

---

# Fernando Eguren

## CONCERTACION AGRARIA: RESTRICCIONES DE UNA PROPUESTA VERTICAL

**E**n los últimos días del mes de febrero, el presidente Alan García hizo un llamado a las distintas fuerzas políticas de oposición. El motivo convocarlas a colaborar —"concertar", para utilizar un término hoy de uso corriente—, a través de sus técnicos, en el diseño de alternativas capaces de enfrentar algunos problemas claves (población, educación, regionalización, energía, pacificación) para el desarrollo nacional. Pocos días después, un comunicado público firmado por varias organizaciones agrarias solicitaba que se agregue a esa relación el tratamiento del problema agrario.

A mediados de marzo el gobierno adoptó e hizo públicas medidas —no concertadas— que definían un nuevo rumbo de la política económica. Estas están dirigidas a disminuir los niveles de consumo por el ortodoxo mecanismo de alzar precios a tasas superiores a la de los salarios. La reactivación agraria de los dos últimos años se debió a un incremento de la demanda originado en el mejoramiento de los ingresos de una parte significativa de la población. (1) El estrechamiento del mercado como resultado de las últimas medidas traerá como segura consecuencia una reducción de esta demanda, lo cual presionará hacia abajo los precios de los productos agrarios y el ingreso de la mayor parte de agricultores.

En este artículo argumento que el camino de la concertación, en particular entre el Estado y los productores agrarios, aun en condiciones económicas menos desfavorables que las actuales, es un proceso más complejo que lo que están dispuestos a reconocer quienes, desde el gobierno, lanzan periódicamente iniciativas para concertar.

### LA NO CONCERTACION Y EL SECTOR AGRARIO

En noviembre de 1967 fue aprobada por el Parlamento la Ley de Promo-

(1) Ver al respecto, el artículo de Raul Hopkins 'Política agraria. Entre el discurso y los desafíos de la realidad', en *Debate Agrario* N° 1, octubre-diciembre 1987.

ción Agraria Nº 16726 En 1987 fueron aprobadas la Ley de Comunidades Campesinas y la Ley de Titulación de las mismas En los veinte años que separan dichas normas, fueron promulgadas una ley de reforma agraria y sus modificatorias, una ley de aguas, una de selva, una de las "organizaciones representativas" de los trabajadores del campo, dos leyes orgánicas del sector agrario, una de cooperativas, una de promoción y desarrollo agrario, además, se reglamentaron las cooperativas agrarias y las comunidades campesinas y se dieron decenas de decretos supremos y resoluciones ministeriales Recientemente se han dado normas sobre la "reconversión industrial" de la agroindustria molinera, sobre la intervención de sociedades mercantiles en la actividad agraria y sobre la creación de un plan de desarrollo de la sierra

Todas estas normas, que hoy constituyen la frondosa legislación que define y regula la estructura y funcionamiento del sector agrario y que han contribuido a su radical transformación en las dos últimas décadas, fueron decididas exclusivamente por el Poder Ejecutivo, y dadas en el marco tanto de gobiernos militares *de facto* (presididos sucesivamente por los generales Velasco y Morales Bermudez, en los que las funciones legislativas estaban en manos del mismo Ejecutivo), como de gobiernos elegidos democráticamente (segunda administración del presidente Belaunde y gobierno de Alan García, en los que, teóricamente, las funciones legislativas deben ser asumidas por el Poder Legislativo)

Es claro, pues, que al menos en lo que se refiere a la dación de leyes importantes que afectan al sector agrario, la participación de los representantes elegidos para cumplir esa función legislativa —senadores y diputados— ha tenido el carácter de excepción En otras palabras los mecanismos creados constitucionalmente para garantizar la participación —por delegatura— de la población en la elaboración de las normas, sólo han funcionado ocasionalmente En el caso de los gobiernos elegidos, los representantes miembros o aliados de los partidos que controlan el Poder Ejecutivo, y que a su vez han tenido la mayoría parlamentaria, renunciaron a su función legislativa en favor del Ejecutivo

Estos no son, sin embargo, los únicos canales legalmente establecidos a través de los cuales los ciudadanos pueden influir en el contenido de las normas, y, en general, de las políticas En lo que se refiere al sector agrario, la Constitución de la República ordena, en su artículo 158, que "El Estado, a través de los organismos del sector público agrario y las entidades representativas de los agricultores, establece y ejecuta la política que garantiza el desarrollo de la actividad agraria, en concordancia con otros sectores económicos "

## CONCERTACION INSTITUCIONES Y LEGITIMIDAD

Esta participación requiere como condición previa la existencia de instituciones Son instituciones tanto las *organizaciones* (caso de los gremios y de las "entidades representativas" a las que alude la Constitución), como

los *procedimientos* (o reglas de juego) socialmente —aunque no sólo legalmente— *reconocidos y legitimados*. Sin embargo, existen organizaciones y procedimientos no reconocidos ni legitimados que también tienen efectos sobre el contenido de las políticas. Tal es el caso de organizaciones no consideradas por el Estado como representativas ni legítimas, y de procedimientos que recurren, por ejemplo, a alguna forma de violencia para ejercer presión.

Un problema crucial es quién define el "reconocimiento" y la "legitimidad" de las instituciones. Una primera fuente de legitimidad es el Estado. Pero éste no mide necesariamente con la misma vara a todas las instituciones, y puede recurrir a identificar "reconocimiento" y "legitimidad" sociales con "legalidad" —otorgada exclusivamente por el Estado—, como un mecanismo discriminatorio y selectivo. Así, puede seleccionar, de acuerdo a sus opciones políticas, a ciertas organizaciones y procedimientos y desconocer a otras.

El caso de la Confederación Nacional Agraria (CNA) es ilustrativo. Nació por un acto jurídico —el D L 19400, de 1972, el mismo que liquidó la Sociedad Nacional Agraria (SNA)— y fue reconocida por el gobierno militar como interlocutor válido hasta (1987) cuando éste le quitó el reconocimiento legal.

Otro ejemplo es el intento de la administración actual de convertir los Rimanacuy —asambleas regionales de dirigentes comunales convocadas por el gobierno— en instancias privilegiadas en la relación del Estado con campesinos, principalmente con aquellos organizados en comunidades. En este intento, el gobierno desconocía la representatividad de los gremios que agrupan a esos mismos campesinos con el argumento de que dichas organizaciones —distritales, provinciales o departamentales— tenían un sesgo político y urbano que las descalifica como "entidades representativas de los productores".

En segundo lugar, la legitimidad y representatividad de las organizaciones y de los procedimientos que emplean son otorgadas por los mismos grupos y/o personas real o supuestamente representados por aquéllas. Por lo general, no supeditan este reconocimiento a su "legalización" oficial, aun cuando lograrla es con frecuencia un objetivo deseado.

En tercer lugar, las propias organizaciones pueden o no reconocerse *entre sí* como legítimas y representativas. Se presentan dificultades, sin embargo, cuando dos o más organizaciones reclaman representar a un mismo conjunto de personas o grupos, o cuando objetan la validez de los procedimientos y/o de los objetivos adoptados por algunas de ellas. Es el caso del Consejo Unitario Nacional Agrario (CUNA) y de la ONA, aduciendo ésta que aquél es una institución que subordina los objetivos gremiales a intereses políticos.

Finalmente, la opinión pública contribuye también a establecer qué organizaciones y procedimientos son legítimos, aun cuando debe esperarse que ésta —la opinión pública— no sea homogénea sino diferenciada. Cuanto

más homogénea y consensual sea ésta, más legítima —o ilegítima, según sea el signo del consenso— será la institución en cuestión

Demás está decir que estos cuatro niveles de sanción de la legitimidad se influyen recíprocamente, que hay grados mayores y menores de legitimidad, que la legitimidad de las instituciones no se da de una vez y para siempre, sino que debe reproducirse constantemente, por último, que la legitimidad se obtiene a veces después de recurrirse a procedimientos no legítimos. En pocas palabras que la legitimidad de las instituciones se logra y se mantiene a través de procesos dinámicos

Estas consideraciones vienen a punto para tratar el problema de la concertación, pues ésta pone en contacto a las organizaciones en base a reglas de juego definidas y aceptadas

## LA "CONCERTACION" EN EL PERU

El término "concertación" en América Latina se difunde a partir de las propuestas de los grupos de oposición a las dictaduras militares del cono sur, interesados en establecer alianzas interpartidarias en la perspectiva de crear las condiciones para un retorno a la democracia representativa. Dos circunstancias contribuyeron a la valoración de la concertación política: los penosos resultados de las polarizaciones políticas ocurridas durante los gobiernos democráticos de esos países, que culminaron en su derrocamiento por la Fuerzas Armadas, y la brutalidad de la posterior represión no sólo sobre los sectores populares y la izquierda sino también sobre sectores de la clase media políticamente moderados. De alguna manera la "concertación", entendida como acuerdo de voluntades entre grupos de intereses distintos, en relación a objetivos y reglas de juego aceptados, sustituyó al término "lucha de clases" y "alianzas de clases"

Mientras que la "concertación" pone el acento en la búsqueda de acuerdos y en la valoración de la democracia representativa, la "lucha de clases" lo hace en las contradicciones entre ellas y en la modificación radical del régimen político —dictadura militar o democracia representativa— hacia alguna forma de capitalismo de Estado o de socialismo democrático

El término "concertación" fue difundido en el Perú en los primeros meses del segundo gobierno de Fernando Belaunde por el entonces ministro de Trabajo, Alfonso Grados Bertorini. El marco en el que lanza su propuesta —finalmente solitaria dentro del propio gobierno— era el de una grave crisis económica, el de una serie de expectativas insatisfechas acumuladas durante el gobierno militar, y el de un vigoroso movimiento popular que presionó exitosamente por el regreso a la democracia representativa

Para Grados la concertación no debía limitarse a un acuerdo interpartidario —al que denomina "pluralismo"—, sino ampliarse a "la participación de organizaciones intermedias" en un "diálogo social sustentado en los intereses sectoriales que, si se mantienen aislados, presionan el sistema institucional y muchas veces distorsionan o retardan el proceso de las tomas de

decisiones " (2) En su propuesta, "la lucha contra la inflación y su puesta en ejecución tienen que ser producto de una efectiva concertación entre los agentes del proceso económico-social el Estado, los empresarios y los trabajadores " (3) Más precisamente, "A través de la concertación social perseguimos que los trabajadores participen activamente en la discusión con sus empleadores sobre las metas de productividad y los medios más adecuados para alcanzarlas, pero sobre todo en la forma del reparto equitativo de los beneficios derivados del incremento productivo "

Esta propuesta fracasó principalmente porque la política económica, diseñada totalmente al margen de la participación de los empresarios y trabajadores, fue recesiva (es decir, la masa de ingresos que podría redistribuirse como resultado de la concertación, se redujo), por añadidura, la estructura de distribución de ingresos tendió al acrecentamiento de las utilidades (las que pasaron del 15% en 1967, al 24% en 1976 y al 30% en 1983), en desmedro de los salarios. La concertación fue una muestra de retórica política. Según Luis Delgado Aparicio, miembro, por los empleadores, del Consejo Nacional del Trabajo, ente creado para concertar entre empleadores, trabajadores y Estado, "la experiencia nos ha demostrado que el gobierno (del presidente Belaúnde) no deseaba concertar voluntades y por eso la intención de una concertación del ministro Grados Bertorini se interrumpió por negativa del gobierno de implementar un acuerdo. Esto quizá fue el gran error del ministro Grados al permanecer, luego de abril de 1982, en el cargo " (4)

Irónicamente, fue en oposición a la política gubernamental que se dio el caso más amplio de concertación, en este caso entre gremios la formación del Consejo Unitario Nacional Agrario (CUNA). Su primer Congreso, en mayo de 1983, reunió al espectro más amplio de gremios agrarios en la historia del país, incluyendo desde aquellos del empresariado agrícola, ganadero y agroindustrial, vinculados algunos a opciones derechistas, hasta los radicalizados gremios campesinos.

El CUNA, sin embargo, mostró lo que pareciera ser una limitación importante de la concertación la extrema heterogeneidad de organizaciones puestas en relación, por consiguiente, la gran diversidad de intereses, a veces competitivos y contrapuestos, es una base frágil para la concertación si sus objetivos fundamentales son coyunturales. Esta debilidad aumenta si existen discrepancias en los métodos adoptados para presionar al Estado.

El punto de acuerdo principal entre los participantes fue el *rechazo* a una política agraria adversa al conjunto de los productores agrarios y el intento de "lograr una institucionalidad mínima que permitiera un trato permanente

(2) Grados Bertorini Alfonso. Concertación social ¿Alternativa o imperativo? INTER CAMPUS, Lima 1981, p. 20

(3) *Ibid.* p. 28

(4) PNUD OIT CAES, editores. "El pacto social en el Perú. Lima noviembre de 1984 pp. 26-37

con las instancias gubernativas " (5) Muchos de los acuerdos específicos eran concesiones que los gremios se hacían los unos a los otros con la esperanza de mantenerse unidos y así presionar con mayor eficacia por un cambio de la política agraria del gobierno

La ruptura de esta alianza se produce cuando se combinan dos situaciones La primera fue circunstancial y sirvió de pretexto el reavivamiento de la disputa entre la CNA y la ONA, por los bienes pertenecientes originalmente a la SNA (6) La segunda razón tuvo una mayor importancia el aumento de la influencia, en el seno de la directiva del CUNA, de los gremios campesinos izquierdistas La proximidad de un nuevo proceso de elecciones presidenciales y parlamentarias y, por consiguiente, las posibilidades de establecer nuevas alianzas políticas, creó un contexto favorable para la renuncia de la ONA al CUNA en febrero de 1985 y, posteriormente, de otros gremios empresariales

## EL GOBIERNO APRISTA Y LA CONCERTACION AGRARIA

Es con el gobierno aprista que el término "concertación" se incorpora al lenguaje común de la burocracia y de muchos gremios, así como los términos "participación" y "concientización" fueron de uso corriente durante el gobierno del presidente Velasco El sentido se vuelve también más elástico Por concertación se entiende actualmente tanto un acuerdo entre el Estado y grupos empresariales para definir precios, como la incorporación de representantes gremiales en los directorios de empresas públicas o en consejos consultivos

La cambiante actitud del APRA respecto a la concertación con los sectores agrarios queda ilustrada en el caso del CUNA Antes de las elecciones presidenciales de 1985, los candidatos Alan García, del APRA, y Alfonso Barrantes, de IU, suscribieron un documento (el llamado Acuerdo Nacional Agrario) aprobado por el CUNA en enero de ese año En su carta de compromiso García manifestaba que "los planteamientos ahí expresados son parte fundamental de la política agraria establecida en el Plan de Gobierno del Partido Aprista Peruano Es por ello que suscribo el documento en todas sus partes " Era la primera vez que candidatos se comprometían a incorporar a sus políticas las propuestas completas de un gremio

Elegido el APRA, el primer ministro de Agricultura, Mario Barturén, ofrece —en agosto de 1985, ante el II Congreso del CUNA— "la participación de representantes de productores organizados en las diferentes juntas, fondos y comisiones por líneas de productos y/o crianzas ", así como "en los diferentes distritos de riego, CIPA (Centro de Integración y Promoción Agraria) y demás organismos del sector agrario, a través de los Comités Zonales de Gestión " Sin embargo, el CUNA no es mencionado como

(5) *El agro hoy* CEPES, Lima, 1985, p 12

(6) Estos bienes fueron transferidos a la CNA durante el gobierno del general Velasco, después de su ilegalización fueron finalmente entregados, por el gobierno del presidente Belaunde a la ONA

"interlocutor válido" El presidente García, a través de una carta leída por el propio ministro con motivo de la clausura del evento, no sólo afirma que el CUNA "representa a la mayoría organizada de nuestros productores y campesinos del Perú", sino que dispone que los bienes muebles e inmuebles y la distribución de los fondos (administrados exclusivamente por la ONA, por disposición del gobierno de Belaúnde, desde junio de 1981) sean en adelante controlados por un Comité de Administración de los Bienes Agrarios (CABA)

Las inconsistencias entre las afirmaciones del presidente y las decisiones que luego se adoptan expresan o la carencia de una clara política de alianzas con determinados gremios, o los desacuerdos en el seno mismo del Ejecutivo, o una calculada política destinada a desorientar y debilitar al CUNA. Esto queda claramente expresado en las contradictorias políticas definidas en relación a la administración de los bienes que pertenecieron, hasta 1972, a la Sociedad Nacional Agraria y luego, hasta 1978, a la Confederación Nacional Agraria

La conformación del CABA, dispuesta durante la gestión ministerial de Baturén, a partir del II CUNA, incluía a varios gremios, entre ellos la mayor parte de las organizaciones pertenecientes al CUNA. Posteriormente el Ejecutivo dispuso la incorporación al CABA de los gremios que meses antes se habían separado del CUNA, incluyendo a la ONA

Al poco tiempo de asumir la cartera de Agricultura, el diputado Remigio Morales Bermúdez modifica la decisión tomada meses atrás, para devolver a la ONA, en abril de 1986, la administración de los autogravámenes. Nuevamente, después de cuatro meses, en agosto de 1987, la composición del CABA es modificada, excluyéndose esta vez a importantes organizaciones del CUNA (CNA, CCP y FENDECAAP, particularmente) con el argumento de que no estaban oficialmente reconocidas. Las protestas de estos gremios motivan la incorporación de las dos últimas más la aprista y poco representativa FENCAP. Se excluyó de las funciones del CABA, sin embargo, la administración de los fondos de autogravamen, que quedó a cargo de la ONA, la cual agradece al ministro "la política de apoyo a los agricultores y a la concertación con sus legítimas instituciones "

No deja de ser notable la intervención constante del Ejecutivo en materias que debieran ser resueltas por los gremios, entre ellas el cómo administrar los bienes y fondos constituidos no por el Estado, sino con los recursos de los propios agricultores. Esta línea de comportamiento se ha mantenido durante gobiernos *de facto* (el gobierno militar), liberal (Belaúnde) y moderadamente intervencionista (Alan García). Es también notable que los gremios mismos, independientemente de sus tendencias políticas, esperen que sea el Estado el que adopte las decisiones, que cumpla un papel arbitral en asuntos que en principio deberían depender de los propios gremios. La dependencia respecto al Estado expresaría tanto una debilidad de las instituciones de la sociedad civil para reconocerse la unas a las otras, como la aceptación implícita de que el Estado es dispensador privilegiado de legitimidad

La existencia y funcionamiento del CABA no es, por consiguiente, una demostración de voluntad concertadora, sino de delegación de ámbitos de decisión propiamente gremiales al Estado

Es durante la gestión del ministro Morales Bermudez cuando se impulsa cierta forma de participación de los gremios en diferentes organismos creados por el Estado. Con motivo de la constitución del Programa de Reactivación Agraria y Seguridad Alimentaria (PRESA), a mediados de febrero de 1986, el ministro anunció que su portafolio es el "Ministerio de Concertación". Varias medidas posteriores permitirán comprender el sentido que se le da al término.

En junio es nombrado el directorio de la Comisión Consultiva del Ministerio de Agricultura. Entre sus integrantes se incluye, pero a título personal, al presidente de la ONA, Gustavo García Mundaca, y al presidente colegiado del CUNA, Ricardo Letts Colmenares (7). Meses antes, sin embargo, el CUNA había sido designado integrante del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Planificación, cuyo jefe, Javier Tantaleán, es probablemente el aprista con responsabilidades de nivel ministerial más cercano a posiciones de izquierda.

Dos meses después se forma la Comisión Nacional de Producción (CONAPRO), por considerarse que "es necesario establecer mecanismos de concertación para lograr la participación de los agentes económicos que intervienen en las actividades de producción, de transformación y comercialización a través de sus organismos representativos, en coordinación con los sectores vinculados al desarrollo agrario". Sólo en febrero de 1987 se designaron las instituciones que formarían parte de la CONAPRO, siendo la mayoría de los gremios escogidos bases de la ONA. Los gremios campesinos —la CNA, la CCP y la CGCP— y algunas organizaciones de productores de tendencia más bien izquierdista, como FENCOCAFE, fueron excluidos.

En junio de 1987 se publicó la Ley Orgánica del Sector Agrario. Siguiendo un comportamiento ya tradicional para la dación de las normas importantes concernientes al agro, el Ejecutivo prescindió de toda consulta previa, obviando al Parlamento y promulgando la ley bajo la forma de un Decreto Legislativo. Se crearon tres viceministerios, uno de ellos de Producción y Concertación, además, un Consejo de Concertación Agraria (CONCOA), como órgano encargado de asesorar al ministro en la formulación y ejecución de planes y programas de desarrollo agrario. Luego de dos meses se nombró a los integrantes del Consejo, incluyendo a gremios de productores y gremios campesinos, a excepción de la CNA. Este organismo se convierte, así, en el más amplio en términos de sus integrantes, aun cuando los gremios empresariales parecen homogeneizarlo (8).

- (7) La representación se resolvió unilateralmente por el gobierno y se otorga a título individual. El propio CUNA logró institucionalizar más adelante esta representación.
- (8) El primer acuerdo adoptado por el CONCOA con presencia del ministro de Agricultura, el mismo día de su instalación (30 de noviembre), fue solicitar que se interponga denuncia penal contra la Federación Departamental de Campesinos de Puno, base de la central.



Los gremios campesinos están también representados en el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Comunidades Campesinas (INDEC), organismo creado por la Ley General de Comunidades Campesinas. Según el reglamento de Organización y Funciones del INDEC de julio de 1987, las comunidades, en tanto elijan a sus delegados directos, serán representadas por la CNA, la CCP, AIDSESP y la FENCAP

Asimismo, las comunidades participan en el directorio del Fondo Nacional de Desarrollo Comunal (FONDEC) a través de "las entidades representativas de las comunidades a nivel nacional", sin precisarse cuáles son éstas. Tanto el INDEC como el FONDEC están prácticamente paralizados por falta de recursos

## CONCERTACION DESDE ARRIBA

Es también durante la gestión del ministro Remigio Morales Bermúdez, pero gracias a las iniciativas del presidente y del Instituto Nacional de Planificación, que el gobierno realiza las reuniones con comunidades campesinas y nativas en eventos denominados Rimanacuy. La concepción que se encontraba en la base de estas reuniones aparece ya en declaraciones de Alan García antes de asumir la Presidencia en 1985. En respuesta a un cuestionario presentado por una revista, declaró la necesidad de crear "una organización auténticamente campesina, integrada y manejada por verdaderos campesinos, no por simples amigos del campesinado, por exagricultores urbanizados o por líderes políticos afines". Subrayó que para lograr la participación de los productores en los organismos del Estado era preciso "organizar e integrar a todos los segmentos del campo, no sólo a los de la agricultura moderna, sino también a los de subsistencia, a esos millones de comuneros andinos y selváticos que hoy no tienen voz ni representación en la vida del país" (9)

En la clausura del primer Rimanacuy, realizado en mayo de 1986 en Piura, el presidente Alan García expresó su satisfacción por que por primera vez en el Perú "se reúnan los representantes más genuinos y más directos del pueblo peruano: los presidentes de estas células históricas del Perú, que son las comunidades". Agregó que "con esta reunión hemos querido echar las bases para que ustedes se conozcan, para que ustedes se agrupen, se organicen y puedan reclamar". Recomendó la organización de "una poderosa federación de comunidades campesinas verdaderamente representativa", pues "a ustedes que nunca se reúnen, que no tienen sindicato, ¿quién les ayuda?" Al día siguiente hace declaraciones a la prensa sugieren-

campesina más importante, la CCP, por haber "procedido a otorgar falsos títulos de propiedad sobre los predios rústicos sorprendiendo la buena fe de algunas comunidades campesinas del departamento de Puno. Actitud tan poco concertante expresa la existencia de conflictos internos en ese organismo que atentan contra su viabilidad. El CUNA, la CNA y la CCP no asistieron a la instalación del CONCOA, en protesta por el carácter 'asesor' —establecido por las normas legales que le dan origen— y no 'concertador' de este organismo. Ver *Agronoticias* N° 98 diciembre de 1987

(9) *Agronoticias* N° 3, febrero de 1985

do la formación de una Confederación de Comunidades Campesinas

Las declaraciones del presidente obvian la existencia de organizaciones campesinas que incluyen a comunidades y desconocen uno de los resultados colaterales más notables del período iniciado con la reforma agraria el desarrollo provincial, departamental y nacional de las organizaciones de campesinos. En el mismo Piura, la comunidad más importante de la costa peruana, Catacaos, es una importante base de la Federación Regional Agraria de Piura y Tumbes (FRADEPT), una de las más activas bases de la CCP, la cual no fue invitada al Rimanacuy.

Las coincidencias entre las afirmaciones de Alan García y las de Carlos Franco muestran la influencia del otrora destacado ideólogo del SINAMOS y actual asesor presidencial.

Franco argumenta que para lograr el desarrollo rural es preciso "un compromiso político de largo plazo entre el Estado y el movimiento agrario" capaz de transformar las relaciones entre el campo y la ciudad. Ello requiere que el movimiento agrario sea organizado. Observa, sin embargo, que "a diferencia de los cooperativistas y medianos propietarios de la costa [que si están organizados], 1) las comunidades andinas no tienen una organización representativa sectorial de sus propios intereses, 2) los intereses directos de los productores minifundistas carecen de representación directa, en parte porque su organización natural, la comunidad campesina, expresa los intereses de aquéllos *como miembros de la comunidad*, 3) los campesinos pobres o sin tierra no disponen tampoco de organización directa, y 4) las comunidades nativas sólo tienen organización local" (10).

Franco asevera que con frecuencia "se evalúan las organizaciones representativas agrarias a partir del modelo organizativo de las organizaciones sindicales y urbanas", lo que caracteriza sobre todo a los "activistas de los partidos urbanos" (11). Esta perspectiva urbano-céntrica ignora las particularidades de los campesinos: la diversidad ecológica que enfrenta a los campesinos a retos y problemas diferentes, la dispersión de la población y la escasa integración física y comunicativa, diferencias etnoculturales y lingüísticas.

Estas características, afirma Franco, son obstáculos para lograr el diálogo y la definición de intereses comunes y objetivos entre los grupos cholos de las cooperativas costeñas y los comuneros andinos tradicionales, así como para constituir organizaciones unificadas o concertadas. "Una de las consecuencias notables de todo ello en el plano organizativo es la débil identificación de las comunidades y comuneros andinos con las organizaciones nacionales lideradas por dirigentes costeños o 'modernos'" (12).

Es por estas razones que "durante la fase inicial del gobierno, éste debería asumir la representación política del campesinado andino y, *simultáneamente*, articular su acción en el nivel local de la sociedad y el Estado con

(10) Franco, Carlos. Movimiento agrario y reestructuración del Estado en *Organización campesina y reestructuración del Estado*. CEDEP 1985, pp. 57-58.

(11) *Ibid.* p. 38.

(12) *Ibid.* p. 44.

los minifundistas serranos y las comunidades campesinas " (13)

Las propuestas de García y Franco otorgan así al Estado —concebido como políticamente neutro, sin intereses propios ni vinculaciones esenciales con las clases dominantes, que se convierte en dócil instrumento del gobierno de turno, concebido éste a su vez como pura voluntad política— la capacidad de representar a los sectores más pobres y desorganizados de la población, por simple decisión de la élite gobernante. Una de las maneras de hacerlo es estableciendo una relación directa entre el Poder Ejecutivo —el propio presidente y sus ministros— y estos sectores.

Esta concepción contradice frontalmente una de las condiciones necesarias para que exista la concertación: el reconocimiento por el Estado de las instituciones de la sociedad civil. Contradice, asimismo, a una concepción de democratización de la sociedad y del Estado que parte de la sociedad civil y del fortalecimiento de sus instituciones. Favorece, por el contrario, el establecimiento de relaciones clientelísticas y la manipulación de la población, particularmente en el caso de un Estado como el peruano, de larga tradición autoritaria.

La afinidad con la noción de "participación" del gobierno velasquista es evidente. En ambos casos se trata de crear instituciones y formas de participación *a partir del Estado*. El instrumento expresamente creado para ello fue el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS). Este "fue concebido como una organización político-estatal encargada de transferir progresivamente el poder de decisión política a las organizaciones sociales surgidas a partir del desarrollo de las reformas estructurales. Para el logro de tal propósito era necesario estimular el surgimiento de organizaciones populares que expresaran, en el plano socio-político, el creciente control de los trabajadores de sus unidades empresariales" (Cursivas nuestras) (14). La segunda función del SINAMOS "era la de intervenir en los procesos de información, comunicación y capacitación de las nuevas organizaciones sociopolíticas de los trabajadores y convertirse en el órgano de coordinación entre la dirección política del gobierno y las organizaciones populares" (15).

La "transferencia" de poder desde arriba fue un fracaso esperable, dado que dependía enteramente de la voluntad política gubernamental. Modificada ésta, la propuesta caía por sus propias bases. Fue lo más reversible de las medidas reformistas de Velasco. Los sujetos de esta "transferencia", como las comunidades laborales, han dejado de tener toda importancia, los gremios paralelos creados para competir con aquéllos influidos por la izquierda —CTRP, FENITEP y otros de aún más triste recordación, como el MLR— sólo existen en el recuerdo. Los gremios agrarios creados por iniciativa gubernamental no lograron nunca, mientras estuvieron bajo la tutela estatal, la fuerza y la legitimidad ante sus representados alcanzadas por a-

(13) *Ibid* p 74

(14) Franco Carlos *Peru Participación popular* CEDEP 1979 p 43

(15) *Ibid*, p 44

quéllos creados al margen de ella. Y si el proyecto de "transferencia" sí hubiese tenido éxito, grandes sectores del pueblo hoy posiblemente carecerían de instancias de presión y expresión no mediatizadas por el gobierno de turno. Las semejanzas con el domesticado sindicalismo mejicano y su relación con el PRI serían pertinentes.

Si al gobierno de Velasco le fue posible, durante los primeros años, ejecutar efectivamente su propuesta de organización desde arriba, fue porque se hizo en un contexto de reformas radicales y de una política de redistribución de ingresos dependiente, en parte, del fácil acceso a recursos financieros externos. Estas circunstancias están ausentes actualmente: no existe ninguna reforma siquiera comparable en profundidad a las del gobierno militar, y la redistribución de ingresos —que ya tocó a su fin, al menos aquella en favor de los sectores de menores ingresos— nunca alcanzó los niveles de la primera mitad de los años setenta. Tampoco existe la unidad de mando del gobierno militar, a pesar de los rasgos personalistas del presidente actual, ni proyecto político claramente definido. Por añadidura, las organizaciones políticas competitivas al APRA son mucho más influyentes que antes, y la extensión de la violencia política y militar establece claros límites a las opciones e iniciativas gubernamentales.

La agudización de los problemas económicos y políticos dejarán espacios cada vez más reducidos para que logren plasmarse los intentos de concertación desde arriba. La segunda ronda de Rimanacuy, realizada en el curso de 1987, sirvió para comprobar que los entusiasmos y promesas de la primera han quedado atrás. El gobierno simplemente carece de posibilidades de intercambiar lealtades por beneficios, más allá de los puramente simbólicos.

## ¿ES POSIBLE CONCERTAR?

El actual es un período en el que la necesidad de concertación es muy grande y, al mismo tiempo, en el que las posibilidades de concertar son extremadamente difíciles. La situación crítica del país obliga a la búsqueda de propuestas comunes que alejen los riesgos de desenlaces políticos y económicos que finalmente pueden ser perjudiciales a la mayoría de la población, incluyendo la campesina.

Sin embargo, el sesgo urbano de la política agraria decidido desde el inicio por este gobierno —manteniendo una línea de continuidad con los gobiernos anteriores— lo conduce a alianzas con los productores más modernos de cultivos esenciales para el abastecimiento de productos —de consumo directo o industrial— a las ciudades. Son éstos los principales beneficiarios de los incentivos —de precios, créditos, subsidios— de las políticas de fomento de la producción (16).

Esta estructura que hace reposar la alimentación de las ciudades y el abas-

(16) Ver el artículo de Carlos Monge en esta misma edición de *Debate Agrario*.

tecimiento de la agroindustria —es decir, la estructura de la demanda— en los productores que disponen de mejores tierras, que están ya capitalizados, que tienen más educación y conocimiento técnico, que tienen establecidas relaciones sociales y políticas y que participan de los mismos valores culturales que los altos funcionarios y políticos con poder de decisión, corresponde a un modelo de desarrollo excluyente de los productores que no tienen esas características. La distancia entre aquéllos y éstos no puede sino acrecentarse.

Los pequeños productores y, sobre todo, los campesinos son, en el mejor de los casos y en las coyunturas más expansivas, beneficiarios marginales de estas políticas. La disposición del gobierno de concertar con sus organizaciones no pasa de la retórica, por dos razones: porque no son piezas esenciales para el abastecimiento de las ciudades, y porque no tienen la suficiente fuerza para forzar la concertación.

Avanzar por el camino de una real concertación implica modificar radicalmente los criterios sobre los que se sustenta la política agraria: poner como objetivo un *desarrollo rural* que arrastre a la gran mayoría de productores, particularmente a los campesinos. Formulación simple pero que conlleva un total replanteamiento de las políticas tecnológicas, de precios, inversiones, subsidios, importaciones, extensión técnica, etcétera. Políticamente significa un cambio en las alianzas de clase, ampliándolas para incorporar a los hoy día excluidos.