

El Perú rural una década después

Carlos Monge sostiene que una creciente urbanización, una población mayor, más educada y femenina, el fraccionamiento del tamaño de las parcelas andinas y el resurgimiento de la gran propiedad en costa y selva caracterizan al mundo rural peruano hoy. Recomienda la diversificación productiva y políticas audaces que sostengan el crecimiento.

PALABRAS CLAVE:

Ruralidad
Políticas educativas
Descentralización
Biodiversidad
Conflicto socioambiental

Rural Peru, a decade later

Carlos Monge points out that the characteristics of the Peruvian rural world today are a growing urbanization, the division of the Andean plots and the re-emergence of large properties in the Coast and the Highlands. He recommends the productive diversification and bold policies to support growth.

KEYWORDS:

Biodiversity
Decentralization
Educational policies
Rurality
Social and environmental
conflict

CARLOS MONGE SALGADO

Antropólogo e historiador. Director regional para América Latina del Natural Resource Governance Institute.



Hace poco más de diez años, las instituciones organizadoras del Seminario Taller Propuestas para Nueva Escuela, Nueva Ruralidad y Diversidad en el Perú me invitaron a hacer una presentación sobre las características de la sociedad rural peruana a las que una nueva propuesta educativa debía responder.¹

Anoté entonces que el mundo rural peruano de inicios del siglo XXI era resultado de cinco grandes procesos que habían tenido lugar en la segunda mitad del siglo anterior: la transición demográfica, la transición capitalista, la reforma agraria, la violencia política y la reforma neoliberal.

Estos grandes procesos habían resultado a su vez en un mundo rural crecientemente urbanizado pero más rural de lo que la estadística censal dice; de pequeña propiedad y pequeña producción totalmente integradas al mercado nacional e internacional como abastecedoras directas o como parte de cadenas productivas; con una pobreza muy extendida y muy profunda; con un tejido social e institucional que fueron afectados primero por la reforma agraria, luego por la guerra interna (en la que la población rural andina puso la enorme mayoría de las víctimas) y después por el inicio de la descentralización); crecientemente abierto a las grandes inversiones priva-

das en recursos naturales, turismo y otras actividades económicas; escenario de devastación ambiental y homogeneización cultural pero también de recuperación de una conciencia ecológica y de las identidades propias; y escenario de una creciente conflictividad rural.

Me invita hoy TAREA Asociación de Publicaciones Educativas a comentar qué sigue y qué ha cambiado en el mundo rural de ese entonces a la fecha, y sobre qué bases y mediante qué políticas públicas podrían remontarse los profundos problemas que aún se enfrentan allí.

ALGUNAS CONTINUIDADES Y ALGUNAS NOVEDADES

Las grandes tendencias demográficas y productivas (transición demográfica y transición capitalista) arriba anotadas mantienen plena vigencia, pues el mundo rural de esta segunda década del siglo XX es ciertamente cada vez más urbano y es cada vez más parte del mercado. Pero, en el marco de esas grandes continuidades, este mundo rural peruano ha experimentado nuevos procesos que dejan huellas específicas, las que deben ser tomadas en cuenta en el diseño de políticas y estrategias educativas específicas para este sector del Perú.

Urbanización, envejecimiento y feminización

La tendencia general hacia la urbanización de la población se ha mantenido y ha venido disminuyendo la can-

¹ Las memorias de ese seminario taller, editadas por Carmen Montero y Manuel Valdivia, se pueden ver en <https://tarea.org.pe/digitalizaciones/propuestas-para-nueva-escuela-nueva-ruralidad-y-diversidad-en-el-peru/>

tividad absoluta y el peso relativo de aquélla considerada como rural, no importa cómo se la mida.² Y dentro de esta sociedad rural de peso demográfico decreciente, el Censo Nacional Agrario del 2012 nos dice que ha aumentado la edad promedio, el nivel educativo y también el peso de las mujeres en la actividad agropecuaria.³

Fragmentación y reconcentración de la propiedad

Las movilizaciones campesinas de las décadas de 1950 y 1960, y las reformas agrarias que éstas motivaron –muy especialmente la de los años 1970, impulsada por la primera fase del gobierno militar– fueron determinantes para la plena y definitiva inserción del mundo rural en el mercado, eliminando la antigua hacienda y las relaciones precapitalistas de trabajo (servidumbre) y de poder (gamonalismo) que seguían vigentes en varios territorios del país.

El Censo Agrario de 1994 ya nos había hablado de la presencia dominante de la pequeña propiedad y de una fuerte tendencia al minifundio debido a la fragmentación de las formas asociativas surgidas de la reforma agraria. El Censo Agrario del 2012 confirma esta tendencia general, pero llama también la atención sobre el fuerte proceso de reconcentración de la tierra que se está viviendo, especialmente en las zonas costeras (frutas, espárragos, caña de azúcar) y algunas zonas de selva (palma aceitera), mediante el desarrollo de grandes plantaciones para exportación.⁴ La contraparte de este último proceso es el surgimiento de un enorme sector de trabajo agrícola precario, semipermanente, sin derechos y con fuerte presencia de mujeres.

Creciente presencia de grandes inversiones mineras y energéticas y reversión de procesos de construcción de ciudadanía

A partir de la década del 2000 y hasta mediados de la presente –durante los años del llamado súper ciclo de las *commodities*– hubo un aumento impresionante de la entrega de concesiones de tierras y aguas, de actividades de exploración, de nuevas inversiones y ampliaciones de proyectos ya en curso en el sector de energía y minas. Este proceso impactó primero en las zonas rurales del norte y ahora se ha desplazado hacia las zonas rurales del sur, en donde regiones como Apurímac y

Arequipa se constituyen en la nueva frontera minera del país. De la misma manera, se ha concesionado buena parte de la Amazonía y casi todo el litoral costero para actividades de exploración petrolera.

La presencia de las inversiones extractivas en los territorios rurales genera para las poblaciones que los habitan el reto de decidir si quieren esa presencia y, si la respuesta es positiva, cómo la quieren y en qué relación con sus propias concepciones sobre el bienestar. Esto es particularmente importante en territorios habitados por poblaciones indígenas.

Esta presencia genera un problema igualmente grave cuando termina por reemplazar al Estado en la provisión de bienes públicos, algo que ocurre al menos en tres dimensiones: la acción de responsabilidad social corporativa, la dependencia de la inversión pública local respecto de las rentas que aportan las empresas a los gobiernos locales y regionales mediante el canon, y las obras por impuestos. En todos los casos, en escenarios de una muy débil presencia del Estado, la provisión de obras y otros bienes públicos queda supeditada a la acción directa de las empresas o su aporte directo de las rentas que las hacen posibles, lo que debilita aún más esa ya débil presencia y la legitimidad de las autoridades y las instituciones públicas, y amenaza con revertir procesos de construcción de ciudadanía.

Crecimiento económico, caída de la pobreza y nuevas formas de desigualdad

Las actividades extractivas y el gasto público financiado con los recursos que éstas generan han sostenido un ciclo largo de crecimiento económico con caída de la pobreza, una redefinición de la desigualdad entre grupos y un tremendo reto de sostenibilidad.

En efecto, la pobreza y la pobreza extrema se han reducido en el mundo rural, pero esta caída fue muy dependiente del crecimiento generado por las inversiones extractivas y de la inversión pública financiada por la renta que estas actividades generaban. Hoy, al frenarse ese crecimiento y disponerse de mucho menos de esa renta, la caída de la pobreza se ha frenado y más bien se vive ahora un rebrote de ella.⁵

También cayó la desigualdad entre las personas, medida por el índice GINI. Sin embargo, la desigualdad entre

2 <http://webinei.inei.gob.pe:8080/sirtod-series/>

3 http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_CENAGRO.pdf

4 http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_CENAGRO.pdf

5 Esto es válido para toda América Latina. Ver <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>



el mundo urbano y el mundo rural se mantiene, en la medida en que este último sigue albergando la mayor y la peor pobreza. Además, en los territorios en los que desarrollan actividades extractivas se ha profundizado la desigualdad entre los hogares urbanos y los hogares rurales y se ha profundizado la desigualdad entre los propios hogares rurales. Por su parte, se ha mantenido la desigualdad entre hogares conducidos por varones y aquéllos conducidos por mujeres, así como la desigualdad entre hogares indígenas y no indígenas.⁶ En suma, la pobreza cayó, pero esta caída ahora amenaza con revertirse. Y la caída de la desigualdad en general no corrigió y más bien en algunos casos empeoró la desigualdad entre los grupos que componen el mundo rural.

Aumento de los conflictos socioambientales, criminalización de la protesta y generación de espacios de diálogo y negociación

La expansión de la exploración y la intensificación y ampliación de la producción minera y petrolera han incrementado de manera exponencial los conflictos sociales en las zonas rurales, especialmente aquéllos caracterizados como socioambientales, que enfrentan a poblaciones locales rurales con grandes proyectos mineros y petroleros. Si en 2006 los conflictos socioambientales eran poco más del 40 % del total, para 2017 el número

total era mayor y el peso de los socioambientales superó el 70 % del total.⁷

A la base de estos conflictos están dos dinámicas. Por un lado, una creciente conciencia de los impactos negativos que los grandes proyectos extractivos pueden tener sobre la tierra y el agua, de los que depende la vida de la mayor parte de la población de los territorios rurales impactados. Por otro, la frustración de las expectativas de empleo e ingresos y obras de infraestructura que estos grandes proyectos generan en escenarios de pobreza y de débil presencia del Estado.

A su vez, el crecimiento en número e intensidad de los conflictos socioambientales ha venido acompañado de una creciente criminalización de las protestas, mediante la acumulación de normas legales que autorizan y flexibilizan el uso de armas de guerra en los conflictos sociales y que dan impunidad a los miembros de las Fuerzas Armadas que cometen excesos en el enfrentamiento a estas protestas.⁸

6 <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/comparative-and-descriptive-analysis-effects-extractive-industry-boom>

7 <http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2017/08/La-agenda-de-la-sociedad-civil-frente-a-las-industrias-extractivas-en-el-Per%C3%BA.pdf> y http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/48reporte_mensual_de_conflictos_sociales_n_162_-_ago.pdf

8 Esta tendencia a criminalizar la protesta como respuesta estatal al conflicto está también presente en otros países de América Latina. Ver <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/la-agenda-de-la-sociedad-civil-frente-las-industrias-extractivas-en-peru>

Pero también hay que anotar que –junto con la represión– el Estado ha respondido a los conflictos con el establecimiento de espacios de diálogo y negociación entre las poblaciones y autoridades locales y representantes del gobierno central. Sin embargo, en muchos casos el incumplimiento por parte del gobierno y/o de las empresas de los compromisos asumidos en estos espacios de diálogo y concertación es la fuente de nuevos conflictos que adquieren una dinámica propia y que pueden ser tan o más intensos que aquéllos que dieron lugar al diálogo en primer lugar.⁹

Descentralización, participación, consultas y gestión del territorio: complejo y contradictorio proceso de construcción de una nueva institucionalidad

En el año 2006 la descentralización tenía apenas tres años de implementación, después de la aprobación de las normas respectivas y la elección de autoridades regionales y municipales a fines del año 2002. El gobierno de Alan García la paralizó en el año 2007, iniciándose a partir de ahí un proceso que ha sido más bien de estancamiento en cuanto a transferencia de competencias y de reversión centralista en la asignación anual y en la gestión del presupuesto por parte de los gobiernos subnacionales. Está pendiente un balance integral de lo que la descentralización ha significado para las poblaciones rurales en relación con la gestión de sectores estratégicos como la salud, la educación y el transporte, pero, en términos generales, se puede decir que no se han cumplido los objetivos inicialmente trazados, y además la descentralización ha quedado asociada a la generalización de problemas muy graves de corrupción.¹⁰

La descentralización vino acompañada de procesos de participación en la formulación de planes de desarrollo y presupuestos anuales y en la gestión de sectores como Educación y Salud. El balance general es que el carácter consultivo y no vinculante de estos procesos ha generado frustración y “fatiga participativa”, mientras que las autoridades regionales y locales parecen haber aprendido a administrar estos procesos como un procedimiento más de los que deben ejecutar para lograr la aprobación de sus presupuestos anuales. Participación burocratizada y vaciada de contenido es lo que encontramos en la mayor parte de los casos.¹¹

9 <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/El-valor-del-dialogo.pdf>

10 <http://larepublica.pe/domingo/1032181-eduardo-ballon-para-los-objetivos-con-los-que-fue-concebida-la-descentralizacion-ha-fracasado>

11 Esta tendencia ya podría observarse a inicios de esta década. <http://>

Pero, al mismo tiempo, mientras la creciente falta de motivación de la sociedad y la capacidad de las autoridades de reducirlos a procedimientos burocráticos vacía de contenido la experiencia participativa en torno a planes de desarrollo y presupuestos anuales, han surgido otros mecanismos y oportunidades de participación en procesos como los de zonificación y ordenamiento territorial, audiencias de los estudios de impacto ambiental y los procesos de monitoreo ambiental.¹²

Indígenas, consultas, territorios y autonomías

La expansión de las actividades extractivas a todos los confines del mundo rural ha generado una respuesta desde los pueblos indígenas amazónicos que apuntó primero a que se garantice la efectiva vigencia del derecho de consulta y después a la gestión autónoma de sus territorios, llegándose –en el caso del pueblo wampis en la Amazonía norte– a la conformación del Gobierno Territorial Autónomo Wampis.¹³ Recientemente, el pueblo harakbut de Madre de Dios ha dado pasos en la misma dirección.¹⁴

Como se recordará, el debate y posterior aprobación de la Ley de Consulta fue el resultado directo de las huelgas indígenas amazónicas en rechazo a la intención del gobierno de Alan García de imponer normas que facilitaban el ingreso de grandes inversionistas en los territorios de las comunidades nativas en la Amazonía. Pero, en la medida de las limitaciones existentes en la aplicación de las consultas –y en ocasiones la resistencia abierta del gobierno y las empresas a realizarlas, como ocurrió antes con las empresas mineras y hoy con el gobierno en el lote 192–, está creciendo la orientación de formar gobiernos indígenas para gestionar sus territorios y resolver por su cuenta problemas que el gobierno central no parece dispuesto a enfrentar, como es el caso de la minería ilegal de oro.¹⁵

www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/CD28.pdf

12 Sobre la participación ciudadana en procesos de ZEE y OT se puede consultar en <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/CD28.pdf>

13 <https://www.servindi.org/C/actualidad/15/02/2017/gobierno-de-la-nacion-wampis-comparte-su-vision-de-futuro>

14 <https://www.servindi.org/actualidad-informe-especial/29/09/2017/nace-la-organizacion-politica-de-la-nacion-harakbut>

15 <https://www.servindi.org/actualidad-informe-especial/29/09/2017/nace-la-organizacion-politica-de-la-nacion-harakbut>



POTENCIALIDADES Y POLÍTICAS

El balance de lo ocurrido en el mundo rural en esta última década es uno de mayor urbanización y más capitalismo, pero con poblaciones y mayor presencia de mujeres. De menor pobreza (aunque está rebotando) y nuevas caras de la desigualdad entre urbanos y rurales y entre hombres y mujeres e indígenas y no indígenas. De fraccionamiento incesante de la propiedad y resurgimiento de la gran propiedad y masificación del trabajador agrícola eventual en la costa y selva. De presencia de las grandes inversiones extractivas, alta conflictividad social y procesos de privatización de la provisión de bienes públicos que revierten procesos de construcción de ciudadanía. De complejos procesos y marchas y contramarchas en la construcción de una institucionalidad multisector, multinivel y multiactor para la gestión de los territorios y los recursos que contienen. Y del enorme reto de construirnos como una nación de naciones, como un país y un Estado plurinacional.

Pero así como hay grandes continuidades y también cambios de importancia en los grandes procesos arriba descritos que plantean grandes desafíos, el mundo rural mantiene muchas de sus potencialidades, las que siguen reclamando políticas públicas que permitan aprovecharlas para lograr el bienestar de su población.

Hemos hablado por ejemplo de que la población rural hoy es mayor, más femenina y más educada, pero que

el freno en las tasas de crecimiento hacia el fin del súper ciclo de las *commodities* amenaza con un rebote en los indicadores de pobreza y de desigualdad. Hemos dicho además que se ha acentuado la desigualdad entre las poblaciones rurales y urbanas y entre los hogares rurales más ricos y los otros segmentos, y que los hogares conducidos por mujeres y por personas indígenas siguen siendo más pobres que los conducidos por varones y por no indígenas.

Una población en general más educada es ciertamente una buena base para apuestas como las de diversificación productiva que hagan que los territorios rurales sean menos dependientes de las grandes inversiones extractivas y salgan de la pobreza de manera más sostenible. Pero, en el marco de esa apuesta, hay que atacar las causas que mantienen y profundizan las desigualdades entre poblaciones urbanas y rurales, entre varones y mujeres, y entre indígenas y no indígenas. La diversificación debe apuntar, entonces, no solamente a seguir bajando la pobreza y a sostener el crecimiento, sino también a remontar las desigualdades que siguen caracterizando a la población rural.

Hemos señalado también que se vive una fragmentación del tamaño de las parcelas —especialmente en la zona andina— tan intensa como los procesos de reconcentración de la propiedad de la tierra, sobre todo en costa y selva. En el medio de este doble proceso, va decayendo el peso de la pequeña y mediana propiedad

agropecuaria que podría ser sustento de ingresos y niveles de vida decentes para millones de personas.

Al respecto, es necesario que se regule la concentración de la tierra tal como en muchas partes del mundo se regula la concentración monopólica de la producción y el mercado en cualquier sector de la economía. Al mismo tiempo, hay que darle todo el apoyo necesario a procesos asociativos –como los del exitoso cooperativismo exportador cafetalero– que logran niveles internacionales de competitividad que los pequeños productores no lograrían de manera individual, y hay que apostar con fuerza por la consolidación y la expansión de la pequeña y mediana propiedad capaz de sostener a una familia y generar empleos adicionales de calidad.

Hemos señalado también que en el mundo rural hay una tremenda depredación de nuestra biodiversidad, pero también un proceso de revaloración de la importancia de esa biodiversidad y de los servicios ecosistémicos que el mundo rural presta al país y al mundo. Y esta revaloración viene acompañada de una recuperación/reforzamiento de la identidad indígena y de visiones del mundo que tienen un eje central en una relación más sostenible con el medio ambiente.

La biodiversidad y la cultura son enormes riquezas del mundo rural peruano. Pero aprovechar su potencial en beneficio de las poblaciones rurales, en especial sus mujeres y sus indígenas, requiere de políticas públicas sustancialmente diferentes de las que están vigentes a la fecha. Se necesita –en primerísimo lugar– dejar atrás definitivamente la visión de las poblaciones rurales e indígenas como “perros del hortelano” que ni explotan los recursos naturales ni dejan que las grandes empresas lo hagan (visión acuñada por el expresidente Alan García¹⁶ y lamentablemente vigente hasta hoy) y apostar por el uso sostenible de esos recursos por esas mismas poblaciones locales y por promocionar su consumo en los mercados interno y externo para que este uso sostenible sea también fuente de ingresos suficientes para salir de la pobreza y vivir con dignidad.

Y junto con políticas públicas que den apoyo a aquello que pueden hacer las propias poblaciones en el terreno de la producción y la comercialización de productos nativos, se requieren políticas públicas audaces en el terreno del pago por los servicios ambientales que las zonas rurales –y su gente– brindan al mundo urbano

y al planeta en general. ¿Quién paga a los indígenas que usan sosteniblemente el bosque amazónico, que es el principal sumidero de carbón de la humanidad? ¿Quién paga a los campesinos indígenas altoandinos que usan sosteniblemente los páramos y las cuencas altas, que son las zonas de producción de agua para las ciudades y las plataformas agroexportadoras de la costa?

De la misma manera, la recuperación/reafirmación de las identidades propias (incluyendo ritos y fiestas) debe ser vista no solamente como un tema de dignidad de las personas sino también como una alternativa de empleo e ingresos con base en el fomento de su valoración por el turista nacional e internacional. Nuevamente, no se trata acá de poner esa identidad y esa cultura al servicio de procesos de acumulación capitalista controlados por las grandes empresas del turismo internacional, sino de desarrollar alternativas propias de turismo desde y con las poblaciones mismas. Hay ya centenas de emprendimientos de este tipo que son una alternativa de trabajo y de vida para las poblaciones locales, y podrían ser decenas de miles más si tuvieran un apoyo realmente decidido del Estado.

Y, en este mismo terreno, se requieren políticas educativas y de sensibilización de la población para construir una ciudadanía respetuosa y promotora de la diversidad cultural, y políticas interculturales para que el Estado sea garante de derechos y asegure la provisión de servicios públicos de acuerdo con la identidad y cultura de los ciudadanos a los que debe servir. ¿Por qué no es obligatorio que toda la ciudadanía aprenda desde la escuela al menos una lengua nativa? ¿Por qué no es obligatorio que los funcionarios públicos que trabajan en provincias y regiones donde prevalecen lenguas nativas tengan que ser capaces de comunicarse en dichas lenguas?

Ésta es, pues, una breve reseña del Perú rural de estos días, resultante de procesos de transformación estructural de largo aliento y también de procesos de cambio de duración más acotada. Es ciertamente un Perú rural que sigue enfrentando enormes desafíos, pero no menos cierto es que se trata de un Perú rural con potencialidades igualmente enormes.

La distancia entre esos desafíos y esas potencialidades está dada por la necia insistencia en políticas públicas que reproducen y profundizan los problemas sin ayudar al aprovechamiento de las potencialidades. Es en este marco que se debe ubicar el debate sobre las políticas educativas para el medio rural. **❶**

16 https://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html