
Fernando Eguren ()*

*Cambios y democracia en la
sociedad rural peruana (**)*

INTRODUCCION

La sociedad rural en el Perú experimentó importantes cambios en los primeros años de la década de 1970, cuando un gobierno militar ejecutó una radical reforma agraria. Estas reformas, las transformaciones posteriores y la transición a un gobierno democráticamente elegido en 1980, abren un amplio campo de reflexión sobre la democratización de la sociedad rural peruana. Nuestra atención se centra en el período 1980-1985, correspondiente al segundo gobierno del presidente Fernando Belaúnde.

El interés de este período reside en que después de doce años de un gobierno militar *de facto* (1968-1980), el país retornó a un régimen político democrático con gobernantes elegidos, circunstancia que permite reflexionar sobre la relación entre la restauración de un régimen político democrático, por un lado, y el proceso de democratización de la sociedad rural, por otro. Este proceso de democratización fue impulsado por

(*) Sociólogo, investigador del Centro Peruano de Estudios Sociales de Lima, Perú. Una primera versión de las ideas aquí expresadas fue publicada en mi artículo «Democracia y sociedad rural» en la recopilación *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*, editado por Luis Pásara y Jorge Parodi. CEDYS, Lima, 1988.

(**) Trabajo presentado al Seminario sobre «Políticas Agrarias y Grupos Sociales en procesos de transición democrática (Latinoamérica, España y Portugal)», Córdoba, mayo 1992. La versión definitiva fue entregada en diciembre de 1992.

la aplicación de reformas emprendidas no por un gobierno elegido, sino por uno resultante de un golpe de Estado.

El tema de la democratización es muy complejo. Por ello, además de la definición temporal ya precisada, delimitaremos también el concepto de democracia. Para los efectos de este artículo entendemos por tal:

a) La existencia de un conjunto de procedimientos y de instituciones que permiten la negociación de intereses diversos y competitivos de grupos sociales, económicos y/o políticos, sin recurrir a la violencia. Estos procedimientos deben ser consensuales y se denominan en el lenguaje coloquial «reglas de juego». Pueden ser formalmente normadas (a través de dispositivos legales, reglamentos, etc.) o no (en el caso de los usos y costumbres).

b) La existencia de un cierto equilibrio entre los diferentes sectores sociales que puedan hacer viable la negociación de intereses. Polarizaciones extremas, en las que una de las partes no tiene posibilidad de plantear sus reivindicaciones o de llevar a las partes interesadas a la mesa de negociaciones, impiden hablar de democracia. Se trata, finalmente, de que la diversidad de sectores sean sujetos sociales de derechos y obligaciones.

De acuerdo con esta definición de democracia, el Estado cumple un papel fundamental en tres sentidos:

— Debe asumir una función arbitral entre los sectores sociales que expresan diferentes intereses en conflicto.

— En su función arbitral, el Estado, lejos de ser indiferente a los sectores sociales en competencia o conflicto, asume como suyos los intereses (no siempre los inmediatos, pero sí los estratégicos) de las clases sociales dominantes.

— Finalmente, el Estado mismo desarrolla intereses propios que pueden ser conflictivos —y, de hecho, lo son frecuentemente— con los de diferentes sectores sociales, incluyendo el de las clases sociales dominantes. La mayor o menor permeabilidad del Estado para sentarse en la mesa de negociaciones como juez o como parte depende no sólo de la capacidad de

presión de los sectores sociales, sino del peso relativo que aquél le da a cada uno de los tres sentidos explicitados. Y esto depende mucho del gobierno de turno que dirige el Estado.

La voluntad negociadora del Estado no está, pues, necesariamente ligada a la modalidad de acceso de los gobernantes al poder. Desde la perspectiva de los sectores populares esta voluntad estuvo mucho más presente en la primera fase del gobierno militar *de facto*, que en el gobierno democráticamente elegido de Fernando Belaúnde. Su gobierno subordinó la función arbitral del Estado y los intereses propios de éste, desarrollados durante el gobierno militar (pero paulatinamente abandonados durante la «segunda fase» de ese gobierno, a partir de mediados de 1975), a los intereses de las clases dominantes. Esto se evidencia:

— En la política económica, liberalizándola después de varios años de intensa intervención estatal (en los terrenos productivo y de servicios, financiero, de comercio exterior, y en la planificación de prioridades).

— En la modificación de instituciones, en particular de aquellas creadas por el gobierno militar para asegurar diferentes niveles de cogestión (las comunidades industriales, por ejemplo), y de autogestión (las empresas asociativas agrarias creadas por la reforma agraria de 1969) de los trabajadores en las empresas. Las relaciones de propiedad también fueron cambiadas, sobre todo en lo que a terrenos agrícolas se refiere, pasándose de un mercado de tierras muy rígido (debido a la rigurosidad de las normas que regulaban las transferencias) durante los años de la reforma agraria y los inmediatamente posteriores, a uno mucho más flexible, que hacía posible la concentración de las mismas en manos privadas.

— En el papel del Estado, asumiendo éste cada vez más un papel subsidiario del sector privado.

— En las ideologías, muy nacionalista, desarrollista, populista y redistributiva en los años del gobierno militar, virando hacia un liberalismo que hace reposar en las iniciativas individuales la clave de la solución de los problemas sociales y económicos.

Esta subordinación se hizo más aguda a medida que la crisis hacía más escasos los recursos económicos, convirtiéndolos en materia de disputa por los diferentes sectores sociales, y la crisis política estimulada por Sendero Luminoso (que inicia sus operativos militares en 1980, el mismo día en que la población elegía a Belaúnde como nuevo presidente) reducía los márgenes de acción política necesarios para los procesos de negociación.

REGIMEN MILITAR Y DEMOCRATIZACION DE LA SOCIEDAD RURAL

Los cambios estructurales producidos por el gobierno militar, particularmente en la fase presidida por el general Velasco Alvarado (1968-1975), crearon condiciones irreversibles en favor de la democratización de la sociedad rural. Irreversibles en el sentido de que no era posible regresar a la situación de inicio. La desaparición de los grandes hacendados por efecto de las expropiaciones realizadas en aplicación de la reforma agraria, el quebrantamiento de las relaciones semiserviles y de la ideología señorial que les daba sustento, por ejemplo, fueron logros definitivos y positivos en la perspectiva de la democratización.

Estos cambios crearon también condiciones favorables para la democratización en otro sentido: las organizaciones campesinas se multiplicaron a lo largo y ancho de la sociedad rural y se articularon en asociaciones provinciales y nacionales. Una proporción importante de la población campesina dio un importante salto en su constitución como sujeto social de derechos y obligaciones en la conquista de su condición ciudadana. La permanencia de estas organizaciones sería fundamental para la democratización, aun cuando el ejercicio cotidiano de la democracia esté gravemente comprometido, como apreciaremos más adelante.

Por la importancia que concedemos a la existencia de las organizaciones campesinas como condición para la democratización de la sociedad rural, dedicamos la primera parte de este

ensayo a una discusión sobre la representatividad de las mismas. En la segunda parte resaltamos los límites de la democratización en el período considerado 1980-1985.

SOBRE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

Uno de los fundamentos de la democratización de la sociedad es la construcción de organizaciones que permitan la articulación de intereses sociales comunes. Las posibilidades de organización y, sobre todo, de formación de organizaciones de jerarquía superior —federaciones provinciales y departamentales— suele ser mayor en las áreas de mayor desarrollo relativo, en donde predominan las relaciones laborales asalariadas (sindicatos, sus federaciones, etc.). En el caso peruano, sin embargo, las organizaciones de campesinos lograron cubrir una parte sustancial de las áreas rurales del país, incluyendo las tecnológicamente atrasadas y sometidas a formas de explotación y opresión precapitalistas hasta antes de la reforma agraria en 1969 (1).

La reforma agraria, al plantearse objetivos que rebasaron ampliamente las expectativas más ambiciosas de los gremios campesinos y aun de los partidos políticos de la izquierda radical, creó nuevas condiciones favorables para la movilización campesina. Estos objetivos, que incluían la expropiación

(1) Es claro que antes de la reforma agraria existían también organizaciones campesinas. Para no referirnos sino a la segunda mitad de este siglo, la intensa ola de movimientos por la recuperación de tierras en la sierra sur y central a fines de la década del cincuenta y comienzos del sesenta fue posible gracias a la existencia de federaciones campesinas.

Sin embargo, en 1964 el Ministerio de Trabajo tenía registrados tan sólo cinco gremios serranos sobre un total de 255 gremios campesinos reconocidos. Los restantes eran, en su casi totalidad, gremios rurales costeños de asalariados. El no reconocimiento por el Estado de los gremios campesinos serranos les privaba del ejercicio de una serie de atributos necesarios para constituirse en interlocutores frente al propio Estado. Puestas así las cosas, las reivindicaciones solían darse en forma de confrontaciones.

Inmediatamente antes de la ejecución de la reforma agraria iniciada en 1969 por el gobierno del general Juan Velasco Alvarado, las organizaciones campesinas estaban, sin embargo, inactivas. Presumiblemente, la represión del campesinado por las tomas de tierras efectuadas en 1962 y 1963, y la violencia que acompañó el aniquilamiento de las guerrillas en 1964-1965, tuvieron un efecto de escarmiento desmovilizador.

de toda explotación agraria privada con una extensión mayor a las 150 hectáreas de tierras de cultivo bajo riego o equivalentes, fueron rápidamente asimilados por las organizaciones gremiales ya existentes, y estimularon la formación de nuevos gremios (2).

La eliminación de las grandes haciendas privadas y su transformación en empresas asociativas (3) significó un importante paso adelante en la democratización de la sociedad rural. El desplazamiento de los terratenientes tradicionales y de los grandes empresarios agrarios debilitó a los poderes locales; la línea de autoridad de los representantes de los propietarios dentro de la hacienda fue quebrantada; la ideología señorial de la cual participaba tanto el hacendado como el peón fue resquebrajada.

Estos procesos no ocurrieron de la misma manera y con la misma intensidad en todas las regiones del país. Pero si se toma en consideración que la reforma agraria ocurrió luego de que, al iniciarse los sesenta, los campesinos de las zonas más atrasadas se movilizaran intensamente para reivindicar tierras, mejores condiciones de trabajo y la eliminación de las relaciones serviles, podemos concluir que, entre esos años y los de la aplicación de la reforma agraria, la sociedad rural dio pasos inmensos hacia su democratización (4).

Aunque es paradójico, no parece inusual que grandes reformas democratizadoras sean generadas por gobiernos que acceden al poder por vías no democráticas.

Un hecho importante que contribuyó al quebrantamiento del poder de los grandes terratenientes fue la liquidación, en

(2) En efecto, la movilización de asalariados rurales y de campesinos se hizo necesaria tanto para acelerar el proceso de expropiaciones y adjudicaciones, como para evitar la descapitalización de las empresas por los hacendados afectados.

(3) Las principales formas asociativas fueron las cooperativas agrarias de producción (CAP), sociedades agrícolas de interés social (SAIS), empresas comunales (anexas a comunidades campesinas) y empresas agrarias de propiedad social (EPS).

(4) En las elecciones constituyentes de 1979, en los últimos años del gobierno militar, por primera vez en la historia del país los analfabetos adquirieron el derecho de elegir y ser elegidos.

1972, por decisión del gobierno, de la Sociedad Nacional Agraria, antiguo y poderoso gremio de los grandes empresarios agrarios y hacendados. Su influencia en la vida política del país y en la definición de las políticas económicas oficiales fue inmensa hasta bien entrada la segunda mitad de este siglo. Esta medida simbolizó el final de un largo período, iniciado en los primeros años de la República, de dominio de la estructura agraria de la costa y de la sierra por el régimen de hacienda y de predominio de los terratenientes en el bloque de clases dominantes.

Igualmente importante, pero ya no por su carácter simbólico, sino por su significación política y social, desde comienzos de la década del setenta hasta la actualidad, fue la reactivación del movimiento campesino, la multiplicación de las organizaciones campesinas gremiales de base y la articulación de éstas en federaciones distritales, de valle, provinciales, departamentales y en confederaciones nacionales.

En los setenta, la movilización de los campesinos —estamos considerando aquí como campesinos también a los trabajadores asalariados— por la expropiación y contra la descapitalización de las haciendas, muy rápidamente pasó del nivel «predio por predio» a su articulación en federaciones. La multiplicación de eventos gremiales regionales y nacionales permitieron contactos directos entre representantes de diferentes regiones, la familiarización con los problemas nacionales y el aprendizaje de métodos y procedimientos de reivindicación y movilización. Particularmente destacable fue la multiplicación de las tomas de las tierras en diferentes partes del país a partir de la difusión, en congresos, de la experiencia de invasiones organizadas en el norteño departamento de Piura.

Es difícil llegar a conclusiones acerca del efecto de este hecho sobre la ampliación de una conciencia de «intereses comunes» o de pertenencia a una misma clase social entre los dirigentes de las organizaciones agrarias. Lo que sí es se-

guro es que hizo posible la creación, por vez primera, de un gremio agrario representativo a nivel nacional (5).

Los partidos políticos de izquierda surgidos en la década de 1960 cumplieron un importante papel en el proceso de integración de las organizaciones agrarias. La influencia ideológica y el apoyo logístico proporcionado por estas organizaciones políticas gravitó particularmente en el relanzamiento de la CCP (6). Es probable, sin embargo, que la articulación de las organizaciones campesinas no hubiese sido posible fuera del contexto de la reforma agraria.

En síntesis, la reforma agraria culminó un proceso de decadencia del régimen de hacienda y de la clase terrateniente, iniciado, por lo menos, desde la década de 1940. Algunas de sus principales consecuencias fueron:

— El debilitamiento de los poderes locales tradicionales —el «gamonalismo» estudiado por José Carlos Mariátegui— que, aunque no desaparecieron, perdieron a una de sus principales columnas: los grandes propietarios de tierras.

— Las haciendas, en su mayoría, fueron transformadas en

(5) El IV Congreso de la Confederación Campesina del Perú (CCP), realizado en 1974, convirtió en nacional un gremio creado en 1947 que nunca antes llegó a tener verdadera importancia. Esto fue posible gracias a la reactivación del movimiento campesino y de su articulación paulatina.

El mismo año se creó otro gremio nacional, la Confederación Nacional Agraria (CNA), gracias a una ley dada por el gobierno militar, sustituyendo así a la liquidada Sociedad Nacional Agraria. Las bases que la conformaron fueron ligas agrarias y federaciones, integradas en gran parte por beneficiarios de la reforma agraria.

Durante varios años, ambos gremios fueron competidores, apoyando la primera al gobierno militar y actuando en la oposición la segunda. El abandono político de continuar con la reforma agraria y la derechización general del nuevo gobierno —llamado la «segunda fase», liderado por el general Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) que desplazó al general Velasco— radicalizaron a la CNA al punto que su reconocimiento legal fue eliminado en 1978 —la CCP nunca fue reconocida legalmente— al tiempo que era desposeída de los bienes y recursos económicos que administraba.

(6) El papel de organismos de origen urbano —partidos, gremios estudiantiles y de trabajadores, por ejemplo— en el apoyo a la organización y coordinación de los movimientos campesinos es mencionado por Howard Handelman, en relación a las movilizaciones campesinas en el Cuzco a comienzos de los años sesenta. Aun cuando destaca su importancia, no considera que éstas dependan de aquéllos para existir. Ver su *Struggle in the Andes*, University of Texas, 1975, capítulos 5 y 6.

empresas asociativas, disminuyendo —en las áreas más atrasadas— o suprimiendo —en las modernas— las relaciones opresivas existentes dentro de las empresas durante el régimen de hacienda.

— Las organizaciones campesinas se consolidaron tanto al nivel de bases como de federaciones y confederaciones.

Adicionalmente, los cambios ocurridos en la conciencia campesina durante este período fueron importantes por lo menos en dos sentidos: en el sentimiento de pertenencia a un sector social con intereses similares y presencia nacional, causa y efecto del proceso de articulación de los gremios; y en el resquebrajamiento de una ideología señorial como fundamento del dominio preburgués ejercido sobre los peones de la hacienda.

LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS EN LA PRIMERA MITAD DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

En la llamada segunda fase del Gobierno militar, entre los años 1976 y mediados de 1980, los movimientos regionales de base principalmente urbana y de los sectores populares de Lima metropolitana tuvieron una importancia y dimensión mucho mayor que los movimientos agrarios. Posiblemente actuaron sobre esta situación dos hechos: el que la crisis económica, que empezó a manifestarse a partir de 1975, se sintió primero en las áreas urbanas, y el que una parte importante del campesinado que estuvo a la vanguardia de las luchas en el lustro anterior fue beneficiada de una u otra forma por la reforma agraria. Para esos campesinos la atención a los problemas productivos y de gestión de las empresas asociativas adquirieron prioridad.

En este período vale la pena destacar el ya mencionado desconocimiento legal de la Confederación Nacional Agraria, pero, sobre todo hacia finales de la década y comienzos de la siguiente, la formación de nuevos gremios agrarios.

Con la liquidación de la Sociedad Nacional Agraria, en 1972, fue suprimida la posibilidad de representación gremial de los medianos agricultores y ganaderos. Durante casi toda la década de los setenta, las únicas centrales nacionales, la CNA y la CCP, organizaron las demandas de campesinos, comuneros, socios de las cooperativas y otros beneficiarios de la reforma agraria y, en menor medida, las de pequeños agricultores comerciales y asalariados eventuales.

El cambio de clima político en la segunda fase del gobierno militar y el inevitable advenimiento de un gobierno elegido (7) crearon condiciones propicias para la emergencia a la vida pública de los empresarios agrarios privados. Paralelamente, el agravamiento de la crisis económica motivó la formación de otros gremios representativos de grupos específicos (8).

¿Cuán representativas del total de la población rural dedicada a la actividad agropecuaria eran este conjunto de organizaciones?

Estos gremios representaban, sobre todo, a la actividad agropecuaria comercial, fuesen empresas cooperativas, medianos empresarios agrarios o pequeños agricultores. ¿Incluía ella —la actividad agropecuaria comercial— al campesinado andino?

La discusión sobre el grado de inserción de la economía campesina en el mercado es inacabable. Sin embargo, los resultados de algunas investigaciones (9) indican clara-

(7) Desde 1977 la oposición al Gobierno Militar y la exigencia de elecciones fue masiva y compartida por todos los sectores sociales. Es en ese año que el presidente Morales Bermúdez se ve obligado a plantear el «retorno a la democracia», es decir, a convocar elecciones primero para la Asamblea Constituyente y luego para la Presidencia de la República y el Congreso.

(8) En 1892, por ejemplo, gremios campesinos, de agricultores y de empresarios firmaron una convocatoria para la realización de un «congreso unitario». Fueron 35 las organizaciones firmantes, muchas de ellas con apenas dos o tres años de creadas.

(9) Ver especialmente Efraín González de Olarte: *Economía de la comunidad campesina*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1984; y Adolfo Figueroa: *La economía campesina de la sierra del Perú*, Pontificia Universidad Católica, Lima, 1981. También, la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENHR) realizada en 1984.

mente que, aun en las zonas más «tradicionales», como la sierra sur del Perú, una parte sustancial de los ingresos campesinos dependen de su vinculación a los mercados de bienes y de trabajo. Las reivindicaciones por mejores precios, acceso a créditos y por el abaratamiento de los insumos agrícolas y artículos de consumo no son, por tanto, ajenas al campesinado. La agricultura «moderna» y la «tradicional» tienen, pues, un punto de interés común: influir sobre las políticas económicas que modifican las condiciones del mercado, para tornarlas beneficiosas a la actividad agropecuaria.

Sigue siendo válida, sin embargo, la pregunta ¿qué parte de este campesinado «tradicional» ve sus intereses representados en los gremios agrarios? La validez de esta pregunta reside en la heterogeneidad de la sociedad rural, aun en el seno del campesinado.

Sobre esta heterogeneidad se extiende largamente Carlos Franco en un interesante y polémico ensayo (10). Según este autor, expresiones de esta heterogeneidad son los diferentes grados de modernidad (11); las diferencias étnico-culturales que «obstaculizan... el diálogo, la definición de comunes intereses y objetivos, así como el proceso de constitución de organizaciones unificadas y concertadas» entre «comuneros andinos tradicionales y los grupos cholos (mestizos) de las cooperativas costeñas»; las grandes variedades ecológicas, trayectorias históricas diferentes, etc. Afirma, finalmente, que «la existencia de estos universos heterogéneos define problemáticas e intereses diferentes y concluye expresándose en estilos y estructuras organizativas distintas» (12).

(10) «Movimiento agrario y reestructuración del Estado», en Héctor Béjar y Carlos Franco: *Organización campesina y reestructuración del Estado*, CEDEP, Lima, 1985.

(11) Medido por la relación de inversión de capital por puesto de trabajo, y por la productividad del trabajo, el sector «moderno» agruparía al 1,1% del total de las unidades de producción agropecuaria del país; el sector «en proceso de modernización», al 26,3%, y las unidades de «reproducción simple» al 72,5% (sobre un total de 1.367.300 unidades agropecuarias).

(12) Op. cit., págs. 43 y 44.

Los argumentos de Franco dieron pie a que el gobierno de Alan García (1985-90) organizase, en sus primeros años, congresos regionales de comunidades campesinas, excluyendo a los gremios existentes (a los cuales muchas comunidades estaban afiliadas), puesto que supuestamente aquéllas no tenían representación real en los gremios más «modernos» y «cholos», como la CNA y la CCP. El Estado —con más precisión, el gobierno de García— pretendía asumir esa representación.

Los citados eventos, denominados con el término quechua *Rimanacuy* (conversación, diálogo), a los que concurrieron masivamente los comuneros andinos mostraron, sin embargo, que la heterogeneidad —cuya existencia es evidente— no es un obstáculo insalvable para la existencia de gremios nacionales que representen la diversidad de los trabajadores del campo. Más aún, las conclusiones de estos eventos, no sólo en el andino Puno, sino también en la amazónica Pucallpa, poblada de comunidades nativas selváticas, son muy similares y con frecuencia idénticas a los resultados de los eventos convocados por los grandes gremios nacionales CCP y CNA (13).

No parecen confirmarse, por consiguiente, las tesis del tipo «los gremios nacionales dominados por el sector moderno mediatizan y manipulan a las organizaciones de base del campesinado», sometiéndolas a una manipulación parecida al «triángulo sin base» analizado por Julio Cotler (14), con la diferencia de que en la base de éste estarían no los campesinos individuales sino las organizaciones, particularmente las comunidades campesinas. La presencia persistente y significativa de delegados de una sociedad rural tan diferenciada en los eventos gremiales y los acuerdos resultantes

(13) Las conclusiones fueron publicadas en varios números de la revista *Sur*, editada en el Cusco; también, conjuntamente, por el Instituto Nacional de Planificación y el Ministerio de Agricultura con los auspicios de la Fundación Friedrich Ebert.

(14) Julio Cotler: «Actuales pautas de cambio en la sociedad rural del Perú», en José Matos Mar y otros: *Dominación y cambios en el Perú rural*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1969.

de los mismos, son indicadores de que existen intereses comunes a los «pobres del campo», sean éstos asalariados, campesinos o nativos; y que la sociedad rural no es una yuxtaposición de estamentos o estratos definidos por niveles de ingresos o grados de modernidad.

Sin embargo, sería necesario un examen más exhaustivo de las experiencias concretas de organización y actuación de los gremios, para llegar a afirmaciones concluyentes sobre el problema de la cobertura y representatividad de los gremios agrarios. Nuestra experiencia, en general, nos indica que en los últimos cinco lustros éstos han ido de menos a más, que la reforma agraria jugó un papel muy importante y que, al menos, hasta finales de la década del ochenta, ha habido mejores condiciones para democratizar la sociedad rural que en las décadas del cincuenta o sesenta. Esto en cuanto a la capacidad organizativa de los «pobres del campo».

REGIMEN DEMOCRATICO Y LOS PROBLEMAS DE LA DEMOCRATIZACION

Pero es también cierto que durante los cinco años (1980-1985) del gobierno presidido por Belaúnde —es decir, durante el primer gobierno democrático después de doce años de régimen militar— fueron recuperándose los debilitados poderes locales, tanto en la sierra como en la costa, y se extendieron y agudizaron dos graves problemas ya concebidos durante el gobierno militar: la violencia generada por el terrorismo de Sendero Luminoso y ampliada por la manera como las Fuerzas Armadas lo enfrentaron, y el narcotráfico. Estos dos últimos hechos afectan en primer lugar las áreas rurales, y cada uno a su manera socava las posibilidades de una democratización social.

Durante el gobierno de Belaúnde las organizaciones agrarias no sólo se incrementaron en número sino, además, muchas de ellas se ampliaron y consolidaron. Más aún, por primera vez en la historia del Perú, la mayor parte de los productores agra-

rios organizados, desde los medianos agricultores —la burguesía agraria— hasta las comunidades campesinas, pasando por los socios cooperativistas, se reunieron en un congreso, llegaron a acuerdos compartidos y continuaron juntos, por lo menos durante varios meses, en un Consejo Unitario Nacional Agrario (CUNA). Esto fue posible en razón que la crisis económica y su manejo por el gobierno afectaron profundamente al sector agrario en su conjunto y porque existía un número importante y representativo de organizaciones gremiales.

La afinidad del gobierno de Belaúnde con las clases dominantes más conservadoras y su hostilidad hacia la reforma agraria ejecutada por el gobierno militar sirvieron de estímulo a los grupos de poder local. La crisis económica, por otro lado, favoreció las actitudes intransigentes del Estado frente a reclamos de tipo económico planteados por los productores agrarios de escasos recursos.

Hemos ya mencionado que la democratización supone reglas de juego aceptadas e instituciones legitimadas (tanto privadas, como asociaciones, gremios, colegios profesionales, etc., como públicas). Hemos intentado fundamentar que ha habido un progreso muy importante en la creación y consolidación de instituciones representativas del heterogéneo mundo de los trabajadores agrarios.

Las reglas de juego, por otro lado, están explícitamente normadas, en buena parte al menos, tanto por la Constitución de la República como por leyes y reglamentos. Formalmente son aceptadas. A pesar de estas condiciones favorables para un funcionamiento democrático, en la práctica la canalización de las reivindicaciones de los trabajadores rurales con mucha frecuencia está asignada por la violencia.

Esta violencia está presente aún más en aquellas regiones en las que existe un gran desequilibrio, una gran polarización en la distribución del poder político. En la sociedad rural de la sierra andina y de la selva amazónica, y particularmente en sus áreas más atrasadas, subsiste en la práctica una mayoría de la población sin capacidad de ejercer plenamente sus derechos ciudada-

nos. Frente a ella, el poder de los representantes del Estado, ya sea en su expresión administrativa, judicial o represiva, y de los poderes locales —comerciantes, profesionales, propietarios de todo tipo— no tiene prácticamente un contrapeso.

En esas condiciones, reivindicaciones perfectamente legítimas, como la petición de mejores precios para los productos agrícolas o la titulación de tierras legalmente ocupadas, puede convertirse rápidamente en una confrontación de características violentas, entre otras razones porque con frecuencia afectan a los poderes locales. Y depende en mucho del «clima político» general, determinado fundamentalmente por las tendencias políticas de los gobiernos de turno, sean o no elegidos, el que la referida polarización generadora de violencia sea más o menos morigerada.

Es desde esta perspectiva que el gobierno constitucional del presidente Belaúnde estimuló una actitud más agresiva de los poderes locales, debilitados en años anteriores por las reformas dispuestas por el general Velasco.

Durante los años del gobierno militar el Estado asumió, a través de empresas públicas, un importante papel en la distribución del crédito agrario, en la comercialización interna y externa de insumos y de varios productos agrícolas, en la fijación y control de precios. A través del Ministerio de Agricultura, del Instituto Nacional de Cooperativas y del Banco Agrario, podía, además, influir decisivamente en la marcha interna de las empresas asociativas.

El gobierno de Belaúnde, liberal en su política económica y concepción del Estado, debió asumir, sin embargo, y con frecuencia, a pesar suyo, varias funciones heredadas del gobierno anterior. El Estado era así objeto de múltiples reclamos. Debido a la grave crisis económica y al modo como ésta fue administrada oficialmente, el margen de juego de la política gubernamental respecto a reivindicaciones económicas de los productores fue muy estrecho. Esto generó modalidades muy duras de gestión que impedían con frecuencia la realización de negociaciones.

Debemos mencionar asimismo el surgimiento y el desarrollo del terrorismo político, inicialmente en la sierra, pero luego extendido a las áreas selváticas cocaleras y, a fines de los ochenta, a los modernos valles de la costa y a las poblaciones urbanas pobres —las barriadas— de Lima. Si bien este fenómeno no fue responsabilidad directa del gobierno de Belaúnde, sí lo fue la manera en que fue enfrentado, extendiéndose la violencia y los abusos de los encargados de reprimirla más allá de las zonas en las que estaba Sendero Luminoso.

Quien se anime a revisar la información periodística en los diarios durante los cinco años del gobierno de Belaúnde, no podrá dejar de sorprenderse de la violencia que ha caracterizado la sociedad rural durante el lustro analizado, mayor que el ocurrido durante el largo período de dictadura militar. Hemos tomado por azar las noticias periodísticas de un mes de cada uno de esos años y he aquí los resultados resumidamente presentados.

La costa fue la región con menores conflictos comparada con la sierra y la selva. Las noticias se centran, sobre todo, en el rechazo de los socios de las cooperativas agrarias de producción a las amenazas de retorno de los antiguos propietarios expropiados por la reforma agraria.

Los conflictos en la sierra, además de ser mucho más frecuentes, son más agudos. Resaltan, en primer lugar, los conflictos derivados de la escasez de tierras y de su concentración en las grandes empresas asociativas. Tomas de tierras y represalias por las fuerzas policiales son recurrentes, sobre todo en los departamentos de la sierra central y sur.

Las noticias sobre el «regreso de los gamonales» son asimismo frecuentes, sobre todo en las provincias altas del departamento del Cusco y en algunas zonas de Cajamarca.

Ya desde 1981 la calificación de «terrorista» comienza a ser utilizada en la sierra por poderes locales y fuerzas policiales para reprimir a dirigentes campesinos. La acción de la Guardia Civil se torna más violenta y noticias de muertes de

campesinos —todavía no las causadas por Sendero Luminoso— se vuelven frecuentes en los diarios. En el mes de ese año que revisamos, dos campesinos de San Ignacio (Cajamarca) fueron muertos; en Chacán (Cusco) fue muerto uno y heridos una veintena. Al año siguiente Sendero Luminoso afirma su presencia, al igual que se afirma la de las fuerzas especializadas contrainsurgentes, como los Sinchis.

La muerte de ocho periodistas por los comuneros de Uchuraccay en enero de 1983 puso al desnudo ante el poblador de la ciudad, por la gran cobertura informativa que mereció, el grado de violencia alcanzado en el departamento de Ayacucho. Resaltó también las complejidades de un conflicto en progresión: las Fuerzas Armadas promueven la formación de grupos paramilitares en las comunidades campesinas; surgen o recrudecen rivalidades y conflictos entre campesinos, produciéndose enfrentamientos entre ellos que resultan, a veces, en verdaderas masacres; Sendero Luminoso desarrolla una violencia que va más allá de la ejecución de aquellos a quienes considera los opresores locales, empujando a los campesinos a optar entre ellos y las Fuerzas Armadas; en la práctica, entre el riesgo de morir o la migración. En los dos años siguientes —1984 y 1985— las noticias giran alrededor del mismo tema: el terror de Sendero, el terror de las Fuerzas Armadas.

En cuanto a la selva, los hechos más saltantes se relacionan inicialmente con los derechos sobre la tierra: la falta de titulación. Se enfrentan comunidades nativas con colonos, y ambos con grandes empresas madereras y mineras. El Estado tiende a favorecer a estas últimas y su última prioridad son las comunidades nativas.

La violencia se hace presente en 1982, con el reclamo de los campesinos productores de maíz del departamento amazónico de San Martín por la elevación de los precios de este producto. El resultado de lo que debió ser un proceso de negociación pacífica fue de cinco campesinos muertos.

En mayo de 1984 ocurre un hecho similar: diez mil productores de coca de los valles de La Convención y Lares se

movilizaron a la ciudad del Cusco para presionar por la solución de un pliego de reclamos cuyo punto principal era la elevación del precio de la coca, comprado en monopolio por una empresa estatal, ENACO. Sólo después de este despliegue de fuerza, alcanzan los productores sus objetivos.

En los dos últimos años revisados —1984 y 1985— se agrega a la violencia impuesta por el narcotráfico la presencia de Sendero Luminoso y de las Fuerzas Armadas. En los meses que escogimos al azar, se informó de la muerte de cuatro campesinos por Sendero Luminoso (mayo 1984) y de un enfrentamiento entre supuestos terroristas y fuerzas militares, resultando muertos 33 subversivos y cuatro miembros de la Infantería de Marina.

¿Por qué, a pesar del desarrollo de instituciones necesarias para la negociación de intereses y a pesar de la vigencia de un régimen democrático, los conflictos se presentaban de manera violenta?

En un contexto de violencia creciente estimulado por el terrorismo de Sendero Luminoso y por la respuesta de las Fuerzas Armadas, la movilización de la población tiende a ser evaluada como prolongaciones del terrorismo. Este es el argumento utilizado para justificar la posterior persecución de los dirigentes.

El espacio para las negociaciones se ve así reducido por el lado de la economía —la alianza con los sectores económicamente poderosos en un contexto de estrecheces reduce los márgenes de negociación con los sectores de escaso poder económico—, así como por el lado de la política —esa misma alianza en un contexto de violencia social favorece el endurecimiento, más aún si los sectores populares muestran capacidad organizativa—.

RESUMEN

El autor comienza analizando los cambios ocasionados por la reforma agraria de 1970, para centrarse más tarde en la transición democrática que se inicia en 1980. En

ese período analiza los cambios más importantes experimentados por la sociedad peruana, reflexionando sobre las relaciones entre la restauración de un régimen político democrático y el proceso de democratización del mundo rural en Perú. En concreto, analiza las organizaciones agrarias y reflexiona sobre su representatividad y sobre qué parte del campesinado tradicional ve sus intereses representados en esas nuevas organizaciones de tipo profesional.

RÉSUMÉ

L'auteur, après avoir analysé les changements issus de la réforme agraire de 1970, examine plus en détail la transition démocratique amorcée en 1980. Il relève les transformations les plus importantes observées pendant cette période dans la société péruvienne et il réfléchit aux rapports existant entre la restauration d'un régime politique démocratique et le processus de démocratisation du monde rural au Pérou. Il s'intéresse tout spécialement aux organisations agricoles et à leur représentativité, en se demandant dans quelle mesure les paysans traditionnels considèrent que leurs intérêts sont protégés par ces nouvelles organisations professionnelles.

SUMMARY

The autor begins by analysing the changes wrought by the agrarian reform of 1970, and then focuses on the transition to democracy that began in 1980. He analyses the main changes experienced by Peruvian society in that period, examining the relationships between the return of a democratic political regime and the democratizations process in rural Peru. In particular, he analyses the farmers' unions and considers how representative they are and which parts of the traditional farming community see their interests as being represented by these new professional organizations.

Palabras clave: Perú, Transición democrática, Reforma agraria, Campesinado.

