

I

Más allá de quiénes fueron los candidatos victoriosos en las elecciones municipales de enero, el hecho de que se hayan realizado en todos los distritos del país tiene una gran significación política. Y ello, por tres razones:

La primera, porque los ciudadanos han optado por la vía electoral para la designación de sus dirigentes locales. Hace solo tres años, en siete departamentos afectados por la violencia política —Apurímac, Ancash, Huancavelica, Pasco, La Libertad, Puno y San Martín, todos ellos con población mayoritariamente rural—, había 37 cargos municipales vacantes a nivel provincial, y 142 a nivel distrital (afectando a 81 distritos). La razón de las vacancias fue la muerte, por atentados terroristas, de algunas autoridades, y la renuncia, por amenazas contra sus vidas, de los más. Las elecciones de enero significan la restitución de los gobiernos locales, cuando tantos de ellos fueron desmantelados o desactivados por la acción principalmente de Sendero Luminoso. El Estado, en su mejor cara, vuelve a estar presente en todo el país.

La segunda razón es que, a diferencia de las elecciones de 1989, la participación de los ciudadanos como candidatos en diversas listas electorales ha sido abrumadora, sin precedentes. Son literalmente miles las listas que computieron en los distritos y provincias. Aun en áreas donde ser candidato era un riesgo real —como en la provincia de Huamanga, jurisdicción en la que se presentaron ocho listas— hubo numerosas postulaciones.

La tercera razón es que estas elecciones marcan la principal derrota política de Sendero Luminoso. La población ha perdido mucho del miedo que amenazaba con generalizarse tanto en el campo como en la ciudad. Para una organización política que privilegia el terror

como instrumento para lograr sus objetivos, la pérdida de capacidad de generar miedo es como sufrir una derrota estratégica en el terreno militar

Una conjetura razonable es pues que en las áreas rurales los cambios mencionados en las actitudes políticas se deben, por un lado, al éxito militar de las rondas campesinas, que han logrado detener los avances de Sendero Luminoso y aun desplazarlo en muchos distritos, y, por otro, a la captura de la dirigencia nacional de esa organización, así como de muchos integrantes de base en las provincias. La masiva participación en las elecciones municipales puede estar expresando una renovada esperanza en las instituciones democráticas

La experiencia ha demostrado, sin embargo, que este tipo de logros no necesariamente perdura. Aún se mantienen todas las condiciones que estudiosos, políticos y la opinión pública consideran que son las que permiten explicar el surgimiento y desarrollo de un movimiento del tipo de Sendero Luminoso. La política económica sigue siendo recesiva y el nivel de pobreza de la población se extiende e intensifica, los servicios públicos continúan deteriorándose, especialmente la educación y la salud, los intentos de descentralización del poder político y económico a través de la regionalización han sido un fracaso, en las áreas rurales el Estado deja de cumplir todo papel promotor a los pequeños agricultores y campesinos, liquidando las instituciones financieras de promoción y las agencias encargadas de transferir tecnologías

La crisis de los partidos políticos y su incapacidad para superarla es otro de los factores que atentan contra la consolidación del avance democrático logrado por las elecciones municipales. Si, como ya ha sido mencionado, el renovado interés de la ciudadanía por los gobiernos locales tiene un indicador en la proliferación de listas de candidatos, la mayor parte de ellos autodenominados independientes, esa misma proliferación es también un indicador de que los partidos políticos ya no logran ni representar los intereses comunes a sectores sociales amplios, ni proponer programas y planteamientos alternativos creíbles. La atomización de representaciones de intereses —intereses también atomizados— que la crisis de los partidos ha contribuido a crear, debilita las posibilidades de consolidación de instituciones democráticas, como son los gobiernos locales

La crisis se extiende a otras organizaciones —específicamente los gremios— que sin ser directamente políticas cumplen el papel de organizar a los diferentes sectores sociales y de transmitir sus demandas. Es el caso de los gremios campesinos en sus diferentes niveles —distritales, provinciales o nacional—, muchos de los cuales han perdido representatividad

En ambos casos —partidos y gremios— hay responsabilidades de sus dirigencias y de sus propias estructuras de funcionamiento. Pero

quizá más importante sea el hecho de que paulatinamente han ido estrechando el ámbito de sus representados. La mayor parte de la sociedad ya no se reconoce en organizaciones que no han sabido adecuarse a las radicales transformaciones sociales, culturales y políticas ocurridas en el país en los últimos veinte años.

El verdadero desafío de la democracia, habida cuenta de la voluntad expresada por la ciudadanía en las elecciones municipales, es el de dotarse de nuevas –o renovadas– instituciones políticas y gremiales capaces de representar a una sociedad en ebullición y que se resiste a ser tratada como si nada hubiese ocurrido. La alternativa a esta nueva y necesaria institucionalización de la política es la profundización de la atomización de ella y su manipulación por personalidades carismáticas.

II

A otro nivel de la política, los acuerdos a los que llegue finalmente el Congreso Constituyente Democrático (CCD) al elaborar la nueva Constitución de la República tendrán una gran trascendencia para la definición de las instituciones sociales y económicas en el medio rural.

Son cuatro los tópicos que afectarán de manera crucial al sector agrario y a la sociedad rural: los recursos naturales, la propiedad, las comunidades campesinas y el papel del Estado.

El alineamiento irreflexivo de las autoridades gubernamentales tras postulados neoliberales amenaza con agravar aún más, si ello es posible, los problemas del agro.

En declaraciones públicas, el ministro de Agricultura ha afirmado que todos los recursos naturales deben ser privados. Para confirmar tal actitud, está en circulación un proyecto de ley de aguas que privatiza este recurso, cuyo control, como es bien sabido, fue clave en el pasado para la formación de los grandes latifundios de la costa.

Más allá de las preferencias ideológicas en favor de formas privadas, públicas o colectivas de la propiedad, existe un amplio consenso de que hay una dimensión pública –o social– en el uso de los recursos naturales que no puede ser dejada de lado. La legislación de muchos países del mundo sobre la materia resalta la “función social” que debe cumplir la propiedad –incluyendo la privada– cuando se trata de los recursos naturales. La Constitución peruana de 1979 precisa en su artículo 118:

“Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación.

Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía, pertenecen al Estado. La ley fija las condiciones de su utilización por éste y de su otorgamiento a particulares.”

No sólo porque estos recursos son un "don" de la naturaleza, y por tanto deben estar a disposición de su mejor uso para beneficio del conjunto de la sociedad, sino porque para que sean útiles y además puedan renovarse deben ser manejados en ámbitos mayores al de la unidad productiva individual. La experiencia indica que para una explotación no depredadora del bosque tropical y para la mejor utilización del agua en las cuencas hidrográficas es necesario un manejo que subordine las racionalidades microeconómicas al nivel de la unidad productiva, a un manejo global, por áreas o cuencas, de modo de evitar el desperdicio y la depredación del recurso, la erosión de los suelos y la contaminación ambiental.

Esta necesaria intervención en el manejo de los recursos no significa ni la exclusión de la propiedad privada ni la intervención del Estado. La propiedad privada tiene limitaciones en todos los sistemas jurídicos ("la propiedad obliga", dice la Constitución alemana en su artículo 14, concepto reiterado por la peruana en su artículo 124). Y es la propia sociedad civil organizada, y no necesariamente la intervención del Estado, la que puede garantizar el uso social de los recursos naturales (como las autoridades autónomas de cuencas hidrográficas contempladas en el Decreto Legislativo 653). Es tarea del CCD encontrar las fórmulas más adecuadas y ágiles para hacer compatibles las necesidades del desarrollo económico y la dimensión pública del uso de los recursos naturales.

El tema de la propiedad de la tierra ha ido cambiando radicalmente en la legislación peruana desde la dación de la ley de reforma agraria de 1969. Esta ley estableció rígidas restricciones al mercado de tierras, las que fueron debilitándose por las presiones de los cooperativistas en favor de la parcelación de las empresas asociativas y por el resurgimiento de opciones neoliberales en la dirección de la política económica y en la filosofía política de los gobiernos post-Velasco. Actualmente pocos objetan la necesidad de la existencia de un mercado de tierras, y las normas legales dictadas en los ochenta y en lo que va del actual gobierno optan claramente por la liberalización de ese mercado.

Sin embargo, es preciso evitar que la libertad de transferir la propiedad del suelo permita una nueva concentración latifundiaría, por la injusticia social y económica que ella genera, particularmente en un país con una gran población rural y una dotación escasa de tierras con capacidad productiva. Es por ello que resulta necesario que el CCD adopte, en este tema, el principio de que debe haber una función social de la propiedad, y que ella excluye la conformación de latifundios.

Un caso particular, en relación a la propiedad de la tierra, es el de las comunidades campesinas. La Constitución de 1979 determina, en su artículo 163, que las tierras de las comunidades campesinas y

nativas son inembargables, imprescriptibles e inalienables. La experiencia indica que el régimen legal de protección a las comunidades, que data del gobierno de Leguía, no ha sido de mucha utilidad para impulsar su desarrollo. Más aún, el temor de que nuevos grupos de interés reconstruyan haciendas a costa de las tierras comunales en procesos violentos o por argucias legales es injustificado, pues actualmente la capacidad de las comunidades para responder a tales amenazas, en el improbable caso que ocurriesen en magnitud significativa, es muy superior que en el pasado. El tutelaje expresado en la Constitución es pues extemporáneo. Mucho más importante para las comunidades sería una intervención decidida y seria del Estado en favor del desarrollo de la sierra, región que alberga a la inmensa mayoría de estas instituciones. Esta tendría que ser la opción de quienes están verdaderamente interesados en el fortalecimiento de las comunidades sobre bases reales. Las comunidades campesinas deberían, por consiguiente, tener la facultad de disponer de sus recursos, incluyendo el de la venta o arrendamiento de sus tierras, siempre y cuando ello exprese la decisión consciente de la mayoría de sus miembros.

El tema de las comunidades y de las condiciones para su desarrollo nos conduce directamente al del papel del Estado en el desarrollo agrario en general.

Las críticas al Estado interventor y abusivo, a menudo acertadas, corren sin embargo el riesgo de desembocar en la creencia de que el Estado es un mal necesario o, peor aún, en la sospecha de que el Estado es prescindible. Una revisión desapasionada de las experiencias históricas de los procesos de desarrollo de los países hoy considerados ricos, incluyendo los del sureste asiático, revela el papel absolutamente decisivo del Estado. En las condiciones actuales del Perú este papel debe ser también de primer orden, pues, de un lado, el país no cuenta con las fuerzas sociales y económicas necesarias para la elaboración y ejecución de una estrategia nacional de desarrollo y, de otro lado, alberga desigualdades sociales y económicas de tal gravedad y magnitud que no pueden ser corregidas —sí, en cambio, agravadas— por los mecanismos del mercado. En ambos casos es necesaria la intervención del Estado.

Es evidente que en el sector agrario, en el que las desigualdades son obvias, el Estado debe hacer un inmenso esfuerzo por invertir en las tantas regiones donde el capital privado no encontrará incentivos, al menos en el corto plazo. Además de las tradicionales e irrenunciables responsabilidades respecto a la salud y la educación, estas inversiones deben priorizar la construcción de carreteras y otras obras de infraestructura, el apoyo a la investigación científica y tecnológica y la difusión de tecnologías, el apoyo a la creación de instituciones financieras para la actividad agropecuaria, al mejoramiento de sis-

temas de información de mercados –nacionales e internacionales– para el uso de los propios productores, y al mejoramiento y expansión de un sistema educativo que desarrolle en la población las capacidades para la modernización productiva de las áreas rurales. Especial énfasis debe dar el Estado al acortamiento de las distancias en los niveles de desarrollo económico y de acceso a servicios interregionales.

No son estos los únicos temas que el CCD debe abordar en relación al agro. Existe por lo menos uno último de tal magnitud que merecería tratamiento aparte, que no es posible hacer aquí por razones de espacio. Es el concerniente a la producción de coca y al narcotráfico. En realidad, este tema trasciende largamente al sector agrario, pues está vinculado de manera directa al desarrollo de la violencia política, la corrupción de las instituciones que conforman el Estado y el deterioro de lo que podemos llamar una “ética social”. Sus consecuencias son nefastas, en tanto debilita a las instituciones necesarias para el funcionamiento de una sociedad democrática.

El Consejo Editorial