que se han convertido en parte del problema. No debe extrañar que en algunos lugares la administración de poblados por los mencionados grupos políticos armados sea considerada como un mal menor.

Creo necesario recapitular las ideas centrales que he querido expresar, partiendo del título de este seminario: Desarrollo rural: El nuevo escenario.

En primer lugar, este nuevo escenario es el de una sociedad rural cuantitativamente dominada por pequeños agricultores comerciales y por campesinos que han experimentado —y continúan haciéndolo— profundos cambios en muy poco tiempo.

Quiero resaltar, en segundo lugar, como aspectos positivos de estos cambios:

— Que ha habido una democratización de la sociedad rural, si la comparamos con las décadas anteriores, y a pesar de la persistencia de gravísimos problemas; y que, en gran medida, esta democratización ha sido lograda por los propios campesinos.

— Que los campesinos han mostrado un gran potencial productivo y disposición a cambios dramáticos si existen condiciones favorables para ello.

En tercer lugar, estos cambios, en los que también tuvieron un papel importante las organizaciones políticas y las reformas emprendidas desde el Estado, están poniendo hoy a prueba a esas organizaciones políticas y a ese Estado. La manifiesta incapacidad para canalizarlos y satisfacer nuevas demandas generan frustraciones que tienen y seguirán teniendo consecuencias sociopolíticas de extrema gravedad.

### III

Pero son también parte del nuevo escenario los cambios en las políticas del nuevo gobierno. Estas políticas tienen como uno de sus principales objetivos, en el corto plazo, la corrección de los factores generadores de inflación. Pero son aún más importantes y relevantes para el tema que estamos tratando aquellas medidas que implican cambios institucionales de primera importancia, las cuales redefinen

las reglas de juego del funcionamiento de la economía y el papel de los sujetos sociales, y cuyos efectos se sentirán tanto en el corto plazo como en el futuro más lejano.

Estas nuevas políticas se están aplicando paulatinamente a todos los sectores económicos, y en el caso del agro están expresadas en la nueva ley, llamada de promoción de las inversiones agrarias (decreto ley 653). La nueva legislación deroga la ley de reforma agraria de 1969, que en gran parte estaba aún vigente, modificando el régimen de propiedad de la tierra: establece la libre transferencia de la propiedad agraria (art. 7); amplía las áreas que pueden tener en propiedad las empresas agrarias privadas; restablece la hipoteca de la tierra como garantía de créditos; admite a las sociedades mercantiles como propietarias de tierras; permite la conducción indirecta de los predios agrarios; y cuestiona el derecho de las comunidades campesinas sobre sus tierras eriazas.

Adicionalmente, y como parte de la política macroeconómica y de cambios institucionales iniciada en agosto de 1990, han sido suprimidos los subsidios a la actividad agropecuaria, se ha reducido drásticamente el importante papel que el Estado ha venido cumpliendo en el financiamiento de esta actividad, se ha liberalizado y privatizado el comercio exterior y se ha abandonado paulatinamente la intervención estatal en la comercialización interna de aquellos productos básicos aún no comercializados libremente. Y en una mezcla en la que confluyen necesarias medidas de austeridad fiscal y de opción política por una retracción del papel del Estado, se han reducido drásticamente servicios públicos como la ya precaria extensión técnica dirigida a los productores con productividades menores y el seguimiento estadístico de la actividad agropecuaria.

En general, el Estado se inhibe de todo papel promotor y de intervención, sobre la base de una opción que asume que el desarrollo rural debe ser producto de la suma de las iniciativas privadas, y que el mercado es tanto el principal (si no el único) mecanismo distribuidor de recursos, como el que define qué sujetos económicos son eficientes y quiénes no lo son.

Este conjunto de medidas tiene como efectos de corto plazo un ahondamiento de la crisis económica del sector agrario y el consiguiente empobrecimiento de un vasto sector de la población rural. Pero quizá más importantes sean las posibles consecuencias de mediano y largo plazo.

En efecto, el llamado ajuste estructural, como su nombre lo indica, apunta a la modificación de estructuras económicas, consideradas como inadecuadas para un crecimiento constante de la economía sin generar desequilibrios, y a la creación de nuevas estructuras y mecanismos de funcionamiento que aseguren dicho crecimiento. Una de las principales opciones de cambio estructural está referida a la selección

de los agentes socioeconómicos que se espera asumirán el papel motor del desarrollo<sup>13</sup>.

Falta aún mencionar a la mediana agricultura empresarial y a la agroindustria relativamente reciente, cuya producción se destina mayoritariamente al mercado internacional. Ciertamente son estos agentes los que podrán desenvolverse con mejores posibilidades de éxito en el nuevo escenario económico, pues disponen —o tienen mejores posibilidades para hacerlo— de capitales, tecnologías, conocimientos, información, relaciones e influencia en un grado incomparablemente mayor que los pequeños agricultores y aún más que los campesinos. Pocos dudarán de que ellos deben cumplir un papel importante en el desarrollo de la actividad agropecuaria.

El problema reside en que el nuevo escenario se construya sólo para que ellos puedan aprovechar de las nuevas reglas de juego, con exclusión de los demás. Y este parece ser un sesgo marcado de la opción escogida. Estimo que para que el mercado libre ofrezca posibilidades y oportunidades aceptablemente similares para todos o la mayor parte de los agentes socioeconómicos deben existir algunas condiciones mínimas como educación, acceso a los mercados, disponibilidad de información, mejor distribución del poder, existencia de canales institucionalizados de negociación, etcétera. Y ello ciertamente no ocurre en el país, donde lo característico es precisamente lo contrario: la distribución de los recursos y del poder es extremadamente desigual. Los mismos argumentos de los empresarios en el sentido de exigir ciertas medidas de protección y apoyo para poder crear las condiciones de competitividad necesarias a una economía que se abre al mercado internacional son tanto o más válidos para centenares de miles de pequeños agricultores y campesinos respecto a sus competidores internos y externos.

Por tanto, la creación de las indicadas condiciones es una necesidad, para cuya satisfacción resulta indispensable la participación del Estado, pues el capital privado no encuentra ningún atractivo, al menos en el corto plazo, para enfrentar esta tarea, salvo en condiciones excepcionales y en casos puntuales. Existen además ciertos servicios que son emi-

13. De acuerdo con las escuelas económicas, las responsabilidades en la generación de la inflación son asignadas a diferentes agentes socioeconómicos. Las medidas correctivas, en consecuencia, se ajustan a esas interpretaciones y su ejecución, por tanto, afecta también de manera diversa a los diferentes agentes económicos. Para algunas de ellas, la responsabilidad en la generación de la inflación recae en el Estado y en su debilidad para enfrentar la presión de la sociedad, en particular de los sectores de menores ingresos. Esta visión caracterizaría a las políticas populistas (perspectiva monetario-fiscal). Para otros, es el conflicto entre las clases sociales el que empuja los precios hacia arriba, correspondiendo al Estado un papel pasivo (perspectiva conflictivista). Desde la perspectiva estructuralista, la naturaleza tradicional de las exportaciones y el régimen de propiedad de la tierra conducen a rigideces de oferta frente a una demanda en expansión. Finalmente, la restricción externa y fiscal, como consecuencia de los pagos de la deuda externa, dificultan una política económica conducente a la estabilidad, según los enfoques neoestructurales (Cfr. IGUÑIZ, J.: «Los protagonistas de la inflación latinoamericana», en *Páginas*, Nº 109. Lima, 1991).

nentamente públicos, como la educación, la investigación de acuerdo con una estrategia de innovación y difusión científica y tecnológica, etcétera.

El carácter excluyente del ajuste estructural puesto en marcha no es nuevo: ha sido característica tanto de las políticas públicas como de las estructuras sociales, políticas y económicas anteriores a las primeras manifestaciones de la actual crisis a mediados de la década de los 70. Esto es cierto. Pero también es cierto que hoy esa exclusión se da en circunstancias en que la sociedad rural no es ya la misma, que sus niveles de expectativas son otros, que su capacidad de reacción es mayor y, nunca está de más insistir, que se debate en una violencia que se ceba y alimenta en la exclusión, en la segregación.

Seis de cada diez provincias del país han sido declaradas zonas de emergencia, en catorce de veinticuatro departamentos, que incluyen al 53% de la población total y al 44% de la población rural. La tendencia es a la ampliación de las zonas de emergencia, es decir, a la militarización creciente del país como respuesta a la subversión. Poco se ha hecho para acudir a las fuerzas sociales que han demostrado en la historia reciente un importante potencial democrático. Por el contrario, la respuesta exclusivamente militar —que concibe que la participación de la población contra la subversión debe realizarse también en el plano militar, como es el caso de la formación de rondas campesinas armadas bajo control de las Fuerzas Armadas— contribuye a inhibir alternativas de pacificación sustentadas en las propias potencialidades de la población. Es admirable que en las zonas más intensamente afectadas por la violencia, como Ayacucho y más recientemente la sierra del departamento de Junín, se reproduzcan intentos organizados de los campesinos por asumir ellos mismos la responsabilidad de la pacificación mediante la formación y consolidación de sus instituciones, aun ante el acoso de los grupos subversivos y la desconfianza de las Fuerzas Armadas.

No me cabe duda de que el tipo de ajuste estructural que se adopta tiene consecuencias sobre el ritmo de desarrollo de la violencia como sobre el tipo de pacificación que se logre. Una pacificación que se sustente en un proyecto político y económico incluyente, que ofrezca perspectivas a la mayoría de la población, aun cuando implique grandes costos en el camino, y que fortalezca las instituciones de la sociedad civil, tendrá posibilidades de ahogar a los movimientos subversivos quitándoles el agua en el que se desplazan y desarrollan. Una pacificación basada en la represión militar exclusivamente, en el marco de un proyecto de transformaciones estructurales excluyentes, podrá terminar con la subversión pero a costa de los logros alcanzados por el pueblo en la construcción de una sociedad en la cual estos logros tiene cabida.

No sólo son consideraciones éticas y políticas, del todo válidas, las que me llevan a plantear que las transformaciones estructurales deben

incorporar al conjunto de la población como actores activos y también beneficiarios de los éxitos que se logren. Tampoco es el temor a que la descomposición social siga su marcha y al final melle también los espacios relativamente protegidos en los que la mayor parte de los intelectuales nos desenvolvemos. Es, además, porque estoy convencido, y espero haberlo argumentado convenientemente, de que los excluidos por las actuales políticas constituyen un gran potencial productivo a la espera de condiciones favorables. Y la creación de estas condiciones es con toda probabilidad mucho menos onerosa económica y socialmente que otras alternativas.