

LA LEY DE CONSCRIPCIÓN VIAL

Los caminos de la modernidad



La demanda por carreteras y la política de los bloqueos es una constante de los pueblos del interior del país que han convertido los caminos en símbolo de sus luchas. Aparentemente contradictorias, ambas situaciones encierran la exigencia de inclusión como la analiza el autor de esta investigación.



Mario Meza
Historiador

Los caminos se abrieron para dar ingreso a la modernidad, hoy la modernidad se bloquea con las manos de los mismos herederos de aquéllos que la construyeron. Simbólicamente confirman el significado de ellas y su importancia en la economía del país. En ellas se mide el peso político de un sector marginal hasta el momento.

La toma y el bloqueo de carreteras resulta una modalidad vigente de protesta desde la década de 1970. Anclado el Estado en la crisis de modelos económicos populistas, acelerada por su paso al libre mercado, siempre al margen de los deseos de la población, esa modalidad de protesta de hizo un modo de participación política que adquirió relevancia al convertirse en estrategia de movilización social.

Las carreteras se convirtieron en símbolos necesarios de modernidad económica, social y política en el siglo XX. Significaron la expresión acabada de aspiraciones de pueblos y villorrios por el progreso, una actitud presente desde la época del ferrocarril en el siglo XIX, marcada también por la inestabilidad y revueltas campesinas y rurales, especialmente cuando ellas se iniciaban con bloqueos de carreteras y el corte del telégrafo.

La contracara de la aspiración rural por lo moderno se refleja en las actuales tomas masivas de carreteras que paran-gonan, en opinión del gobierno y tal como lo hicieron antes en otros contextos, la constante inestabilidad política del país.

Así, vemos que entre el pasado y el presente, la modernización en las carreteras y sus bloqueos, los peruanos atamos nuestros problemáticos asuntos domésticos. Ellas generaron los primeros acuerdos y desacuerdos en torno a la inclusión de los sectores rurales como mano de obra en la construcción de los caminos, que debían unirnos primero como un gran mercado interno y luego como una gran nación.

Los inicios de esta historia están dados por el pacto entre políticos y elites. Su origen estuvo en la Ley de Conscripción Vial, en 1920, durante el régimen de Augusto B. Leguía. Los caminos se convirtieron, desde entonces, en un instrumento

de desarrollo de las localidades, junto al gran país, construyendo así una fibra sensible que pocos recordamos y que no es una creación exclusiva del Estado, de allí que tampoco recordemos cuánto afecta a las propias localidades el obstruir las carreteras. La población lo sabe pero también conoce que la carretera representa una remembranza al pacto implícito entre el Estado y la sociedad por progresar juntos.

Esa ley que exigía de los campesinos donar una fuerza de trabajo dos semanas al año de forma gratuita¹, demostró, sin embargo, sus beneficios: Lima- Canta-Chancahamayo; Huancayo-Pampas- Ayacucho-Huanta; Chancay-Huacho-Huaura- Oyon-Ambo-Cerro de Pasco-Huánuco; Trujillo-Huamachuco-Pataz, constituyeron poderosos motivos para entender cómo una localidad veía en ella su oportunidad de bienestar propio; pero también para expresar la posibilidad de abandonar la obra cuando los abusos eran extremos.²

Las formas elementales de hacer política en las carreteras se encuentran presentes aquí, en el rechazo a abrumadoras obligaciones, aun cuando no se opusieran al progreso, tampoco serían perjudicados. Negarse no presupone calificarlos de revoltosos o subversivos en ese momento.

Ésta era una época donde la conducción del Estado demostró tener alguna capacidad para asumir grandes problemas, al incorporar campesinos indígenas como mano de obra gratuita a su autoridad mediante la Ley de Conscripción Vial, situación hasta entonces inimaginable. Monopolizada por gamonales, terratenientes o autoridades de comunidades campesinas, fue aprovechado para este pequeño proyecto nacional. Las condiciones del país lo favorecían: magros recursos financieros, una población campesina y urbana demográficamente en crecimiento y un amenazado modelo agro-exportador y minero necesitado de una industria fuerte: la medida surgía como una solución forzada por las circunstancias.

Política nada democrática

Según el argumento de las elites, los campesinos construirían sus carreteras con apoyo del Estado, a cambio no les cobrarían impuestos. De hecho, el impuesto estaba en la contribución en trabajo. El beneficio sería para todos, como decía la teoría tributaria.

Sin embargo, tal contribución no los hacía merecedores de sus dere-

1. Mario Meza Bazán *Caminos al Progreso. Política vial y movilización laboral. La Ley de Conscripción Vial en el Perú. 1920-1930*. Tesis de licenciatura en Historia- UNMSM. Lima. 1999.

2. El pueblo de Lachaqui en la provincia de Canta es un ejemplo manifiesto en 1927. La municipalidad y los funcionarios del Estado exigían más de la cuenta para una carretera que no favorecía mucho al pueblo al encontrarse fuera de la ruta Lima-Cerro de Pasco. *Ibidem*. pp. 152-157.



Los caminos son para los campesinos el cordón umbilical con el resto del país.

chos como ciudadanos. La ley encubría un beneficio aparente, quedar exonerados de impuestos por caminos que ellos mismos construirían, era mejor que no cobrarles nada. Así, además, se hacía inversión local en bien de todos, campesinos y no campesinos. Sofisticado argumento que ubicaba a los campesinos como ciudadanos de segunda categoría, por cuanto no eran más que tributarios de trabajo.

La discriminación estaba en la base de la política como necesidad y no como proyecto democrático: los campesinos no eran ciudadanos de primera, a no ser que de *motu proprio* decidieran ser los más sacrificados en beneficio de todos (léase agroexportadores y financistas, industriales y autoridades políticas). La cómoda salida de trabajar en los caminos sin recibir salarios se convirtió así en un servicio obligatorio que mostraría la *contribución* de un campesino inútil al desarrollo de todos.

*Sr. Pdte.(...) nuestro suelo alberga una población inteligente, patriota, laboriosa, pero que las facilidades de la vida hacen que no se dedique, con la contratación con la que podía hacerlo al trabajo privado ni público(...) ¿por qué en lugar de dejar a nuestros pobladores emplear el tiempo tan desgraciadamente no hacemos que lo empleen en la construcción de las vías de comunicación que son una necesidad urgentísima e importante?*³

3. Palabras de un parlamentario al congreso para aprobar el DL 4113 de Conscripción Vial. *Ibidem* p. 50.

La *Patria Nueva* de Leguía tuvo la audacia de postergar la democratización plena, anteponiendo en su lugar la necesidad del desarrollo.

Así, vemos una línea de conexión entre la construcción de caminos, en 1920, como modalidad de desarrollo y las tomas de carreteras como modalidad de protesta desde 1970. Ambas no han sido prácticas políticas garantizadas por las instituciones del Estado para fortalecer la ciudadanía, en el primero de los casos, porque es antitécnico recibir los impuestos en productos como en trabajo; en el segundo, porque, obviamente, una movilización de protesta o reclamo amenazan la integridad del comercio y las comunicaciones.

En el primero de los casos, resultaba una ironía ver el escaso interés en campesinos y políticos de 1920, por saber cómo trabajar más eficientemente y por qué beneficios nacionales el Estado fungía de ser un patrón en el campo y decidía dónde concentrar más mano de obra; hoy, en cambio, es una necesidad vital para quienes reclaman sus derechos económicos y sociales tener al Estado en el centro de las regulaciones de los beneficios. De allí que haya pugnas, incluso entre campesinos, por saber a quienes favorecen las exoneraciones y subsidios.

En cuanto a la toma de caminos, se nota una continuidad en la protesta entre 1920, 1960 y el 2000. El motivo en 1920 estaba en la violación de leyes injustas que obligaban a trabajar en ellos. Los campesinos de Lachaqui lo sabían y dejaron de ir a trabajar en la carretera Lima- Canta en 1927, aunque los coaccionaron, las autoridades usaron la fuerza en un enfrentamiento que terminó con el saldo de un muerto y varios heridos. En el 2000 se sigue la misma lógica.

Desde entonces, los caminos significan, para los campesinos, un cordón umbilical con el resto del país, mucho más que el mercado o la educación; ellos han sido nexos muy fuertes para sentirse incorporados a la nación y fue una de las razones para aceptar construir las, como lo anota un ministro leguista: *Con relación a la concurrencia de los conscriptos viales por*



Los pueblos luchan por sus carreteras.



Los campesinos construían las carreteras con apoyo del Estado, a cambio no les cobraban impuestos.

*los semestres del año 1927, a los trabajos de la carretera Huaraz- Recuay, últimamente inaugurada, se ha hecho de una manera espontánea y voluntaria, especialmente por los indígenas.*⁴

Luego de diez años de vigencia y tras ser criticada por todos, esta ley cayó junto con el Leguismo con el golpe de Luis Sánchez Cerro, el 31 de agosto de 1930. Ni siquiera pudo salvarla algunos aspectos significativos que garantizaban las prebendas para hacer un camino entre dos pueblos, lo que nos recuerda también los nocivos orígenes de las promesas demagógicas como se observa en la disputa entre Puno y Cuzco por la vía transoceánica.

Los significados de las carreteras

Hemos advertido hasta aquí dos situaciones sobre el significado de las carreteras para los pueblos. Por un lado, orgullo y compromiso para apoyar el progreso, construyéndolos, preservándolos, aun por su cuenta. Por otro, vemos cómo los caminos se convierten en un medio de protesta por necesidad, quizás única arma disponible para llamar la atención. Ambas formas sintetizan defectos y virtudes de una práctica política en el Perú.

La expresión significativa de esta práctica política frente a los caminos

4. *Ibidem.* p. 88.

se traduce, hoy por hoy, en tomarlas. Esto no es gratuito, se identifica estrictamente más con el campesino. Abandonada el área rural y las actividades agropecuarias, la base de los acuerdos por un desarrollo nacional constituye una figura emblemática en los discursos políticos logrado por los campesinos no solo en las tomas y bloqueo de carreteras desde 1970, sino que se hallan antecedidas en las luchas desarrolladas por éstos en las tomas pacíficas de tierra desde las décadas de 1920, 1940 a 1960 y en el derecho ganado, a través de La Ley de Conscripción Vial, para contribuir al desarrollo del país. Reafirman así los únicos medios pacíficos disponibles con el cual pueden hacerse presentes en la vida nacional: a través de los caminos; aportando al producto nacional y tomándolos presionan con sus movilizaciones cuando no se les atiende en sus reclamos. Son dos aspectos que se fundan en la década de la ley vial.

Una cuestión de orden y progreso

La caída de la Ley y de Leguía no garantizaron el fin de la desigualdad aunque sí el de un pacto hecho desigualmente.

Luego de ochenta años, los campesinos han aprendido que ser eficientes en la promoción de sus intereses y necesidades no está aparejado a una actitud formalmente ciudadana pues supondría volver al espíritu de esa ley. En cambio, replantearon la necesidad de resucitar un pacto por el progreso que estaba implícito en esa ley vial de 1920, aumentada tras las experiencias de la reforma agraria y la cruda realidad de la violencia política, subversiva y de represión fujimontesinista. El pacto por autoconstruir sus caminos constituía una necesidad legítima que aceptaron en principio a propuesta del Estado con la Ley de Circunscripción Vial, que los incluía como trabajadores gratuitos al servicio de la nación.

Desde entonces, los campesinos mantienen un protagonismo legítimo en favor de sus demandas. Los vemos a través de negociaciones políticas y mesas de concertación, con acuerdos que revitalizan esa necesidad por el progreso.

Ayer por los mismos caminos, hoy los toman en protesta por la política agraria o social. La amenaza persiste. Su valor simboliza poder de decisión para el gobierno de turno y las clases políticas o empresariales, que auscultan también los orígenes y mecanismos de la inserción campesina en un Estado cuya elite dejó por sentado el país que quería y al cual se incorporaron, para bien o para mal, desde 1920.

El sentido, consciente o no, de lo que aún significa una carretera como necesidad para el progreso, se ha mantenido a pesar de la ruptura de otros pactos sociales bajo la crisis y el empobrecimiento de los 90.



Los caminos son ahora parte de una cuestión de seguridad nacional y no de un pacto establecido.

Nuestros padres y abuelos campesinos comprendieron que no era solo un medio que transporta mercancías y personas sino también un símbolo y una actitud que construían para el beneficio de todos, los caminos significaban integración social imaginada y, como tal, una fibra sensible para todos, además de su valor estratégico para negociar.

Las tomas de carreteras por las poblaciones, con sus voces de protesta y reivindicaciones, enfrentando las pretensiones de partidos y de un Estado poco representativo al subordinarlos, recuerda las actitudes campesinas frente al autoritarismo de los funcionarios de la ley vial. Ahora, esa actitud toca también una fibra más: la inseguridad nacional. Ella justifica ahora el poder de la violencia para reprimir las tomas.

El argumento elaborado de la inseguridad (con raíces digno de ser analizados en otro artículo) conduce a colocarnos contra los legítimos reclamos de la gente: los caminos son ahora parte de una cuestión de seguridad nacional y no de un pacto establecido.

Las intransigencias de sectores rurales, apoyados por elementos interesados en destruir la precaria democracia institucionalizada, han despertado pretextos tradicionalmente esgrimidos por gobiernos y elites para controlar masas en tiempos de crisis. La práctica de una política autoritaria y violenta contradice el propósito de buscar acuerdos y consensos duros en el país... una política de sustento en acuerdos que hace poco sostenible el día a día.