

El 31 de octubre pasado la población participó en un acto electoral que fue al mismo tiempo un debate sobre las virtudes y defectos del anteproyecto constitucional puesto en consulta y un plebiscito sobre la gestión gubernamental del ingeniero Alberto Fujimori. En términos de los contenidos constitucionales, quienes promovieron desde el gobierno la necesidad de cambiar la Constitución política de 1979 argumentaron que ella ya no reflejaba más las nuevas realidades, tanto del país como internacionales. Quienes se opusieron argumentaron que la propuesta aprobada en el CCD consagra políticas y reformas que eliminan derechos adquiridos y las responsabilidades del Estado para con las poblaciones y zonas más deprimidas del país.

El propio presidente Fujimori presentó la consulta como de aprobación o no de su gestión, buscando legitimar su gobierno y planes futuros. Para la oposición, se trató de una oportunidad de cuestionar esa legitimidad, poniendo en tela de juicio algunos o todos los aspectos de las políticas vigentes y, sobre todo, la pretensión gubernamental de perpetuarse en el poder.

Seguramente nunca se sabrá a ciencia cierta cuántos ciudadanos tuvieron la intención de aprobar o desaprobar la propuesta constitucional y/o la gestión del presidente. Al mismo tiempo, está sujeta a discusión la legitimidad política y social de una Constitución aprobada con las justas por una mayoría que en realidad se reduce a un tercio de los electores del país.

Aunque al momento de redactar estas líneas el Jurado Nacional de Elecciones no divulgaba aún resultados oficiales, es un hecho que ese tercio de votantes por el «sí» está compuesto básicamente por el electorado limeño y de las ciudades del interior. El voto por el «no» ha sido mayoritariamente un voto rural y provinciano.

En efecto, como se desprende de la información divulgada por los Jurados Departamentales, el voto por el «no» ha sido especialmente significativo en los departamentos de mayor densidad rural y de mayor

pobreza, como Cusco, Apurímac, Huancavelica y Puno, y en aquellos de frontera.

Atendiendo a una ya aparente costumbre en el país, esta votación ha pretendido ser explicada como resultado de una supuesta campaña tremendista de la oposición en torno al inminente abandono por parte del Estado de los servicios básicos.

Una explicación más sofisticada, no por coincidencia propuesta por aquellos que insisten en que lo único que no debe cambiar es el modelo económico, es la que se refiere a la existencia de un voto moderno (por el «sí») y otro tradicional (por el «no»). Desde esta perspectiva, el voto rural y provinciano por el «no» se explicaría por la lentitud con que estarían llegando al interior del país los beneficios de la modernización, encarnados en las reformas y políticas liberales en curso. La conclusión que se desprende de este análisis es que no se deben modificar las políticas en curso sino más bien profundizarlas, para que su impacto positivo se sienta cuanto antes en el interior.

En distinta medida, estas propuestas de explicación del comportamiento electoral rural y provinciano buscan obviar lo evidente: esos mismos sectores sociales y regionales que dieron su respaldo al ingeniero Fujimori en la primera vuelta electoral de las elecciones presidenciales de 1990 y que lo catapultaron a la Presidencia de la República en la segunda vuelta, vienen procesando un paulatino alejamiento respecto del gobierno. Este pudo verse ya en las elecciones para la conformación del CCD, donde el interior aportó buena parte del ausentismo, el voto viciado y blanco y aquel por las listas de oposición.

No se trataría, pues, de un voto manipulado, ni de uno equivocado que aún no percibe las ventajas de la modernización. Estaríamos, más bien, ante un voto consciente que percibe las consecuencias prácticas de esta «modernización» que dificulta su acceso al mercado y limita su acceso al poder. No hay que olvidar que estamos ya en el tercer año de aplicación de la reforma neoliberal, y que para gruesos sectores de la población resulta cada vez más difícil creer que sus efectos negativos son sólo temporales y que los positivos están a punto de llegar.

El voto por el «no», entonces, no hace sino reflejar —en mayor o menor grado, según las regiones— el descontento rural y provinciano ante la carencia de políticas coherentes que apoyen la actividad productiva de campesinos y pequeños agricultores y ante el creciente centralismo en la toma de decisiones.

Al mismo tiempo, el que el «sí» logre ganar en algunos departamentos rurales y pobres como Ayacucho (por apenas 1%), San Martín, Ucayali y Huánuco (con mayor contundencia) parece tener relación con la permanencia de la situación de violencia. En esas zonas esta sigue imponiendo el tema de la seguridad y el orden por sobre los de la democracia y el desarrollo en la agenda de sus poblaciones.

II

Pero, de todas maneras, hay una nueva Constitución. Y aunque las constituciones en el país han sido con frecuencia meros marcos referenciales transgredidos por los gobiernos de turno cuando estos lo requieren, no por ello dejan de ser importantes y de tener efectos sobre la economía y la sociedad. Por ello deben ser conocidas y analizadas.

*Editoriales de números anteriores de **Debate Agrario** se han referido ya al tema —siempre en relación al trato que se da al sector agrario— tomando como referencia los que en su momento fueron los proyectos de la nueva Constitución. Una lectura apretada del texto ahora aprobado muestra que el sector agrario deja de tener la atención que le otorgaba la Carta de 1979. Ello se nota desde el número de artículos dedicados a él: mientras que la Constitución de 1979 tenía ocho artículos sobre el tema agrario, organizados en dos capítulos —el VII sobre el régimen agrario y el VIII sobre comunidades campesinas y nativas—, la nueva Constitución los reduce a dos artículos en un solo capítulo —el VI, sobre el régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas—.*

La reducción del articulado expresa dos características centrales de la nueva Constitución. La primera, que se elimina —en general, y no sólo para el sector agrario— la responsabilidad del Estado en un importante conjunto de tareas vinculadas con el desarrollo. Así, en la Constitución hoy derogada se otorgaba prioridad al sector agrario (artículo 156), lo que obligaba al Estado a establecer y ejecutar una política agraria que garantizase el desarrollo del sector, incluyendo apoyo técnico y económico, construcción de infraestructura, estímulo al desarrollo de la agroindustria, a la educación y capacitación técnica, orientación de la producción agropecuaria a la satisfacción de las necesidades básicas, etcétera (artículo 159).

En cambio, la nueva Constitución hace tan sólo mención a que el Estado «apoya preferentemente» el desarrollo agrario (artículo 88), sin precisar, a diferencia de la anterior, cómo. Por el contrario, en el mismo artículo, y a renglón seguido, establece la garantía al derecho de propiedad sobre la tierra, de donde se desprende que el modo de «apoyar preferentemente» el desarrollo es el de garantizar la propiedad. Para un sector agrario como el peruano, tan heterogéneo y deprimido y al mismo tiempo tan importante, ello es clamorosamente insuficiente.

En segundo lugar, el nuevo texto suprime las normas que, en la Constitución anterior, se referían a la reforma agraria como mecanismo permanente de «transformación de la estructura rural y de promoción integral del hombre del campo» (artículo 159) y a temas conexos, como la prohibición a la formación de latifundios o la obligatoriedad de la conducción directa del predio como condición para ser propietario de tierras. Toda mención a la reforma agraria como acción permanente del Estado es omitida.

Finalmente, la nueva Constitución elimina el carácter inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas, estableciendo que son autónomas para disponer libremente de ellas (artículo 89).

La Carta redactada por el CCD y aprobada por referéndum el 31 de octubre expresa, así, la culminación jurídica del proceso de contrarreforma agraria. La reforma agraria iniciada en 1969 no sólo significó, como se sabe, una nueva distribución de la propiedad de la tierra, sino que, además, instauró nuevas formas de organizar la producción, estableció límites al tamaño de las propiedades, redujo radicalmente el mercado de tierras y marcó una fuerte intervención del Estado. Un efecto que no ha tenido toda la atención que se merecía es que contribuyó, también, a una mejor distribución del poder en la sociedad rural, concentrado antes en manos de latifundistas y gamonales. La Constitución de 1979 intentó de algún modo garantizar, consolidar y prolongar esos resultados.

En contraposición, se consagran ahora las del mercado como las nuevas reglas de juego, asignando al Estado sólo el papel de garante de que sean respetadas. De esta manera el país, a través de su norma legal fundamental, se adecuaría a las «nuevas realidades» nacionales e internacionales. El problema es que en un contexto de extremas desigualdades en la calidad, dotación y distribución de recursos e infraestructura, en la capacidad de acceso competitivo al mercado y a la toma de decisiones, y en la distribución del ingreso, esta «adecuación» termina consagrando una nueva realidad plagada de desigualdades al inhibir al Estado de las facultades e instrumentos necesarios para intervenir en aquellos sectores y situaciones en los que el mercado es incapaz de crear oportunidades de desarrollo y ciudadanía para la mayoría de los pobladores rurales.

Ahora bien: la aprobación de una nueva Constitución no significa el punto final del debate en torno a las formas legales que va adquiriendo la ejecución de la reforma neoliberal, o a aquellas que proponen quienes optan por políticas alternativas. Por el contrario: la aprobación de la nueva Constitución dará curso a una discusión acerca de un conjunto de leyes que han de normar la aplicación concreta de las nuevas orientaciones constitucionales.

En el corto plazo, debe prestarse particular atención a las que han de ser las nuevas leyes de aguas y forestal. Versiones preliminares de estas leyes han circulado ampliamente y, al momento de redactarse estas líneas, se sabía de buena fuente que habían sido ya discutidas y aprobadas en el gabinete ministerial, quedando el Ejecutivo a la espera de un momento políticamente oportuno para presentarlas al Congreso.

De la revisión de lo que han sido sus versiones preliminares queda claro que la apuesta gubernamental es la de la incorporación al mercado —olvidando sus imperfecciones— de recursos estratégicos fundamentales para la producción agrícola e incluso para la cohesión social (ver documento de Antonio Cisneros en esta misma edición). Al mismo tiempo, queda claro que la iniciativa gubernamental en este terreno obliga a tener

alternativas igualmente concretas en lo que al manejo de aguas y recursos forestales se refiere. Lo mismo se puede decir del abanico de otros temas vinculados al agro para los que la nueva Constitución trae novedades y en torno a los que será necesario debatir en el terreno de la formulación de alternativas de ley.

III

La información difundida por el Ministerio de Agricultura permite evaluar el comportamiento productivo del campo en este tercer año de políticas liberales.

El balance de la campaña 1992/93 indica un incremento del 9,5% de área sembrada en relación con la campaña anterior, principalmente gracias a las buenas condiciones climáticas. Sin embargo, el área sembrada no logra aún ser la misma que la de la campaña 1990-91, lo que habla de la persistencia de factores económicos que impiden un pleno aprovechamiento del clima imperante en las últimas campañas.

Probablemente son dos los factores económicos que siguen impidiendo la recuperación productiva que las lluvias permitirían. Por un lado, la permanencia de la recesión interna y el atraso cambiario, que cuestionan la rentabilidad de la producción. Por otro, la «sequía financiera», resultante de la liquidación del Banco Agrario, la inestabilidad de los FONDEAGRO, la falta de operatividad de las Cajas Rurales y la resistencia de la banca comercial a operar en el sector, que dejan casi como única opción el trabajo al partir y los préstamos usureros de intermediarios y grandes comerciantes.

En consecuencia, la discusión en torno a opciones constitucionales y leyes que normen su ejecución necesita tener correspondencia con una permanente evaluación del impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales (o de su ausencia) y con la formulación de alternativas también en este terreno.

IV

Si el referéndum fue el acto político más importante de estos últimos meses, no podemos olvidar que poco antes el Perú realizaba, luego de más de una década, un nuevo censo poblacional. Desgraciadamente, los indicadores utilizados en el censo de 1993 son bastante más reducidos que los de censos anteriores, y apenas permiten comparaciones demográficas, especialmente en el mundo rural. Sea como fuere, el reciente censo nos proporciona cifras fundamentales respecto a la actual realidad rural del país, por lo que cabe esperar que contribuya a un amplio debate sobre la situación actual y tendencias de cambio en el medio rural peruano. En las líneas que siguen resumimos y comentamos algo de la información preliminar difundida por el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

En principio, 30% de la población nacional total es considerada rural, es decir, con residencia en localidades con menos de dos mil habitantes. Cajamarca destaca como el departamento con mayor población rural (70%). Aunque no se ha difundido aún información sobre la distribución de la población por ramas de la actividad económica, la mayor parte de esta población seguramente se dedica a labores agropecuarias, aunque es de esperar un incremento de las actividades «terciarias» en el medio rural.

La concentración demográfica en el norte del país es otra constatación importante del censo: Piura (el segundo departamento más poblado del país), Cajamarca, La Libertad y Lambayeque reúnen a cerca de un tercio de la población total del Perú. Al mismo tiempo, el aumento poblacional de la selva se expresa con claridad en las tasas de crecimiento entre 1981 y 1993 de Madre de Dios (5,7%), Ucayali (5,4%) y San Martín (4,5%), las tres tasas más altas de todo el país. En el otro extremo, Ayacucho arroja la única cifra de decrecimiento (-0,3%) entre todos los departamentos, en un contexto en el que el sur pierde peso respecto de la población total.

Es evidente que la dinámica de la coca y de los lavaderos de oro, para el primer caso, y la violencia política, para el caso ayacuchano, explican en buena medida estas cifras.

En este contexto demográfico cabe también resaltar el crecimiento de ciudades intermedias. Abancay, Puerto Maldonado, Tarapoto, Huánuco y Pucallpa son, en ese orden, las ciudades que más crecieron en términos porcentuales en los últimos diez años, mientras que, confirmando tendencias ya manifiestas en el último período intercensal, los polos urbanos tradicionales presentan tasas decrecientes.

Queda pendiente entonces, mientras esperamos la publicación del total de los resultados censales, profundizar una discusión ya abierta en distintos foros sobre el perfil actual y las perspectivas de cambio de la sociedad rural.

El Consejo Editorial