
Gustavo Conza

CONCERTACION ENTRE CONSUMIDORES Y PRODUCTORES: UNA EXPERIENCIA

Ante la grave crisis económica por la que atraviesa el Perú, cuyas consecuencias afectan seriamente los niveles alimenticios y nutricionales de importantes sectores urbanos, se plantea la urgente necesidad de asegurar una canasta de productos agrícolas que permita la subsistencia de estos sectores urbanos

Puesto que no se trata de remediar este problema a través de paliativos momentáneos, sea con una mayor donación de alimentos del extranjero, sea con una mayor importación de éstos que incrementaría aún más nuestra dependencia alimentaria, se debe tomar muy en cuenta al productor agrario nacional. Desde este punto de vista, podríamos señalar que la seguridad alimentaria de estos sectores de la población está en relación directa con el impulso y desarrollo del agro nacional.

Un proyecto de envergadura nacional e impostergable requiere que los consumidores y productores organizados sienten las bases de una concertación. La resultante de este proceso permitiría, en el mejor de los casos, abaratar los productos esenciales de la alimentación de los sectores pobres urbanos, así como pagar mejores precios a los campesinos.

El puente entre los productores agrícolas y los consumidores organizados se podría tender a través de un "sistema alternativo de comercialización" a nivel nacional, que —paulatinamente— iría desplazando al mayorista tradicional.

Aprovechando la diversidad agro-climática del Perú se podrían, incluso, definir canastas de consumo por regiones. Estas canastas presentarían, así, una mayor composición de productos agrícolas provenientes de su misma región. Esto significaría un paso importante en la adopción de hábitos de consumo nacionales.

Sin embargo, la concreción de este proyecto nacional implica decisiones políticas del más alto nivel, que permitan revertir dos tendencias cada vez más presentes en los últimos diez años. La primera se refiere a la continua

disminución de la disponibilidad de alimentos *per capita*, y la segunda al deterioro persistente del poder adquisitivo de la población

En este artículo analizamos los inicios de una experiencia piloto sobre concertación entre productores y consumidores organizados de pueblos jóvenes de Lima Metropolitana. Si bien este proyecto piloto, impulsado por una Organización No Gubernamental de Desarrollo (ONGD), presenta algunas limitaciones en relación con sus principales objetivos, su estudio es pertinente en la medida que prefigura problemas que podrían aquejar a proyectos de mayor envergadura

LOS PRIMEROS PASOS DE UNA EXPERIENCIA PILOTO FOVIDA

FOVIDA (Fomento de la Vida) es una ONGD que se plantea como principal objetivo el desarrollo de acciones de apoyo a la alimentación y la salud de los PP JJ de Lima Metropolitana. En el terreno de la alimentación se propone, principalmente: a) apoyar a los comedores populares organizados por las propias madres de los PP JJ mediante un sistema alternativo de comercialización y distribución de alimentos abarataados, b) lograr, a través de este sistema, mejores niveles alimenticios y nutritivos en los menús de los comedores, y c) desarrollar una actividad de continua capacitación y educación entre las madres que participan en la organización de estos comedores, con la finalidad de discutir y mejorar su gestión

El abaratamiento de los productos vendidos por FOVIDA a los comedores populares presenta dos momentos. El primero consiste en un abaratamiento a partir de los propios servicios que otorga el Sistema Alternativo de Comercialización y Distribución (SACD) creado por FOVIDA. De esta forma, los productos agrícolas comercializados obtienen un precio final inferior (denominado por FOVIDA "precio final del programa") al del mercado zonal o "paradita". El segundo momento en el abaratamiento de los productos vendidos por FOVIDA se da a partir de un subsidio otorgado directamente a los comedores organizados. Es decir, sobre este "precio final del programa" se otorga un subsidio. Por ejemplo, para el caso de la papa, su "precio final programa" es 20% inferior al precio final del mercado zonal o "paradita". El subsidio acordado representa el 30% de este "precio final programa". De esta manera, FOVIDA vende este tubérculo a los comedores organizados a un precio muy inferior al fijado en los mercados zonales o "paraditas" (67% de abaratamiento total para el caso de la papa)¹

En promedio, el abaratamiento de los alimentos de la canasta antes de la aplicación del subsidio es de 20% a 30% en relación al precio en el mercado zonal o "paradita". Más adelante haremos un breve comentario sobre las actuales mutaciones del SACD y su sistema de abaratamiento de productos agrícolas

1 En forma general, el subsidio asignado por FOVIDA oscila entre 20% a 30% en relación con el precio final, dependiendo de la importancia del producto. Este subsidio está dirigido fundamentalmente a los alimentos no agroindustriales de alto contenido calórico y proteico

La evolución de los comedores con los cuales trabaja FOVIDA nos puede dar, hasta cierto punto, una visión de los problemas que presenta una demanda cautiva. A los dos años de su creación, el “Programa de comedores” implementado por FOVIDA experimentó una baja paulatina de comedores participantes. Esta significó una reducción de aproximadamente un tercio del total. Al mismo tiempo que se producía esta disminución, se incrementó el número de comedores cuyo funcionamiento era irregular. En junio de 1987 éstos representaban un 14% del total de comedores participantes, y en enero de 1988 esta cifra ascendió a 39%. La causa de esta desestabilización y desaparición creciente de los comedores fue el endeudamiento continuo de éstos, la competencia de los comedores propiciados en aquel momento por el gobierno aprista (PAIT) y, finalmente, la búsqueda de un ingreso monetario de parte de las madres que participaban en este programa.

Ante esta situación, se trató de elevar los magros recursos de las socias que participaban en el funcionamiento de los comedores a través de diversas actividades (ferias, tiendas comunales, etc.) Sin embargo, esto estaba sujeto a una serie de inconvenientes relacionados directamente con el propio poder adquisitivo de la población beneficiada directa o indirectamente. Ante esta depresión de la demanda en los comedores, que implicaba un aumento de los costos operativos del SACD (almacenaje y transporte, fundamentalmente), FOVIDA decidió iniciar, a mediados de 1988, la concertación con los minoristas de las “paraditas” zonales cercanas a los pueblos jóvenes.

La compra directa del SACD a los productores agrícolas era poco frecuente, sin embargo, esto permitía, en diversas ocasiones, una reducción suplementaria del 10% del “precio final programa” de los productos agrícolas. Desde este punto de vista, el acortamiento de la cadena de comercialización del SACD se planteaba como una necesidad. Es a partir de esta comprensión que la concertación entre productores y consumidores organizados devino una cuestión impostergable, además de una voluntad de propiciar —a través de pasos concretos— un terreno de reflexión común entre los pobres de la ciudad y el campo sobre la problemática de la seguridad alimentaria y el desarrollo del agro. Así, pues, respondiendo a esta necesidad de conjunto, FOVIDA da pie a un proyecto denominado “concertación entre productores y consumidores organizados”, cuyo estudio e implementación se inicia en 1988. Esta experiencia es importante para nuestro estudio, ya que revela problemas propios de un proyecto que trata de ligar una oferta agrícola a una demanda cautiva subsidiada a través de un SACD.

Sobre la base de un mismo objetivo, este proyecto presenta tres bifurcaciones: a) La concertación con ONGD que trabajan en proyectos microrregionales agrícolas o agroindustriales. Se busca, principalmente, la concertación con los productores agrícolas a través de las ONGD involucradas. b) La concertación con una comunidad campesina en Ancash a través de la implementación de un banco de insumos (fondo rotativo). c) La concertación

directa con los productores de los valles aledaños a Lima Metropolitana (o con las ONGD que apoyaban a estos productores agrícolas)

La concertación con las ONGD

En el marco de la concertación con las ONGD se buscaba también —siendo éste el primer paso concreto del proyecto— un intercambio de ideas e información sobre experiencias similares realizadas en el pasado. Al respecto, es muy poco lo que se pudo obtener: ninguna de las ONGD había tratado de ligar en un solo proyecto la oferta, la demanda y la comercialización de productos agrícolas. Esto era comprensible, ya que para ello se necesitaba, antes que una infraestructura de comercialización, una demanda si no regular, al menos real y cuantificable semana a semana. Sólo FOVIDA, a través de una política de subsidios al consumidor directo, había podido estructurar objetivamente una demanda de productos agrícolas relativamente importante.

En esta primera etapa del proyecto se formalizaron entrevistas e intercambios de proposiciones con cinco ONGD². Como resultado de estos contactos, y en función de las proposiciones hechas por FOVIDA, podemos clasificar esquemáticamente las ONGD en tres:

a Aquellas que proponían un precio de venta de sus productos agrícolas o agroindustriales superior al fijado por el mercado. En algunos casos este sobreprecio era de 100%. Este fue el caso del PROCAD, que impulsaba una asociación de comercialización de productos agroindustriales en el seno de las comunidades del Alto Cunas (valle del Mantaro).

b Las ONGD que, por la calidad de sus productos agroindustriales y el tipo de demanda que poseían, manifestaban no tener ningún interés en concertar con FOVIDA ni a corto ni a mediano plazo. El principal problema que impedía a estas ONGD llevar a cabo una concertación con FOVIDA eran sus altos costos. Tratándose todavía de pequeños proyectos-piloto, éstos incurrían, por el momento, en “deseconomías de escala”, situación que repercutía en los precios finales de sus productos agroindustriales. Ante tal situación, estos proyectos (el caso específico de IDEAS) optaban por abrirse un mercado dentro de una capa de la población con elevados ingresos, dispuesta a pagar por la calidad de los productos.

c Las ONGD que, sin dirigir directamente un proyecto microrregional, se vinculaban con productores agrícolas independientes (éste fue el caso del CIPUR, que trabajaba apoyando a un comité de productores en el valle del Chillón). Con este tipo de ONGD se pudo dar, hasta cierto punto, pasos concretos en la concertación. Sin embargo, el mejor manejo del mercado e infraestructura de parte de los mayoristas trabajando en el valle, se erigió en el principal obstáculo ante los esfuerzos de FOVIDA y las ONGD por llevar a cabo la concertación. Más de una vez el productor, a pesar de haber llegado a un acuerdo de venta del producto con las ONGD, terminaba vendiéndolo al mayorista.

2 Estas fueron PROCAD, CEDEP, IDEAS, CIDIAG y CIPUR.

El hecho de no haber podido avanzar en la concertación con estas ONGD que implementaban programas microrregionales no respondía a una cuestión de segundo orden, sino más bien a un problema de tipo estructural. En su gran mayoría estos proyectos —por su carácter puntual y de corto plazo— incurrían, indefectiblemente, en “deseconomías de escala”, hecho que repercutía obligatoriamente en sus precios finales. Aún más habiendo lanzado estos proyectos bajo la óptica de “tasas de interés promocionales”, es decir, altamente negativas en términos reales, estas ONGD se veían —enmarcadas en un contexto económico hiperinflacionario— cada vez más incapacitadas para recuperar íntegramente su “fondo rotativo”, a pesar de importantes incrementos de su productividad. De esta manera, la transmisión del proyecto como experiencia viable peligraba. Peor aún suponemos que estas ONGD —comprendiendo mal el rol de FOVIDA en la concertación— trataban de “oxigenar” sus proyectos a través de una mayor imputación de costos sobre el precio final del producto, obteniendo así precios muy por encima de los fijados en el mercado.

La concertación con campesinos comuneros a través la constitución de un banco de insumos

a) Objetivo y horizonte del proyecto

A este nivel, la concertación con campesinos se proponía —además del objetivo ya definido cuando nos referimos al problema de la concertación en general (esto es, la obtención de una oferta y una demanda permanentes, sustentado en un “justi-precio” que beneficie tanto al campesinado como a los consumidores de los PP JJ)— transmitir un “paquete tecnológico” que permitiese un aumento significativo de los rendimientos por hectárea en cultivos de consumo humano.

En este caso, la futura extensión del proyecto de concertación se sustentaba en el mantenimiento (campana tras campana) del capital de trabajo (banco de insumos). En los hechos se era consciente de que esto significaba la aplicación de una tasa de interés en correspondencia a la evolución del índice de precios de los insumos de la misma industria.

Así, el punto neurálgico del proyecto residía en sus altos costos en relación con la capacidad de reembolso de los comuneros. De esta manera el proyecto, tal como estaba concebido, sólo podía obtener una reducción de costos unitarios mediante la conjunción de dos factores: a) obtención de los rendimientos por hectárea fijados por el “paquete tecnológico”, y b) eficiencia comprobada del SACD.

En relación al horizonte mismo del proyecto, éste comprendía cuatro años y abarcaba diferentes valles del Perú (ver cuadro 1). Se buscaba, ante todo, una diversidad de productos agrícolas, acorde con la canasta de alimentos de los comedores populares.

Cuadro 1
Horizonte del proyecto de concertación FOVIDA
(hectareas)

Lugar	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Cultivos
Moro	30	60	60	60	Menestras, maíz amiláceo
Huaraz	20	50	50	50	Papa, maíz amiláceo
Cañete	0	0	75	75	Papa, menestras
Huancayo	0	0	0	50	Papa, trigo
Total	50	110	185	235	

Fuente "Proyecto de concertación entre productores y consumidores organizados FOVIDA, 1988

b Inicio del proyecto piloto y características de la comunidad

El proyecto piloto se localiza en el distrito de Moro, provincia del Santa, departamento de Ancash Este distrito se encuentra a cuarenta y cinco minutos de la ciudad de Chimbote

La principal actividad es la agricultura Los cultivos preponderantes son la yuca y el maíz amarillo duro La pequeña propiedad comunal es determinante, con una extensión promedio de tres hectáreas por familia campesina Las formas como estas familias campesinas financian sus actividades son diversas, sin embargo, aproximadamente sólo un quinto de ellas recurre al Banco Agrario Los principales proveedores de crédito son los intermediarios, quienes "habilitan" las cosechas de más del 40% de las familias campesinas del distrito De la misma manera, gran parte de la cosecha (cerca del 75%) es comercializada a través de los intermediarios

El proyecto se inició en los caseríos de la comunidad que mostraban un mayor nivel de organización e integración al mercado

c El banco de insumos autogestionario de la comunidad

En 1986 la comunidad campesina recibió del gobierno, como donación, la suma de ochenta mil intis Los comuneros optaron, finalmente, por la creación de un Banco de Insumos Autogestionario (BIA) Desde un inicio se determinó que el BIA fuese administrado por el mismo Consejo de Administración de la comunidad

En el momento de la apertura del BIA, sólo un número reducido de comuneros solicitó sus servicios Esto se debió, en gran parte, a la desconfianza que habían infundido en la comunidad los intermediarios y algunos propietarios individuales Sin embargo, al año siguiente, viendo las posibilidades que presentaba la utilización del BIA, entre el 80% y el 90% de los comuneros demandó sus servicios

Al principio, una de las "ventajas" de este BIA fue la aplicación de una tasa de interés cero³ Como una forma de protegerse de la inflación la

3 Según los dirigentes de la comunidad esto fue decidido para atraer a los comuneros que presentaban sus dudas sobre la viabilidad de este BIA

comunidad decide, al año siguiente (1987), aplicar una tasa de interés semestral equivalente a cincuenta intis por saco de fertilizante prestado. En promedio, estos cincuenta intis de interés por saco equivalían a un interés semestral del 55% sobre los fertilizantes.

Sólo podían ser beneficiarios del banco de insumos los campesinos que no tenían deudas pendientes con el Banco Agrario⁴. El campesino, además de estar al día en sus cuotas-aportaciones con la comunidad, debería entregar una letra firmada, en blanco, que le era devuelta en el momento que cancelaba el préstamo⁵.

Los comuneros comenzaban a cancelar sus deudas a partir del mes de julio. Al finalizar el mes de octubre, prácticamente todas las deudas contraídas estaban canceladas. La compra de nuevos insumos se hacía en forma inmediata, de tal manera que al mes siguiente el banco se encontraba de nuevo a disposición de los comuneros para el inicio de la campaña “grande” (secano).

Hasta 1987 la compra de insumos fue realizada por el tesorero y el presidente del Consejo de Administración de la comunidad. A partir de 1988 la comunidad nombra una comisión especial encargada de la gestión del banco. Se nombraron un kardista, un tesorero, un responsable de compras y un almacenero (por caserío)⁶. De esta manera se logró —propriadamente hablando— una separación de la gestión de la comunidad y el propio BIA⁷.

El primer año la comunidad hizo su propio “balance contable”. Esto se vio facilitado por la baja cantidad de usuarios ese mismo año. Al año siguiente (1987), la CORDE de Ancash puso a disposición de los comuneros un contador para que efectúe los balances pertinentes cada vez que éstos lo solicitaran.

Hasta agosto de 1987 (finalización de la campaña “grande”) los intereses cobrados permitieron reponer íntegramente el capital de trabajo del BIA. Hasta ese momento, el interés cobrado por saco de fertilizante había cubierto ampliamente el incremento del precio de los fertilizantes⁸.

Sin embargo, los problemas de pérdida de capital se inician a partir de la siguiente campaña (1988). Haciendo un balance del BIA en aquel entonces, la pérdida del capital para el mes de agosto de 1988 sobrepasaba el 60% (ver cuadro 2). Meses más tarde, luego de un arduo debate en la comunidad, se

4 De acuerdo con la versión de los comuneros esto era justificado en la medida que debido al bajo precio de los productos fijado por los intermediarios en la zona y las altas tasas de interés del Banco Agrario el comunero se veía imposibilitado de asumir el pago de una deuda adicional con el BIA.

5 Según los propios comuneros, sólo se registró un caso litigioso, el comunero en cuestión aducía que el dinero del BIA comunal había sido un “regalo” del Estado y, en consecuencia, no merecía ser reembolsado.

6 Los comuneros que ocuparon estos cargos fueron previamente enviados por la comunidad a un cursillo de capacitación en Huacho.

7 Esta decisión fue tomada, en parte, a raíz de una posible malversación de los fondos cometida por el tesorero de la comunidad.

8 Esta situación se vio facilitada por el escaso incremento del precio de los fertilizantes en este periodo. De acuerdo a las cuentas y facturas del BIA, entre abril de 1986 y noviembre de 1987, el sulfato de amonio —principal fertilizante hasta 1987— sólo subió 40%.

aprobó finalmente que cada socio prestatario se comprometía a reponer íntegramente los insumos prestados a precios vigentes en el mercado. Esto permitió una revalorización del BIA antes del inicio de la próxima campaña agrícola.

Cuadro 2
Evolución del Banco de Insumos Autogestionario
(1987 - 1988)
(mils corrientes)

	Nitrato de amonio (166 sacos)	Sulfato de amonio (147 sacos)	Urea (50 sacos)	
Stock Valorizado (Dic 87)	36,520	22,785	10,950	
Intereses (6 meses)	8,300	7,350	2,500	Total
Total (Ag 88)	44,820	30,135	13,450	88,405
Capital necesario reposición stock (Ag 88)	20,350	72,177	31,950	224,477 (39 38%)
Pérdida (Ag 88)	-75,530	-42,042	-18,500	-136,072

Nota Los intereses corresponden al monto pagado por los beneficiarios por saco de fertilizante prestado.

Fuente Elaboración propia a partir de fichas, facturas y cuentas corrientes del Banco de Insumos de la comunidad de Luis Pardo.

d Aspectos metodológicos de evaluación

Desde 1988, ante la inestabilidad creciente de los precios relativos y de las tasas cambiarias, se optó por calcular la rentabilidad del proyecto en su fase inicial, partiendo de una proyección del deterioro de los términos de intercambio campo-ciudad (TICC).

La utilización del Valor Actual Neto (VAN) y la Tasa Interna de Retorno (TIR) como indicadores de evaluación económica en proyectos de inversión nos eran de poca utilidad⁹. La tasa de interés bancario sobre la cual se

⁹ El VAN es una variable que nos permite saber si la mejor alternativa es realizar una inversión o simplemente depositar el dinero en un banco. El TIR es otra variable importante en la evaluación.

fundamenta la validez de estas variables como medios evaluativos no tenía, en ese momento, un significado real. En efecto, la tasa de interés bancario establecida por el gobierno se encontraba muy por debajo de la tasa de inflación, creando de esta manera una significativa distorsión del verdadero valor del “costo de oportunidad del capital” en un proyecto de inversión.

Al evaluar económicamente la inversión se hubiera podido optar por incluir el “efecto inflación”, sin embargo, esto implicaba proyectar la tasa de inflación, situación difícilmente predecible debido a la fuerte inestabilidad del conjunto de la economía. Aun más tratándose de la evaluación de un banco de insumos, la utilización del índice de precios al consumidor del INE —como su nombre lo señala— nos reflejaba el incremento de precios de la canasta del consumidor, mas no el índice de los insumos de la agricultura.

La elaboración de un índice de precios de los insumos de la agricultura hubiese podido ser, en este caso, un medio evaluativo, sin embargo, esto nos planteaba elaborar un índice de precios de una canasta de insumos del cultivo (o de los cultivos) a implementar. Aquí la dificultad se presentaba a nivel de los insumos de la canasta, pues cada uno de éstos presenta una evolución bastante diferenciada, en función de la política agraria gubernamental. Por ejemplo, la evolución de los precios de los pesticidas dependía casi exclusivamente de la política cambiaria del gobierno, mientras que en el caso de los fertilizantes se presentaba una variable adicional referida a la política a seguir por el gobierno en relación con los subsidios en el sector agrario. En el caso de los salarios agrícolas el efecto podría presentarse de manera diferente, debido —en este caso— a la política salarial restrictiva del gobierno. Por ello, se concluyó que sería más pertinente hacer una evaluación a partir de una evolución proyectada de los TICC por insumo. Esto presentaba ciertas ventajas: en primer lugar, el manejo de los insumos separadamente, en correspondencia con una previsión de la política gubernamental para cada uno de ellos, y, en segundo lugar, nos daba una visión mucho más realista de lo que podría significar la “rentabilidad” del BIA y su relación con la evolución del poder adquisitivo del cultivo a implementar frente a los insumos de la industria. Como veremos más adelante, al finalizar la primera campaña el BIA repone satisfactoriamente su capital de trabajo, sin que esto haya significado un mayor beneficio para las familias campesinas.

e Cultivo a implementar

Necesitándose un cultivo que a) sea de consumo humano, b) pague el costo de oportunidad a los campesinos en relación a los cultivos tradicionales en la zona, y c) tenga implicancias positivas en la mejora de los suelos, se optó por el frijol como el primer cultivo a implementar en el

de un proyecto de inversión y nos representa la máxima tasa de interés a la cual se puede hacer una inversión. En este caso la inversión es recomendable cuando el TIR es superior a la tasa de interés fijada por los bancos.

proyecto piloto (25 - 30 hectáreas) Haciendo una evaluación económica sobre este cultivo (previa a la ejecución del proyecto), se sacó la siguiente conclusión a pesar de la alta rentabilidad del frijol en la zona, el proyecto —en un contexto de deterioro creciente de los TICC— sólo podría tener éxito si se lograban dos campañas de esta leguminosa en un año (una de riego y otra de secano) Esto permitiría una mayor intensificación del recurso capital y, por ende, mayores ingresos anuales para los comuneros en relación con los principales cultivos de la zona, como era el caso de la yuca, cuyo ciclo vegetativo era de once meses

f Lineamientos del banco de insumos propuesto por FOVIDA

Apoyándose en la experiencia autogestionaria de la comunidad, FOVIDA define los lineamientos en la gestión del nuevo Banco de Insumos (BI) que trata de implementar en la comunidad Estos deberían ser los siguientes

- Los insumos (semillas, fertilizantes y pesticidas) deben ser repuestos al final de la campaña con precios actualizados a la fecha de pago Adicionalmente se pagará un 3% sobre el valor del préstamo Este porcentaje adicional será orientado a formar un fondo de reserva para el BI, de él, 2% estará destinado a solventar parte de la deuda de aquellos productores que hayan tenido problemas de índole climatológica o fitosanitaria, y el 1% a solventar los costos de gestión del banco de insumos
- Al final de la campaña, el 95% de la producción de los usuarios debería ser vendida a FOVIDA (SACD) Para la concertación del precio se tomará como referencia el precio del mercado mayorista de Lima, descontando los costos de comercialización y 5% para beneficiar a los consumidores de los comedores populares
- El BI se comprometía a otorgar préstamos adicionales para cubrir los gastos de mano de obra asalariada y equipo
- FOVIDA se comprometía a contratar a un ingeniero agrónomo que resida permanentemente en la zona, capacitando y dando apoyo técnico a los usuarios del banco de insumos

Dos órganos administrativos se encargarían de la gestión del BI un directorio secundado por un comité de administración (kardista y almacenero), y un comité de usuarios El directorio, cuyo presidente sería el ingeniero contratado por FOVIDA, lo integrarían, además, un representante de los usuarios y otro de la comunidad Su principal tarea sería la gestión misma del BI, al igual que la orientación técnico-agrícola en el manejo de los cultivos y la compra de insumos necesarios en la campaña

El otro organismo administrativo era el comité de usuarios, constituido como órgano consultor ante las posibles decisiones a implementar por el directorio

g Factores condicionantes para el éxito del proyecto

En este acápite haremos mención a los factores de orden estructural que, de una u otra manera, podían afectar seriamente el desarrollo y éxito del proyecto. Nos referimos, específicamente, a la acentuación del deterioro de los TICC y a la presencia relevante del costo de oportunidad de los cultivos en las familias campesinas.

Uno de los factores no manejables en el proyecto piloto era el deterioro de los TICC. Esta situación haría cada vez más difícil el reembolso de los insumos prestados por el BI. Además, podría incidir —tratándose de campesinos muy ligados al mercado— en la decisión de éstos de abandonar paulatinamente el nuevo cultivo para retomar los cultivos tradicionales en la zona, ya que, según su percepción, éstos podrían presentarse como más “rentables” y “seguros”. En efecto, habiendo iniciado el proyecto piloto con sectores de mayores ingresos, éstos presentaban rasgos relevantes propios de una agricultura en la que las leyes del mercado tenían importante presencia (bajo autoconsumo, aplicación importante de fertilizantes, utilización significativa de mano de obra asalariada). Estas familias campesinas estarían dispuestas a aceptar un nuevo cultivo siempre y cuando éste les ofrezca un beneficio, si no superior, al menos igual al de los cultivos tradicionales de la zona (yuca y maíz amarillo).

Aparte de los dos factores mencionados, otro elemento que podría condicionar el éxito del proyecto estaba referido a la eficiencia comprobada del SACD. Este debería garantizar: a) Un “precio de concertación” que permita, primero, la reposición total del capital del BI, y, segundo, un beneficio capaz de pagar el costo de oportunidad de los cultivos tradicionales de la zona; b) La liquidez necesaria que le posibilite pagar oportunamente a los productores; c) La capacidad instalada necesaria que le permita comercializar y almacenar los excedentes.

Desde un inicio, los dos últimos factores mencionados en relación al SACD planteaban un enorme desafío al proyecto piloto. Siguiendo los lineamientos previstos para 1989, se calcula, por ejemplo, que el SACD debería necesitar —sólo para este año— un capital de compra de 48,500 dólares (ver cuadro 3). Este capital sería recuperado por FOVIDA sólo en el momento que haya comercializado la totalidad del producto proveniente de los comuneros. Es pertinente acotar que ante la magnitud de excedentes prevista, el SACD se vería en la obligación (en función de los costos de almacenamiento y perecibilidad de los productos) de vender estos importantes excedentes fuera del circuito de los comedores. Indudablemente, esto acarrearía peligros para la concertación y los fines que se buscaba. El SACD, por la misma fuerza de los hechos y las leyes del mercado, se podría estar convirtiendo, paulatinamente, en un mayorista más dentro del mercado y, por ende, sacrificando su fundamento mismo, que consistía en echar las bases materiales de un acercamiento entre los productores y los consumidores por la vía de un desplazamiento paulatino del mayorista tradicional.

Cuadro 3
Oferta, demanda, excedentes y capital de compra del sistema alternativo de
comercialización en FOVIDA
(1989)

Cultivo	Procedencia	Hás.	Entrega	Oferta (T.M.)	Capital de compra (\$)	Consumo comedores (T.M.)	Excedente por comercializar (T.M.)	% oferta
Frijol	Moro	30	Mayo	60	13,500	15	45	75
Frijol	Moro	30	Setiembre	60	13 500	15	45	75
Maíz amiláceo	Moro	20	Setiembre	60	6 500	5	55	91 67
Papa	Huaraz	20	Diciembre	190	15 000	80	120	63 16
Total					48,500			

Nota La columna 'consumo de los comedores' ha sido actualizada para 1989

La columna "capital de compra" se refiere al capital necesario con el que debe contar FOVIDA al final de cada cosecha. Este capital debe servir para reponer inmediatamente el banco de insumos y pagar a los campesinos. Sólo después de que FOVIDA haya comercializado todo el producto, ya sea en los comedores populares o entre los minoristas podrá recuperar este capital.

Fuente *Idem* cuadro 2

En relación a lo que acabamos de decir, conviene señalar lo siguiente, a modo de reflexión. Al inicio de la cosecha (mayo de 1989) algunos usuarios del BI comenzaron a mostrar su desacuerdo con la manera como se estaba comportando el SACD. Ello ocurrió porque, una vez iniciada la cosecha, el SACD propuso —sin acuerdo de los organismos de gestión del BI— a algunos usuarios llevar un lote de 18 mil mazorcas de maíz choclo para los comedores de Lima. El "precio de concertación" en chacra fue de cincuenta intis por mazorca. Descontándole el flete SACD (y el 5% previsto), salía un "precio final chacra" de aproximadamente veinte intis por mazorca, es decir, un precio muy inferior al posible ofrecido por el mayorista tradicional de la zona¹⁰. En una segunda ocasión (una semana más tarde), el SACD —por una cuestión de flete— propone llevar otro lote de maíz choclo para venderlo a los minoristas en Chimbote, arguyendo que ya tenía un precio acordado en esta ciudad (setenta intis por mazorca). Algunos usuarios entregaron al SACD diez mil mazorcas adicionales de maíz choclo. Finalmente, en Chimbote, ante la llegada de mayoristas del Callejón de Huaylas con un producto de mejor calidad, el SACD se vio en la obligación de rematar el producto a diez intis por mazorca.

Ante la imposibilidad de que los usuarios involucrados puedan reembolsar en su totalidad los insumos prestados por el BI, el directorio decidió que lo hagan en dos campañas.

Habiendo el SACD constatado que no era viable vender la totalidad de la producción como maíz choclo (por una cuestión de flete y de calidad

¹⁰ De acuerdo a la versión de los usuarios del BI, el SACD les cobraba por flete, el monto de veintiseis intis por mazorca, mientras que en la zona los transportistas solicitaban un pago de menos de la mitad de este monto.

inferior del producto), propone a los usuarios del BI comprarles la totalidad de su cosecha como maíz grano (mote), siempre y cuando sea seleccionado por calidades (primera, segunda y tercera) Este condicionamiento ha provocado ciertos desacuerdos en algunos usuarios, ya que el maíz mote sólo puede ser obtenido a través de un desgrane manual (en promedio, una familia campesina debe trabajar dos semanas para poder desgranar manualmente una hectárea de maíz choclo)

Si bien esta situación puede ser calificada de no muy grave, debido al poco volumen comercializado (5% del total de la producción estimada), expresa una cierta tendencia En efecto, hoy día el SACD de FOVIDA se inscribe dentro de una mutación estructural, definida en la institución como “autonomización del sistema” Esto implica que el SACD deberá autofinanciarse completamente Es decir, que su actividad de comercialización y abaratamiento estará enteramente subordinada a su propia capacidad de autofinanciamiento¹¹

h Estimación de los primeros resultados

Debido principalmente a problemas de desabastecimiento de ciertos insumos básicos (como fue el caso de una adecuada semilla), la campaña debió iniciarse con un retraso de dos semanas, optándose finalmente por sembrar maíz choclo como cultivo principal (78.7% del total de la superficie aviada por el BI) En menor escala se sembró frijoles (17.2%) y, a manera de ensayo, tomate

Aquí haremos una estimación sucinta de los primeros resultados obtenidos al momento del inicio de la cosecha Nuestra estimación abarcará el nivel de beneficios de los usuarios, la gestión del BI y el mantenimiento de su capital de trabajo

— *A nivel de los beneficios* Como ya se había anticipado, las estimaciones muestran que el frijol permite obtener un beneficio por hectárea capaz de pagar el costo de oportunidad del principal cultivo tradicional de la zona (yuca) Con el maíz ocurre un fenómeno contrario a pesar de otorgársele un importante valor agregado (venta como maíz grano y no como choclo), presenta, por hectárea, un beneficio inferior (en 30—35%) al de la yuca Lo grave de esta situación es que el maíz constituye el principal cultivo implementado por el proyecto (84% de los usuarios trabajó con este cultivo) Esto va a determinar, finalmente, que los usuarios del BI obtengan, por esta vez, un ingreso significativamente inferior en relación al principal cultivo de la zona (yuca)

— *La gestión del BI* Esta podría ser calificada como deficiente En la práctica, ninguno de los dos órganos de gestión creados funcionó El directorio no tuvo la regularidad esperada —debido a una participación

11 Actualmente el abaratamiento de los productos vendidos a los comedores ha sufrido una reducción importante El abaratamiento total de la canasta es, ahora, de sólo 24% debido en gran parte a la reducción del subsidio directo El subsidio cubre, en la actualidad, menos del 10% del precio del menú de los aproximadamente quinientos comedores con los que actualmente trabaja FOVIDA

limitada o nula de parte de sus componentes—, lo que impidió la creación de espacios de socialización entre los usuarios para el desarrollo de la experiencia misma. De la misma manera, el comité de administración—sobre todo por una falta de conocimiento de los instrumentos de gestión diseñados— se vio imposibilitado de llevar a cabo un control mensual adecuado de los activos del BI y del estado de cuentas corrientes de los usuarios. Esto permitió que, en repetidas ocasiones, los usuarios desvíen recursos del BI (insumos o dinero) a otras actividades (algunas veces para el cultivo de la yuca). Ello ha determinado, en algunos casos—tratándose de un mismo cultivo—, un endeudamiento significativamente diferenciado por usuario.

— *El capital de trabajo del BI*. A pesar de los problemas presentados—al menos en lo que se refiere a una estimación aún preliminar—, el capital del BI no ha sufrido pérdida alguna. Sin embargo, como ya lo señalamos anteriormente, esto no ha significado que los usuarios presenten un mayor beneficio en relación con el principal cultivo de la zona (la yuca). En este caso, la separación existente entre la “rentabilidad” del BI implementado y la no compensación del costo de oportunidad de los cultivos de la zona se convierte en un problema que puede comprometer el éxito del proyecto. Por su alta integración al mercado, los usuarios del BI tomarán mucho más en cuenta la compensación del costo de oportunidad de sus cultivos que el mantenimiento del capital de trabajo del BI co-gestionado.

La concertación con los productores de los valles de Lima

Frente a la marcada integración de los productores agrícolas al mercado y a los intermediarios en los valles de Lima, uno de los medios que hubiese permitido el acercamiento entre estos productores y el SACD hubiera sido la formulación, de parte de este último, de “precios de concertación”. Estos precios deberían, en la mayor parte de los casos, ser superiores a los propuestos por el mayorista tradicional. La necesidad de formular estos “precios de concertación” se haría más patente en situaciones de un pronunciado exceso de oferta de productos agrícolas en el valle¹².

Sin embargo, esta necesidad de formular “precios de concertación” presentaba sus limitaciones, ante las dificultades que representaba—en el cuadro de una economía hiperinflacionaria— el mantenimiento de una demanda cautiva. El SACD se veía en la obligación de ceñirse estrictamente a los vaivenes del mercado, y muchas veces tenía que sacar el máximo provecho de éste. En otras palabras, se trataba de recuperar las pérdidas del

12 La formulación de “precios de concertación” podría encontrar su sustento primero en la propia eficiencia del sistema de comercialización alternativo frente al mayorista tradicional, y, segundo, en la no presencia de beneficios de orden lucrativo de parte de este sistema. Estos dos aspectos permitirían al sistema fijar mejores precios a los productores sin que esto signifique el detrimento de su capital de trabajo. A modo de referencia se estima que las ganancias netas de los mayoristas que comercializan papa en Lima Metropolitana (en total 217 entre pequeños, medianos y grandes) ascendieron, en 1984, a 1'729,294 dólares (A. Gutierrez. *La actividad empresarial del Estado en la comercialización agropecuaria en el Perú*. Fundación F. Ebert Lima, 1985, p. 11).

capital de trabajo (específicamente debido a un aumento creciente de sus costos operativos) a través un seguimiento estricto de los precios del mercado (mayorista y minorista) En este cuadro, el establecimiento de “precios de concertación” era prácticamente imposible

Ante la imposibilidad de establecer dichos precios de concertación, el SACD tenía que competir en igualdad de condiciones con los mayoristas del valle Cuestión nada fácil, si tenemos en cuenta la infraestructura y conocimiento del mercado de parte de estos últimos He ahí que los primeros pasos hacia una concertación entre FOVIDA y los productores del valle de Lima ha sido muy puntual y esporádica

La creación de un SACD que sienta las bases reales de una concertación permanente con los productores queda planteada no sólo para ONGD como FOVIDA Ante las leyes de la oferta y la demanda y las necesidades de una demanda cautiva, la implementación de un SACD tendrá que responder, sobre todo, a las expectativas de los productores, que, ante el deterioro constante de los TICC y algunas veces frente a un exceso de oferta, plantean mejores precios para sus productos

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1 La concertación entre productores y consumidores organizados como proyecto nacional debe sustentarse en una reestructuración de la oferta y la demanda de productos agrícolas Reestructuración que permita, a mediano y largo plazos, un incremento importante de la oferta agrícola y un aumento significativo del poder adquisitivo de la población involucrada

2 Las políticas sectoriales de subsidios son necesarias siempre y cuando se inscriban en una política de conjunto que afronte el deterioro constante de los términos de intercambio campo-ciudad

3 Es necesario un plan de emergencia nacional a corto plazo que permita el aumento de la ingesta *per capita* de alimentos de la población La experiencia de FOVIDA plantea una alternativa a nivel de concertación, sin embargo, este proyecto se encuentra sesgado por su carácter consumista en detrimento del productor agrario Aún más esta experiencia nos muestra las limitaciones de la implementación de un sistema alternativo de comercialización Limitaciones del mismo orden podemos apreciar a nivel de las diferentes ONGD que trabajan en proyectos microrregionales agrícolas o agroindustriales Finalmente, a pesar de lo correcto de sus objetivos y fines, son las leyes del mercado, la escala del proyecto y la política de precios relativos imperante las que prevalecen y terminan desnaturalizando este tipo de proyectos de desarrollo Esto abre un interrogante sobre la real posibilidad de una transferencia tecnológica de estos proyectos en el momento actual

4 Enmarcado en una política de relance de la demanda de la población, la concertación como proyecto político nacional debe, a su vez, sustentarse en tres pilares el Estado, las organizaciones campesinas y las organizaciones de los PP JJ a nivel regional y nacional El Estado debe promover

los productos agrícolas de la canasta en cada región por intermedio de precios de garantía y un paquete tecnológico. A su vez, esto tiene que ir acompañado por un control de precios de los insumos provenientes de la industria, tratando de revertir, de esta manera, el deterioro de los TICC. El Estado debe, además, asumir la creación de una infraestructura de distribución, almacenamiento y comercialización alternativa, cuyo control y gestión se encuentren a cargo de las organizaciones de productores y consumidores. Como parte de una política de “nacionalización de la canasta”, es necesario tomar muy en cuenta la reducción paulatina de las importaciones de productos agroindustriales y la promoción a diferente escala de una agroindustria a nivel regional que incentive el consumo de productos autóctonos procesados. Además de esta política de conjunto en el agro, es necesario diseñar, a corto plazo, una política de subsidios directos a la canasta de alimentos que estimule el consumo de productos agrícolas nacionales.