

Seminario Taller sobre el Desarrollo Rural en el Perú Octubre de
1999

Pequeña Agricultura Grandes Esperanzas

**CEPES
ICCO**

Capítulo I
Agricultura y
Sociedad Rural

Introducción para libro del seminario

Desarrollo rural en el Perú

Fernando Eguren

Julio del 2000

En el campo peruano predomina el atraso, la pobreza y la baja calidad de vida. Los estudios sobre la pobreza muestran reiteradamente que esta situación casi no varía a través de los años. El alivio –coyuntural- de la pobreza que ocasionalmente muestran las estadísticas obedece mayoritariamente a masivos programas asistenciales cuya duración depende tanto de la disponibilidad de fondos distribuibles como de la voluntad política de mantenerlos. Pero entre estos programas y el logro de un desarrollo sostenido –enfaticamos la palabra desarrollo, pues es la única manera de superar la pobreza también de manera sostenida- hay escasa relación.

Hay una aparente paradoja entre esta situación y la atención que han merecido los programas y proyectos de desarrollo rural –seguramente algunos centenares- ejecutados por entidades de distinto tipo, incluyendo un buen número de organizaciones no gubernamentales (ONG). ¿Por qué subsiste una generalizada y estremecedora pobreza a pesar de tantos intentos de enfrentarla? Después de varios años de ejecución de estos proyectos, estas organizaciones y las agencias de cooperación que las apoyan financieramente consideraron indispensable, para revisar esta paradoja, profundizar una reflexión sobre los efectos de los mencionados proyectos en la población rural. La pregunta inevitablemente planteada era: los proyectos de desarrollo rural diseñados por las ONG y apoyadas por las agencias ¿desarrollan verdaderamente las áreas rurales? ¿Contribuyen de modo sostenible a la superación de la pobreza a través del desarrollo? Si lo hacen, ¿con qué grado de eficiencia?

Por distintas razones las respuestas son importantes para las ONG –lo cual es obvio- pero también para las agencias cooperantes, que apoyan económicamente los proyectos presentados y ejecutados por aquéllas, así como para sus respectivos gobiernos y/o instituciones religiosas y laicas, de donde se obtienen dichos recursos económicos.

En las líneas que siguen adelantamos varios comentarios que pueden servir de introducción al libro.

1. ¿Es posible comprobar, a través de información cuantitativa, los efectos que los proyectos de desarrollo rural tienen en la población?

Con esta pregunta surge una primera dificultad: la magnitud (ámbito territorial, recursos económicos comprometidos, duración de los proyectos, número de la población beneficiada) de la intervención de las ONG en las áreas rurales ¿es suficiente para que sus efectos puedan ser captados al nivel al que los hechos comienzan a ser registrados estadísticamente por las instituciones especializadas? La pregunta puede parecer fuera de lugar, pero es pertinente porque no son pocas las críticas, particularmente en los países donantes, al hecho que a pesar de varios años de ayuda, los indicadores de pobreza difundidos por agencias estatales o internacionales no se modifican significativamente.

La respuesta es negativa por varias razones. El nivel más desagregado de información procesada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) -la principal entidad oficial encargada de registrar las estadísticas económicas y sociales- es el distrito. Información de nivel distrital en principio es recogida cada diez años, con la realización de censos nacionales, pero lo usual es que los períodos intercensales sean mayores. En contraste, el ámbito de actuación de las ONGD es menor o igual al distrito, y se extienden por períodos que sólo excepcionalmente se mantienen por más de seis años. La escala territorial y temporal de la información censal es, pues, inapropiada para registrar y evaluar los efectos programas y proyectos de las ONG. A ello debemos agregar el que muchas de las variables que son importantes para evaluar los efectos de los proyectos de desarrollo rural no forman parte de los cuestionarios censales.

Por lo tanto, los efectos de los proyectos de desarrollo rural de las ONG no pueden ser conocidos a través de la información estadística oficial disponible. Por lo mismo, tampoco es posible evaluarlas negativamente por el hecho de que el atraso y la pobreza persisten a pesar de la existencia de dichos proyectos, pues sus recursos son desproporcionadamente pequeños en relación a la magnitud del problema y al nivel de agregación de la información disponible. La apreciación de ciertos sectores de la opinión pública de los países donantes de que la ayuda es ineficaz pues la pobreza se mantiene, a juzgar por la información estadística oficial existente, es, por tanto, inapropiada.

Es una tarea de las ONGD construir los indicadores que permiten, en el nivel en que se ubican sus acciones, la información necesaria para mostrar los efectos de sus proyectos de desarrollo rural.¹

¹ Para que ello sea posible, es preciso que los proyectos de desarrollo rural contengan información de la situación de inicio –la llamada línea de base- que se pretende modificar, para hacer posible la constatación

2. Los resultados de las intervenciones de las ONG de promoción del desarrollo ¿son relevantes para el desarrollo rural?

Dado su carácter estructuralmente restringido –proyectos locales, con recursos limitados y de duración relativamente corta- los resultados podrían ser considerados irrelevantes puesto que, como ya hemos visto, no alteran la situación de atraso y pobreza en una escala observable a nivel regional (y tanto menos nacional). En efecto, hemos apreciado que la limitación de los recursos es una característica estructural de las ONG. El carácter local de su intervención y los plazos relativamente cortos de la duración de los proyectos limita, como hemos también visto, la ocurrencia de cambios a una escala territorial, económica o social observable por los métodos estadísticos. Desde este punto de vista la intervención podría ser considerada poco relevante.

¿Cuál sería entonces su importancia?

- a. Su importancia, entonces, está dada por la calidad de los cambios que se producen.²
- b. Son importantes también porque la mayor parte de los proyectos constituyen en el fondo –aunque no se lo propongan explícitamente- hipótesis cuya comprobación reside en los resultados mismos del proyecto en ejecución. Convendría que los proyectos fuesen planteados de esa manera –como hipótesis- tanto para explicitar los supuestos que con frecuencia subyacen de manera implícita (al ser implícitos no son puestos en discusión y, por lo tanto, pueden ser muy frágiles) como para seguir de manera planificada los pasos requeridos para la comprobación de una o de un cuerpo de hipótesis. Éstas deberían referirse por lo menos - a la relación entre:
 - el tipo de cambio que se busca –en las formas de organización de la producción, en el tipo de tecnologías utilizadas, en los comportamientos de los campesinos, en el funcionamiento de las organizaciones, etc.-,
 - los métodos adecuados para lograr esos cambios –la capacitación, la demostración, la construcción de infraestructura, características del equipo, etc.- y
 - las condiciones –locales y/o supralocales- requeridas para que esos cambios sean estables en el tiempo, más allá de la permanencia de la ONG promotora.
- c. Su importancia está dada también por su replicabilidad. La replicabilidad supone que los cambios introducidos, sean estos tecnológicos, institucionales, infraestructura

de cambios logrados. Sin embargo, el cumplimiento de esta exigencia puede requerir de una preinversión, gasto que por lo general no suele considerarse.

² Por ejemplo, cuando los cambios son producidos gracias a procesos de aprendizaje nuevos (mejoramiento de las capacidades de los propios agricultores y campesinos), al fortalecimiento del “capital social” (consolidación de asociaciones de productores que les permite una mejor vinculación a los mercados o a servicios).

productiva, etc., sean sostenibles, por lo menos socialmente y económicamente. Es decir, que no requieran de un sistemático apoyo externo o de un flujo regular de subsidios.

- d. Finalmente, su importancia está dada por su potencialidad de convertirse en políticas públicas, única manera en que las propuestas derivadas de los proyectos logren tener efectos registrables a niveles superiores a los distritales.

3. Pero... lo que hacen las ONG ¿es realmente desarrollo rural?

Si efectivamente un proyecto logra comprobar las hipótesis que lo fundamentan, queda en pie todavía la pregunta de si estos proyectos son efectivamente de desarrollo. Sin tratar de profundizar mucho en concepto tan complejo, al menos éste debería incluir un mejoramiento sostenido de la calidad de vida, que comprende la satisfacción de las necesidades básicas materiales, sociales y culturales. Esta pregunta es tanto más pertinente cuanto que definimos nuestras propias instituciones como de promoción del desarrollo.

Por lo general, las ONG dan prioridad a una dimensión determinada del problema agrario: al mejoramiento productivo, al aprovechamiento ecológicamente sostenible de los recursos, al fortalecimiento institucional, a la construcción de infraestructura material, etc. En el mejor de los casos, estos proyectos pueden mejorar uno u otro aspecto de la vida de los campesinos; en no pocos casos, sin embargo, los proyectos que se centran más en los rendimientos productivos o en algún otro resultado no necesariamente significa una mejora en la situación del campesino. Es un error frecuente, por ejemplo, suponer que el aumento de la producción o de la productividad necesariamente entraña un mejoramiento de la situación económica o nutricional del campesino que ha logrado ese incremento, o que la adopción de tal o cual tecnología pretendidamente más cercana a la idiosincrasia campesina o más “amigable” al medio ambiente garantiza una mejor calidad de vida a los productores. Son relaciones que pueden o no darse -a veces los resultados pueden ser precisamente contrarios a los esperados-, y ya desde la elaboración misma del proyecto este problema, y las maneras de enfrentarlo, debe estar planteado con claridad. Un alto porcentaje de proyectos que se encuentran en el nivel de formulación definitiva no lo hacen, quizá al considerarlo superfluo dado que supuestamente la aludida relación necesariamente se produce.

Durante la última década el PNUD ha hecho el esfuerzo de hacer una definición de desarrollo humano como “el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingresos y empleo, y abarcando el

espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas”.³ Una virtud de la definición es que es posible medirla.⁴

La adopción de esta definición en sentido restringido facilita medir hasta qué punto nuestros proyectos contribuyen o no al desarrollo de los miembros de la comunidad donde operamos, pues permite establecer una línea de base al inicio y los avances logrados al final o en algún punto intermedio. Hay autores que han adaptado estos criterios explícitamente para desarrollar metodologías de evaluación de proyectos de desarrollo.⁵

Es más difícil hacer una medición del desarrollo en su sentido más amplio, pues incluye, además de las variables mencionadas, otras cuyo seguimiento puede ser más difícil de medir por la naturaleza misma del proceso que se quiere analizar –por ejemplo, el haber logrado más equidad en las relaciones de género; consolidar el carácter democrático de las instituciones locales; el desarrollo de la conciencia política o de las libertades económicas y políticas; etc.- o porque los mencionados procesos están determinados o condicionados por otros procesos más amplios, como los derivados del régimen político, las desigualdades sociales en el nivel del país o de las regiones, las diferencias y distancias culturales, etc. Hasta qué punto, por ejemplo, el apoyo a la participación de la población en los gobiernos locales contribuye en efecto a la construcción de una ciudadanía en un contexto de gran concentración del poder en el gobierno central.⁶

Aunque esta dimensión mas amplia no sea susceptible de medición, no puede escapar a la responsabilidad de las ONG, pues condicionan los resultados que se quieren lograr localmente. Determinadas políticas macroeconómicas pueden neutralizar totalmente los logros de proyectos locales de desarrollo, o aún producir los resultados contrarios. Si el logro del aumento de la productividad de un cultivo determinado es paralelo a la baja de los precios de dicho cultivo, el resultado final para el productor puede ser de una mayor pérdida económica que la situación inicial. La ONG promotora de tal proyecto no puede sustraerse, por tanto, de conocer los condicionamientos macroeconómicos. O estilos de gobierno autoritarios pueden establecer

³ Desarrollo Humano: Informe 1992. PNUD, Bogotá, 1992, pág. 18.

⁴ El índice de desarrollo humano (IDH) combina los indicadores correspondientes a esperanza de vida, educación e ingresos para dar una medida compuesta del desarrollo humano. Ídem., pág. 20.

⁵ Ver de Paul Clements, “A Poverty-Oriented Cost-Benefit Approach to the Analysis of Development Projects”, en *World Development*, volumen 23, número 4, pp. 577-592, 1995. Elsevier Science Ltd., UK. En este ensayo el autor presenta una forma de análisis de costo – beneficio en donde los beneficios se definen en términos de contribución a las capacidades humanas básicas.

⁶ Por ejemplo, la existencia de centenares de gobiernos locales a nivel de distrito puede sustentar, más allá de las voluntades locales, un régimen político extremadamente centralizado y autoritario, como puede estar ocurriendo en el Perú en los últimos diez años, pues dependen finalmente de los recursos de gobierno que son utilizados por éste para fortalecer vínculos de clientelaje. La analogía con el “triángulo sin base” que describía el poder gamonal, en feliz expresión de Julio Cotler, es tentadora. El presidente actuaría hoy como el terrateniente de antaño, dispensando favores y socavando los intentos de contrapesar su poder.

rigurosos límites al fortalecimiento institucional rural, planteándoles a las ONG que tienen como propósito precisamente este fortalecimiento graves dilemas. Puede, por lo tanto, ser necesaria la intervención de las ONG como fuerzas de presión para contribuir a que se modifiquen los lineamientos económicos, políticos, sociales y culturales de los gobiernos, faltar de lo cual el objetivo del “desarrollo” deseado al nivel local no pase de ser una quimera o un buen deseo.

El desarrollo rural “realmente existente”

En el Perú el concepto de desarrollo rural ha estado ligado –y sigue estándolo- al de superación de la pobreza en áreas rurales. Es un término que, aún en sus múltiples acepciones posibles, tiene como elemento central enfrentar la situación de pobreza a través de una intervención externa, generalmente localizada y referida a un sector definido de la población, llamada “población objetivo” o, más recientemente, “cliente”. La forma que adopta esta intervención interna puede ser variada, así como los medios para lograr el ansiado desarrollo. Generalmente implica una presencia por un tiempo determinado, generalmente más de dos años pero menos de diez- de una agencia –generalmente una organización no gubernamental- pudiendo ser esta presencia permanente o eventual. Los métodos varían: apoyo a las instituciones campesinas (promoción de la organización, asesoría legal, etc.), capacitación a sus miembros, introducción de nuevas tecnologías, construcción de infraestructura, oferta de servicios (financieros, información, ...), comercialización, etc. Muchos de los proyectos de desarrollo rural, sobre todo en años recientes, deben adicionalmente incorporar algunos criterios, particularmente (el cuidado del medio ambiente y la atención al género).

Es así que la mayor parte de las propuestas de desarrollo rural en los últimos años giran alrededor de algunos pocos conceptos: sostenibilidad del desarrollo (cuando el énfasis es puesto en la difusión de tecnologías que supuestamente aprovechan mejor los recursos naturales sin deteriorarlos), articulación a mercados (cuando se enfatiza el acceso a servicios, a conocimientos, a tecnologías y/o a cambios institucionales que presumiblemente mejorarán las condiciones de acceso de los ‘pobres del campo’ –campesinos y pequeños agricultores, a los mercados). Estos conceptos, unidos a la localización de los proyectos, es lo que caracteriza al “desarrollo rural” realmente existente.

Las instituciones promotoras de desarrollo rural son casi exclusivamente las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, puesto que el concepto no es utilizado por las agencias y programas del Estado, aun cuando realizan actividades –como el Pronamachos- que pueden ser similares al de muchas ONGD (forestación, protección de laderas, pequeñas irrigaciones...).

Tomadas en su conjunto, sin embargo, el concepto de desarrollo rural tal y como es concebido por las ONGD es más complejo y rico que el que aplican a sus proyectos de intervención directa, pues toman en consideración elementos más estructurales y amplios: relaciones sociales, políticas macro - económicas, problema de la reforma del Estado, la educación, la relación entre el campo y la ciudad, etc.. Expresan esta mayor riqueza y amplitud de perspectiva la producción de estudios realizados y difundidos –en los SEPIA, en talleres y seminarios, en libros y en revistas especializadas como Debate Agrario-. Por contraste, son escasos los intentos serios de sistematización de las experiencias concretas de desarrollo rural, por lo que existen brechas importantes entre la reflexión sobre el tema y el conocimiento de los resultados reales de los proyectos de desarrollo rural.

No es esta manera como se presentaba en el pasado el reto del desarrollo rural. Durante los años sesenta, las aproximaciones minimalistas hacían un esfuerzo de abstracción para “producir” desarrollo rural en espacios delimitados por la comunidad campesina. Uno de los casos más notables fue el proyecto de desarrollo integral de la comunidad de Vicos, en el departamento de Ancash, proyecto realizado por iniciativa y a todo costo por la universidad de Cornell. Los resultados después de tanto esfuerzo y dinero fueron, parece ser, más que modestos, y si alguien visita la zona hoy día podrá apreciar que apenas si se diferencian con las aún pobres zonas aledañas. A pesar de su carácter localizado, estos proyectos de desarrollo se consideraban integrales pues intervenían en los diferentes niveles de la comunidad campesina: en su organización social y económica, en la educación, en las tecnologías de producción. En este sentido tenían una aproximación más “holística” que los actuales proyectos de desarrollo rural, que tienden a privilegiar una sola dimensión de la compleja realidad rural, a veces con exclusividad.

La aún borrosa percepción de los limitados alcances de tal concepción de desarrollo –una de cuyas fallas más notorias era precisamente tomar como un todo –la comunidad campesina- lo que no es sino una pequeña parte de un todo complejo –la región, el país- contrastaba con la creciente convicción en distintos y crecientes sectores de la sociedad y aún en las instituciones públicas y en las instituciones políticas de todos los matices, que la principal traba para el desarrollo era la polarizada estructura de distribución de la tierra y las relaciones precapitalistas que se sustentaban sobre ella. Esta visión estructuralista se expresó de diferente manera. El CIDA, organismo dependiente de la OEA, realizó una ambiciosa investigación en siete países de la región, incluyendo al Perú, que concluía en la necesidad de cambiar dicha distribución polarizada, y en particular liquidar el latifundio tradicional. Precedida por la reforma agraria

radical aplicada en el altiplano boliviano a inicios de los años cincuenta –antecedida a su vez por aquella iniciada con la revolución mexicana- y con la revolución cubana sentida como una guillotina pendular, durante los años sesenta y décadas posteriores se aplicaron reformas agrarias más o menos radicales en Chile y Perú, y otras parciales y más moderadas en Ecuador, Colombia. Estas reformas agrarias tuvieron importantes y diversos resultados, pero no lograron el desarrollo rural.

Viene a nuestra memoria, sin embargo, lo que puede haber sido la más importante experiencia de desarrollo rural en el Perú, y que no requirió contar con intervención externa alguna. Es la transformación del valle de La Convención, en el departamento del Cusco, de un espacio socioeconómico de características semif feudales a uno de pleno proceso capitalista por acción de sus propios pobladores. Es lo más cercano a la “vía campesina” de desarrollo capitalista preconizada por Lenin, en virtud de la cual una importantísima modernización –para utilizar términos actuales- social, política, económica y cultural se logró sin la presencia de agentes externos, gracias a la acción de los campesinos feudatarios contra los latifundistas –allegados y arrendires-, obligándose el gobierno –a la sazón una dictadura militar- a reconocer la situación de facto con la primera ley de reforma agraria dada en el Perú, en 1962.

Panorama del Agro y la Sociedad Rural

Fernando Eguren^{7}*

Las políticas diseñadas y ejecutadas desde 1990 han tenido efectos contradictorios. Por el lado positivo, la recuperación de los equilibrios macroeconómicos, la pacificación del país y la relativa estabilidad de las nuevas reglas de juego han permitido a los productores agrarios, grandes, medianos y pequeños, tomar decisiones con perspectivas hacia el futuro. El incremento de la producción desde 1992 es presumiblemente una expresión de ello. Pero por otro lado, la posibilidad de acceder a recursos y servicios necesarios para la producción -desde créditos y nuevas tecnologías hasta información de mercados ha sido muy desigual, quedando la pequeña agricultura y la economía campesina en gran parte marginada. La reforma agraria y los cambios que le siguieron redujeron las grandes polarizaciones en torno a la propiedad de tierra, pero la polaridad se está reproduciendo en las inversiones y avances tecnológicos, lo que reafirma el carácter excluyente del estilo de desarrollo.

Una modificación de estas tendencias exige cambios estratégicos en las grandes opciones y no solamente en las políticas sectoriales. Obviamente se requiere atender las diferencias y favorecer a la pequeña agricultura, pero también es indispensable transformar el propio del Estado, descentralizar las decisiones, aplicar estrategias educativas para mejorar el capital humano, consolidar las instituciones públicas, poder judicial, centros de investigación y difusión tecnológica, universidades, etc. La naturaleza de las relaciones del Estado con la sociedad civil -asociaciones de todo tipo, centros educativos privados, gremios, organizaciones no gubernamentales - deben también cambiar sustancialmente, de manera tal de lograr sinergias dirigidas a objetivos comunes. Un importante porcentaje de campesinos minifundistas, imposibilitados de asegurarse una vida aceptable por la escasez de sus recursos, aun con políticas agrarias acertadas, sólo encontrarán oportunidades nuevas si se crean empleos productivos de manera masiva.

1. Transformación productiva, acceso a recursos y mercado

1.1. Tendencias de cambio

La política económica neoliberal está contribuyendo al ahondamiento de las diferencias entre un agro desarrollado, moderno, vinculado a las corrientes de información y de mercados más dinámicas, y un agro o estancado o con cambios a ritmos que no logran superar las brechas crecientes. Este ahondamiento tiene una expresión regional (la costa se distancia de la sierra y la selva), y socioeconómica (la gran y mediana agricultura se distancia de la pequeña, que por su número es abrumadoramente mayoritaria). El problema no es de distribución de la tierra, sino de

^{7*} CEPES

distribución del capital y de los servicios necesarios para competir en medio de la apertura económica.

Al mismo tiempo, la apertura de los mercados ofrece algunas ventajas a la pequeña agricultura, que no pueden ser aprovechadas por insuficiencia de instituciones, recursos, servicios e infraestructura para operar en condiciones competitivas. Iniciativas de ONG, como la experimentación de tecnologías financieras para pequeños productores, con participación inclusive de la banca comercial privada son prometedoras.

1.2. Desafíos generales para el Estado y la sociedad civil

Corresponde al Estado un doble papel. En primer lugar: definir e implementar *políticas diferenciadas* para los pequeños agricultores y campesinos. En segundo lugar, cambiar radicalmente la *actitud* del gobierno en la relación Estado – sociedad, para no repetir experiencias ineficaces. En algunos casos deberá intervenir directamente, pero en otros deberá *estimular y lograr sinergias* con el sector privado, con asociaciones y gremios de agricultores, con organizaciones no gubernamentales, con la cooperación internacional, etc. De este modo se refuerzan tres objetivos: un desarrollo más equitativo y menos excluyente; un desarrollo más participativo y fortalecedor de la sociedad civil; finalmente, un desarrollo con mucho menor inversión pública y endeudamiento, pues utilizaría las energías y capacidades del conjunto de la sociedad.

Tras el retiro del Estado del financiamiento agrario, la investigación y difusión de tecnologías, y del mejoramiento de la calidad del capital humano, las organizaciones no gubernamentales han ido asumiendo, dentro de los límites de sus recursos, varias de estas funciones, desplegando creatividad; además, han cumplido papel pionero para introducir criterios de sostenibilidad ambiental y atención a las relaciones de género.

1.3. Desafíos específicos para las ONGs

Son varias las formas de intervención a través de las cuáles las ONG pretenden mejorar sustancialmente las condiciones de inserción al mercado de pequeños agricultores y campesinos: haciendo posible el acceso a créditos, a mejores tecnologías, al procesamiento agroindustrial, a información necesaria para tomar decisiones, etc. El primer desafío es analizar con rigurosidad y profesionalismo sus propias propuestas, no sólo en sus logros y tropiezo, - sino en sus potencialidades (replicabilidad, sostenibilidad en el tiempo, posibilidad de inspirar políticas concretas, etc.).

En segundo lugar, el interaprendizaje debe contribuir a explicitar, ahondar y analizar las hipótesis sobre las que se construyen los proyectos. Es a veces sorprendente cómo los proyectos no se detienen en volver a sus supuestos iniciales y comprobar si los resultados se ajustan a lo que era esperado.

Un tercer desafío es la necesidad de elaborar un discurso articulado globalizante sobre el desarrollo rural, que permita que los proyectos, parciales y localizados, tengan sentido *como parte de una propuesta más estratégica*.

Finalmente está el tema del *lobbying* (la traducción *cabildeo* carece de la densidad política de su equivalente en inglés). Las ONG no han sido suficientemente osadas y articuladas para convertirse en interlocutoras de los grandes centros de decisión. Hay falta de discurso para hablar y competir ventajosamente con el discurso neoliberal oficial. Los logros de los proyectos o no son contundentes, o no son suficientemente publicitados, y no tienen la fuerza necesaria para constituir buen *material de lobbying*.

2. Agroecología y gestión del espacio

2.1. Tendencias de cambio

Los criterios de eficiencia dominantes en la "lógica del mercado", son exclusivamente económicos, dejando al margen la preocupación por los efectos ambientales (deforestación, contaminación de las aguas, reducción de la napa freática, uso excesivo de agroquímicos, erosión de laderas, salinización de los suelos, reducción de la variedad biogenética, depredación de fauna etc.) y sus consecuencias socioeconómicas: inseguridad alimentaria, menos recursos por habitante, etc. Por lo demás, la ley de tierras promulgada en 1995, eliminó restricciones al uso de suelos agrícolas.

Aquí caben tres comentarios que relativizan algo lo dicho. Primero que en la población está emergiendo una preocupación por el medio ambiente (conciencia ecológica). Segundo, la aceptación formal por el Estado del cuidado del medio ambiente como responsabilidad pública (ley ambiental, varias veces modificada) y la creación de una Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAM). Finalmente, que haya empresas extranjeras mineras y petroleras que estén aplicando normas de protección de sus países de origen, los que crea lenta, pero efectivamente un cierto estándar de referencia para las empresas.

2.2. Desafíos generales para el Estado y la sociedad civil

Obviamente lo primero que se requiere por parte del Estado es la voluntad política para diseñar y ejecutar una política ambientalista. Para ello se requiere:

- Información: forjar un sistema de seguimiento de los problemas ambientales (evolución de la erosión, situación de las aguas, etc.).
- Educación: capacitación en temas ambientales, uso de tecnologías que no deterioren los ecosistemas y en asumir las responsabilidades que competen a la sociedad civil
- Investigación: promover estudio de tecnologías adecuadas a los recursos existentes.
- Normas: las normas no sólo deben ser dadas, sino ser realmente aplicables

- Fiscalización: vigilar el respeto a las normas ambientales y sancionar su violación
- Estimular la generación y difusión de alternativas agroecológicas, procesadas por ONGs y programas estatales (PRONAMACHS y SENASA)

2.3. Desafíos específicos para las ONGs

- La *educación* de la población, sectores de trabajo y público en general. Sin el desarrollo de una conciencia ecológica es poco lo que se puede lograr.
- La *creatividad*, acorde a la inmensa diversidad ecológica y cultural del Perú que obliga a una tarea constante de adaptar, difundir y adoptar técnicas *ad hoc*, y que al mismo tiempo permitan que los adoptantes puedan competir en el mercado.
- Es indispensable que las organizaciones de promoción rural *demuestren* a sus beneficiarios la superioridad de las tecnologías ecológicas (orgánicas, agroecológicas) en tres planos: *técnico* (producción es por lo menos igual al que se logra con otras tecnologías mientras mantiene o mejora la calidad y cantidad del recurso ambiental), *social* (incorporación de nuevas tecnologías no produce conflictos o disfunciones en la organización familiar y comunal) y *económico* (los resultados económicos finales son superiores a los logrados con otras opciones tecnológicas). Es esta la condición necesaria para lograr la sostenibilidad de los cambios introducidos.
- Ahí donde pueda existir el riesgo, hay que ayudar a disipar la confusión respecto del objetivo final de las opciones agroecológicas: que es el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de los hombres y mujeres.

3. Democracia y participación ciudadana

3.1. Tendencias de cambio

La tendencia centralista del gobierno actual no ha hecho sino acentuarse, generando una legislación que, al tiempo que debilita aún más la ya precaria autonomía de las oficinas públicas regionales en favor del gobierno central, crea una parodia de estructura descentralista con los Comités Transitorios de Administración Regional. Al mismo tiempo, el gobierno central ha debilitado (a través de recortes tanto de presupuesto como de funciones) a los municipios con mayor poder (los provinciales), para aumentar los presupuestos distritales, más pequeños y con menor influencia, consolidando una estructura de control de “triángulo sin base” en el cual el vértice superior es el estrecho círculo del poder Ejecutivo, y la base se encuentra atomizada.

El problema de la extremada concentración del poder se agrava por la debilidad de las instituciones, públicas y privadas, tanto políticas, como económicas y gremiales. La multiplicación de organizaciones creadas para sobrellevar una crisis multidimensional expresa la capacidad de la población para inventar maneras de sobrevivir, pero no anuncia necesariamente la reconstrucción de un tejido social y político más sólido.

Sin embargo, al ser los municipios elegidos por los ciudadanos, han ido consolidándose como la única instancia de participación de la población en la cosa pública. En este marco deben destacarse las propuestas de planificación concertada de desarrollo promovidas por varios municipios, distritales como provinciales, en las que las ONG han tenido un importante liderazgo, iniciativas que han sido incluidas en la propuesta de Ley de Municipalidades de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).

3.2. Desafíos generales para el Estado y la sociedad civil

Como se menciona en el acápite anterior, la ciudadanía, además de mostrar iniciativas para organizarse para sobrevivir, va encontrando en los gobiernos locales espacios valiosos de participación. A su vez la esperanza de un cambio en el plano general parece reposar en las posibilidades de que haya nuevo gobierno en los años siguientes.

3.3. Desafíos específicos para las ONGs

Los gobiernos locales y la participación ciudadana son temas de primera importancia para las ONG. Hay varios desafíos importantes para las ONG. El primero es el propio análisis de su experiencia, en particular de las propuestas de planificación concertada de desarrollo. Muy articulado a este análisis, es necesario desentrañar realmente qué significa un “desarrollo participativo” en proyectos implementados por las ONG.

El segundo es cómo vincular el apoyo a los gobiernos locales (a su institucionalización) con el desarrollo rural, y que esta vinculación -si se prueba que es posible- sea sostenible.

Un tercer desafío es analizar cómo establecer las vinculaciones entre las experiencias participativas y de gobierno locales, a planos mayores, regionales y nacional, que logren producir impactos significativos, ante la ausencia de instituciones de representación y transmisión de intereses.

60266320. **Género**

4.1. Tendencias de cambio

Aunque las inequidades de género se mantienen con gran fuerza, no cabe la menor duda que han habido importantes cambios en los últimos años en el reconocimiento de los derechos de la mujer, tanto en la opinión pública, en la actitud -aunque sea formal - de parte del aparato estatal, como de la legislación. En estos cambios han tenido un papel importante las corrientes de opinión y acuerdos influencia internacionales y las ONG. Por lo demás, la acción de los grupos feministas han pasado del ámbito de lo público, al de lo privado, particularmente en la denuncia de la violencia familiar de la que son víctimas frecuentes las mujeres.

4.2. Desafíos generales para el Estado y la sociedad civil

Corresponde al Estado avanzar en el establecimiento de un cuerpo normativo que elimine las diferencias que afectan la equidad de las relaciones de género. Existen alternativas políticas sujetas a controversia por lo ambiguo sus resultados, como la de discriminación positiva o la aplicación de cuotas en cargos políticos o no políticos. Otra medida es la reducción de la brecha educativa entre los sexos.

4.3. Desafíos específicos para las ONGs

En el terreno conceptual se ha avanzado poco en el esclarecimiento de lo que es el problema de las relaciones de género como diferente al tema de la mujer. Con demasiada rapidez se pasa de lo primero a lo segundo. Esto lleva a un problema más práctico: ¿cómo incorporar la temática de las relaciones de género a los programas y proyectos de desarrollo rural y de participación ciudadana?

5. Interculturalidad

5.1. Tendencias de cambio

En el Perú existe una diversidad de culturas, en la que es fácil constatar que la dominante es occidental, cristiana e hispanohablante. En las décadas pasadas fue un gobierno militar dictatorial, del general Velasco (1968 - 1975), el que más cerca estuvo de reconocer la pluriculturalidad del país. Los gobiernos democráticamente elegidos posteriores no le han dado atención alguna a este componente de la compleja sociedad peruana. Por otro lado, no existen verdaderos movimientos reivindicativos de culturas de minorías, como sí ocurren en otros países andinos.

5.2. Desafíos generales para el Estado y la sociedad civil

El Estado tiene una gran responsabilidad de encausar la diversidad cultural, promoviendo políticas educativas que atiendan no sólo a la variedad lingüística, sino a la apertura de otras culturas a los grandes procesos de modernización. Puede parecer una paradoja, pero la mejor manera de mantener la pluriculturalidad es que todas ellas sean capaces de “entenderse” con la modernidad; a la inversa, la mejor manera de convertir las culturas de las minorías como reliquias (prestas a ser abandonadas por los jóvenes) es mantenerlas relegadas en la esfera de una ruralidad atrasada.

5.3. Desafíos específicos para las ONGs

Es obvio que las instituciones deberían tomar en consideración, en el diseño y ejecución de sus proyectos, la diversidad de culturas y sus interrelaciones. Pero todo el problema está en qué se entiende por “tomar en consideración”. Son frecuentes las estériles discusiones que parten de una hipotética irreconciliabilidad de las culturas minoritarias con los procesos de modernización, ignorando las múltiples experiencias en todo el mundo de compatibilización entre el desarrollo social y económico y el mantenimiento de la identidad cultural. Profundizar inteligentemente en

esta discusión -obnubilada a veces por pasiones- y sacar conclusiones prácticas, en contrapunteo con el análisis de los proyectos que se ejecutan en contextos pluriculturales, es sin duda una difícil y estimulante tarea para las instituciones de desarrollo.

Democratización y sociedad rural

Jaime Urrutia^{8}*

La paradoja aparente, la fuente de nuestros mayores desconciertos, es que mientras se ahonda la recesión y la pequeña agricultura permanece estancada, mientras hay cada menos ingresos para las familias y se suman cada vez más pobres en el país; sin embargo no mengua el apoyo al gobierno. ¿Qué ganan los pobres y los olvidados con apoyar a Fujimori?. Algo tiene que haber qué lo explique.

Yo diría para adelantar una idea general, como una hipótesis, que ahora hay voces múltiples en la población, porque se ha ampliado la ciudadanía. Esto se encuentra frente a una nueva estructura e imagen del Estado, y con nuevas vías de intermediación política. Han cambiado las reglas del juego. Para decirlo en términos que merecerían dedicarle un estudio propio, nunca el Congreso peruano fue tan cholo como es ahora. Habría que hacer comparaciones con la composición de los congresos anteriores. Ya no están los señoritos o señorones de la política. Ahora hay una nueva composición, incluso no diría racial sino cultural, en los que son intermediarios en la política.

Esto nos remite a los muchos y muy acelerados cambios que ha vivido el país, la sociedad rural en particular, desde el fracaso del populismo alanista. Ya lo había señalado Sinesio López: ha cambiado sustancialmente el mapa institucional. Después del fracaso de Alan García, sobrevino el desmoronamiento de las instituciones del Estado, de los partidos y de las organizaciones de la sociedad civil, y en su reemplazo quedaron instituciones y prácticas medio populistas: las Fuerzas Armadas, la Policía, la Iglesia, las instituciones vinculadas al mercado. Eso es lo que queda.

Las instituciones que regulaban el mercado desaparecieron o están desapareciendo. Las instituciones que fortalecen el mercado se consolidan, la SUNAT y todos sus afines. En la sociedad civil han desaparecido las grandes instituciones intermediarias, los gremios, las agrupaciones mayores, y ahora hay infinidad de representaciones en organizaciones pequeñas y muy fragmentadas.

Algunos rasgos distintivos de la sociedad rural en el contexto actual son la pequeña agricultura, la pequeña propiedad y la pequeña producción; las relaciones de mercado, la presencia ampliada del Estado, la urbanización, que aunque parezca irónico es una de las consecuencias de la guerra

^{8*} CEPES

de Sendero, la migración, la cultura chola que es un tema que no ha sido tocado en los últimos tiempos, y los espacios institucionales locales.

Dentro de ese contexto, referido a las organizaciones y a la institucionalidad, yo quisiera señalar cuatro características fundamentales. En primer lugar: *la atomización*. Nunca hubo tantas organizaciones rurales en un escenario de institucionalidad tan débil como el que vive el país. No sé si es necesario que haya más organizaciones para que haya más institucionalidad; pero hay cualquier cantidad de instituciones. Por donde uno va en el campo, hay: clubes de madres, comedores, vasos de leche. Son los mejores ejemplos, pero seguramente hay mucho otros que añadir. Las políticas de asistencia social exacerban ese pragmatismo que busca conseguir algún apoyo del Estado en servicios o en productos, o alimentos, a través de miles de organizaciones, incentivadas desde la política pública.

Lo segundo, la representación y legitimidad de las instituciones se expresa meramente en *niveles locales*, casi con identidades locales. Son agrupaciones de campanario para decirlo en términos pueblerinos, no van más allá. No existe ni siquiera Federación de Comunidades en las provincias. Cada comunidad es una institución y dentro de ellas, cada club de madres, cada vaso de leche, cada comité de gestión de una obra, etc., también lo son.

En tercer lugar, las categorías agro y campesinado, ya no son referenciales en ningún discurso, ni desde el gobierno, ni desde abajo; han sido descartadas. Las ha reemplazado el concepto *productor agrario*, que ahora llena los discursos ideológicos y los vinculados al aumento de la importancia de los valores de mercado.

Por último como cuarto elemento diremos que las organizaciones de productores existentes, de empresarios agrarios, etc. no adquieren la legitimidad necesaria para consolidarse; los comités específicos por líneas de producción tampoco. Esto ocurre no sólo en el agro serrano, sino en el más moderno de la costa y selva.

En suma la atomización, la representación local y las nuevas vías de intermediación para negociar con el Estado son características comunes a las organizaciones y a la institucionalidad rural en general. Dentro del mundo rural hay dos instituciones fundamentales desde el punto de lo que llamamos el desarrollo. Los gobiernos locales es decir las municipalidades sobre todo distritales, y las comunidades campesinas.

Respecto a ellas quisiera mencionar algunas características. En primer lugar hay que reconocer que su significación es más relevante en el ámbito serrano. No me gusta la palabra andino, se ha prestado a muchas cosas. Pero aún en la sierra, donde nadie niega su presencia, las dos instituciones no tienen muchos puntos de encuentro. Los puntos de desencuentro son mayores. Las municipalidades se están tragando, en el buen sentido, a las comunidades. Hay un proceso de distritalización de los espacios que antes eran espacios comuneros, y la municipalidad ha

adquirido cada vez más poder en los distritos rurales, donde las comunidades tenían el mayor peso en el pasado.

El proceso de distritalización involucra a muchas comunidades y habría que seguirlo con mayor atención, incluso ahora se acentúa porque hay esta posibilidad de formar centros poblados menores, con alcalde y todo, para negociar más directamente con el Estado. Las comunidades ya no son la mejor vía de negociación con el Estado. Es más práctico, útil, y efectivo convertirse o vincularse a la municipalidad.

En segundo lugar, la incorporación de los municipios a la vida política es relativamente reciente. No nos olvidemos que recién hace 17 años que hay elecciones municipales, sin embargo en estos últimos años, ese es el espacio político por esencia en el país y en el mundo rural también. Es en torno a lo municipal donde se realiza o canaliza las expectativas de la población, aunque sólo sean demandas locales. Si retrocedemos 40 años qué encontramos. Pues no otra cosa que los notables gobernando en municipios que no eran elegidos y decidiendo la suerte del mundo local y rural.

En tercer lugar, a pesar de lo dicho, es cierto que en los municipios se reproducen los mismos vicios del Estado, es decir centralismo y falta de participación ciudadana. Esas limitaciones se aprecian hasta en el distrito más lejano, con mayor o menor intensidad de acuerdo a las regiones. En cuarto lugar, quisiéramos volver a percepciones antiguas, reforzadas bajo la pobreza actual, a través de las cuales la población tiende a considerar al Estado como el “papá” y la municipalidad como la “mamá”. En Ayacucho cuando venían al municipio las diferentes delegaciones a pedir algo decían “la municipalidad es como nuestra mamá, y el gobierno como nuestro papá” y ustedes como mamá tienen que atendernos. Esta visión se agudiza en la medida en que la pobreza obliga a vincularse a decisiones absolutamente pragmáticas e inmediatistas para sobrevivir.

En quinto lugar, tampoco hay liderazgos ni organización suficiente en las comunidades, en su vinculación con los municipios. Hay serios problemas. La visión más esquemática diría “las comunidades son un estorbo para el desarrollo del país”; la otra visión idealista diría “las comunidades son un potencial para el desarrollo”. Esta es una discusión que tiene 40 años y todavía no está zanjada. Como dice Degregori en el libro que publicamos del Encuentro del Cusco “la comunidad será o no potencial, depende del contexto y depende de otras cosas, igual que depende si la pequeña agricultura es o no un elemento fundamental para el desarrollo del agro en el país”.

Estas características de los municipios y de las comunidades nos remiten al tema de la construcción de una identidad étnica en el Perú. Detrás de esto hay la referencia al acuerdo 169 de la O.I.T. Algunos grupos han empezado a surgir reivindicando identidades étnicas, incluso en

la costa del país, porque hay recursos grandes que además van a ser más grandes y va ocupando un espacio poquito a poco mayor en la discusión nacional.

Pero si revisamos los mapas lingüísticos veremos que el mayor porcentaje de población de habla de una lengua nativa, sobre todo en la sierra de Perú, coincide con los lugares donde hay mayor número de comunidades y más alto índice de pobreza. En este país ser distinto culturalmente es ser más pobre y más marginado. En esas condiciones, ¿quién va a querer ser distinto culturalmente para seguir siendo marginado?. Entonces hay retos grandes para esta construcción de una identidad étnica. El primero y más grande, es que tiene que haber organizaciones propias. Los recambios de intermediación política, la ruptura entre las clases medias ilustradas y las organizaciones de base, determinan, entre otras cosas, que la población más pobre busque sus propios medios de hablar, sus propias vías de expresión. Y aunque sean múltiples y dispersas, las pequeñas organizaciones, son suyas, no están requiriendo ninguna intermediación.

El segundo desafío es que haya una elite ilustrada. Así como ha habido un sector medio vinculado a los partidos políticos, en la construcción de una identidad, a partir de elementos culturales, distintivos, tiene que haber una elite ilustrada, una burguesía india como llama Paco Rhon en un texto.

El tercer desafío es la reivindicación misma de lo que es indígena o cholo, o cualquier otra caracterización. Cosa que la población no está dispuesta a hacer por ahora. Nadie reivindica en este país el término indígena, ni siquiera en la sierra, y quien lo hace o es una persona que mira desde otros sectores de la sociedad o es alguien de buena voluntad que pretende que los más pobres, marginados y distintos, hagan de este término una bandera para lograr mejores condiciones de vida.

En cuarto desafío son las propuestas y el derecho a la diferencia que deben construirse en cosas muy específicas. Por ejemplo en la educación bilingüe. Las posibilidades futuras de una identidad étnica son pues bastante limitadas. Posiblemente nos vamos a encontrar en los próximos tiempos con multitud de instituciones. De esas que afirman que los aymaras son distintos. Ya conocemos el frente del pueblo Mochica, con sus delegados y todo. Y voy a proponer a algún iqueño hacer un frente de indios Nazca, para por allí también conseguir fondos.

En términos globales las ideas fundamentales que he pretendido transmitir en esta maratón es que hay más instituciones que nunca, en un contexto donde el Estado ha cambiado de cara y de manera de ser. El Estado también está más presente que nunca. Nunca ha habido tantas oficinas, en zonas donde había la violencia y donde no la hubo tanto. Hay muchas más organizaciones y un diálogo distinto. Antes hablaban con reivindicaciones de un tipo y ahora el diálogo es otro, y ese lenguaje de ese diálogo todavía no lo conocemos bien.

Ciudadanía y Derechos Humanos en Áreas Rurales

Francisco Soberón^{9}*

Es indudable que la perspectiva de derechos humanos en la acción y en la reflexión no es de larga data en nuestro país. Si bien hemos celebrado los 50 años de la Declaración Universal y la adhesión del Perú, lo cierto es que sus alcances recién se vieron reflejados en la Constitución del 79. El movimiento por los derechos humanos también es una aparición de finales de los 70 y, lo que es más importante, también por esa época se empieza percibir una creciente asimilación de sus principios y valores dentro de las organizaciones populares. Indudablemente la situación vivida los últimos años ha influido la manera como nos aproximamos a los derechos humanos en el país.

Dado el carácter masivo y sistemático de las violaciones producidas, se tiene a considerar la realidad a través del dato estadístico, número de desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, personas injustamente detenidas; como si se tratara de una historia cuantitativa. Cada vez más, las estadísticas de violaciones se van pareciendo a los índices inflacionarios y cumplen el mismo papel engañoso y peligroso de afirmar que todo está yendo para mejor. Pero no hay que olvidar que cada violación de derechos es un crimen en sí mismo y que hay muchas más formas de atentar contra las personas que las que se dieron en el pasado.

Para que se pueda decir que hay vigencia plena de los derechos humanos se debe vencer una enorme distancia entre la realidad y las palabras. No porque no hay delito tipificado hay necesariamente justicia. Esto hay que tenerlo claro, sobre todo cuando se sale de una etapa de agudo conflicto y subsisten muchas formas intermedias de negar los derechos humanos a mucha gente.

En el Perú hay lo que podemos llamar una nueva época, en medio de una precaria pos guerra. Los desafíos en términos de ciudadanía y derechos humanos, en un momento así son grandes, y los son más para quienes asumimos que los derechos humanos son integrales e indivisibles, es decir que hemos superado la idea que unos derechos van detrás de los otros, o que unos pueden existir sin los otros.

Podemos hablar de la presencia de diversas secuelas del conflicto armado interno. Por ejemplo el tema de los injustamente detenidos, que se encuentra estancado por decisión política. Recordemos que en el Perú, las cifras oficiales hablan de 9,000 personas que han sido detenidas, investigadas y procesadas. De ellas 3,500 están actualmente en las cárceles. Quiere decir que 5,500 fueron injustamente intervenidas, detenidas, procesadas y condenadas, en muchos casos. Hay 462 casos de indultados, gente que estuvo condenada y salió por gestión de la comisión ad

^{9*}Aprodeh

hoc. Estimamos que existen todavía pendientes 200 casos sin resolución y no hay voluntad política de atender este drama.

Pero hay otros temas que afectan fundamentalmente poblaciones en zonas rurales serranas, que tiene que ver por ejemplo con los requisitorios. Aquellos ciudadanos que están con órdenes de detención y que están en condición de no habidos. Muchos figuran ahora dentro de la población desplazada que emigró a las ciudades donde viven. Las estimaciones sobre este problema, hechas con la Defensoría del Pueblo, indican que son alrededor de 5,000 y tampoco hay voluntad de gobierno para atender esta problemática de magnitud realmente significativa.

Pero además hay un tema central que creo que tiene que ver con la forma como vamos a encarar el futuro, que es el de la ausencia de verdad y justicia frente a los graves hechos que se vivieron en los 15 años de la violencia política. Esto hay que atenderlo y darle un curso adecuado, si queremos real y verdaderamente promover un proceso reconciliador para la sociedad peruana. La historia oficial está presentado a los grupos subversivos como los únicos violadores de derechos humanos. En cambio las responsabilidades del Estado se han convertido en meros excesos o directa impunidad. Frente a la obligación de sancionar a los violadores de derechos, sólo se penaliza a los grupos armados, pero se amnistía y se consagra la impunidad absoluta para los agentes estatales que han cometido este tipo de delitos.

En América Latina estamos viendo como, después de 20 o 25 años, la cuestión de la verdad y la sanción justa, sigue vigente, sigue aflorando. Hay ciertamente nuevas posibilidades que se ofrecen para alcanzar justicia cuando los sistemas nacionales regulares han sido incapaces de brindarla. No sólo está el nuevo sentido global de la justicia, sino iniciativas nacionales como la Mesa de Diálogo en Chile; disposiciones dictadas en Argentina para esclarecer la situación de los desaparecidos. Este es un tema que ha avanzado indudablemente muy poco en el caso nuestro.

Los organismos de Derechos Humanos tenemos documentados 3,000 casos de desaparecidos. Pero se estima en cifras estatales que se dieron a conocer alguna vez que habían habido 5,000 denuncias. Es otro tema que está pendiente y en el que el universo principal de población afectada se halla en zonas rurales. En particular en los departamentos de emergencia originaria y otros a los que se extendieron estas prácticas. Pero hay más que todo esto.

El día de ayer la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos hizo público, en el marco de la campaña por “Vivamos sin tortura en el Perú”, un informe sobre 10 años de tortura, que presenta 4,061 casos documentados. Si bien Lima concentra 1,000 casos, en notorio también que los departamentos de zonas rurales andinas como Junín, Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Cajamarca, Puno, Cusco, sean en los que se registra el mayor número de denuncias.

El movimiento de derechos humanos de cara al próximo proceso electoral, va a lanzar una plataforma mínima de derechos humanos para confrontarla con los candidatos; tanto presidenciales como al congreso, y son un conjunto de puntos que quisiera brevemente referirlos porque muchos de ellos tienen que ver con problemática en zonas rurales.

Esta el asunto de los inocentes en prisión y los requisitorados; el de la reforma de la legislación antiterrorista. El asunto de la atención integral a las víctimas de la violencia política, que el tema de la reparación al daño. En el Perú sólo algunos casos de autoridades locales, tenientes gobernadores, gobernadores, alcaldes, y después de muchos problemas, han sido objeto de alguna reparación del Estado como resultado de la violencia que se vivió en el país. Pero el grueso de la población está al margen de cualquier mecanismo de reparación y creo que esto debemos promoverlo e impulsarlo. Hay una ley incluso y un presunto fondo nacional indemnizatorio por error judicial y detención arbitraria que sin embargo no funciona porque no se le asigna recursos por el Estado. Vinculado al tema de verdad y justicia, está indudablemente la derogatoria de las leyes de amnistía que se dieron en el año 95.

La imposibilidad de promover justicia y verdad en el ámbito nacional, ha llevado a orientar muchos casos vía mecanismos supra nacionales. El Perú es el país que tiene el récord de informes y casos del sistema interamericano, desde el año 86 a la fecha, que no han sido atendidos en sus recomendaciones. Y no es como muchas veces se pretende presentar por parte de la campaña del actual gobierno, que sólo tengan acceso a estos mecanismos aquellos que tienen recursos como en el caso Ivcher o el del Tribunal Constitucional. Si vemos el balance de los casos presentados, resueltos o no por la Corte, se verá que se trata en muchos casos de ciudadanos del mundo rural, casos de desaparecidos, ejecuciones, de torturas. Y en ninguna de estas recomendaciones, ha habido una política de buena fe del Estado peruano para buscar resolverlas por las vías que ofrece el sistema. Recién hoy estamos viviendo un caso que parece ser que va a ser la primera solución amistosa, que es el de la Sra. Machaca en el que están involucradas las compañeras de Manuela Ramos.

Indudablemente que para encarar esta situación hay mecanismos que otras experiencias han ofrecido. Dependiendo de la situación política que enfrentemos en el país en el próximo año habrá que levantarlos y plantearlos. Por ejemplo: la creación de una comisión de verdad que revise todo lo acontecido en estos 15 años y pueda atender y resolver algunos de los temas pendientes. Indudablemente que también hay algunos aspectos que tienen que ver con la institucionalidad democrática que son básicos y fundamentales. Todo lo que es el sistema judicial, Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional que han sido desmantelados, avasallados, controlados políticamente. Y hay algunos aspectos que tienen que ver con la población rural en zonas andinas.

Está el D.L. 741 sobre Comités de Autodefensa y recientemente se ha dado la ley sobre servicio militar obligatorio, donde se reconoce que puede ejercerse este servicio militar en los comités de autodefensa. El cuestionamiento que hacemos a esa concepción de comités de autodefensa, es que es una concepción militarizada de la autodefensa. Ha habido experiencias previas a los escenarios de violencia de rondas campesinas y creemos que podrían llegar a jugar un rol positivo en el control de orden interno bajo dirección de autoridades civiles locales, desligándose de esa relación militar. La situación de militarización sigue siendo uno de los aspectos fundamentales que todavía afecta algunas de las antiguas zonas de emergencia. La presencia sobredimensionada de lo militar sobre lo civil, hace que no sea suficiente que por decreto se elimine la condición de emergencia de las provincias y departamentos.

Hay prácticas que restringen la participación de la sociedad civil. La atomización organizativa es uno de los aspectos que impiden hacer valer los derechos en las zonas rurales.

También está el aspecto que se refiere a derechos económicos y sociales. La Ley de tierras que se ha dado bajo este gobierno, que está pendiente de reglamentación, incluye problemas y transgresiones que afectan no solamente a la población de las zonas rurales andinas, sino también a las poblaciones indígenas nativas en las zonas de la Amazonía. Han habido algunos esfuerzos de coordinación de ONGs con organizaciones representativas de estos sectores para buscar incidir sobre esta situación.

Un último aspecto que quisiera llamar la atención es también que hay, tanto en zonas rurales andinas y amazónicas, una nueva preocupación a partir de la presencia de empresas multinacionales y el impacto de su acción sobre derechos humanos. Una experiencia reciente, junto con la Vicaría de Cajamarca, nos ha llevado a coordinar con organizaciones de comunidades campesinas ante el despojo que sufrieron con las empresas mineras en la compra de sus tierras para la explotación de minerales. Ha habido un proceso de negociación para alguna reparación a esta situación que se produjo. Han habido otras intervenciones de organizaciones no gubernamentales apoyando a organizaciones indígenas como FEDAMAD en Madre de Dios en los procesos de negociación y diálogo con empresas transnacionales del petróleo. Recientemente hubo una aproximación que ha hecho el alcalde de Huaraz a raíz del conflicto con la empresa Barrigs de Canadá, entonces hay creo yo una atención a dar sobre lo que significa la acción de estos nuevos actores que pueden sus políticas y sus acciones vulnerar derechos ante la pasividad del Estado en defender estos derechos de los ciudadanos.

Capítulo II
La Agricultura y los
Gremios de Productores

Viabilidad de la pequeña agricultura y del campesinado.

Alvaro Quijandría^{10}*

Nuestra agricultura previa a la reforma agraria, podía fácilmente clasificarse en tres componentes: una agricultura tradicional extensiva dedicada básicamente a cultivos de exportación: algodón, azúcar, café y también bastante intensa en té, arroz, maíz, papa, una ganadería lechera constituida y de engorde de ovinos básicamente en las zonas del centro del país, en la sierra. Una pequeña agricultura dedicada básicamente al mercado interno, con siembras dirigidas hacia este mercado como choclos, cebolla, camote, yuca, tomate, etc. Y una agricultura de subsistencia cuyos cultivos principales y representativos son la papa, las habas, el olluco, la quinua y otros.

¿Cuál era la acción del Estado sobre estas tres agriculturas?. Para la agricultura tradicional extensiva, el Estado básicamente era normativo, había reglamentaciones sobre fechas de siembra y exportaciones. Pero en lo esencial toda esta agricultura se desarrolló sin un apoyo técnico del Estado, porque ella misma tenía una historia técnica de primer nivel. Ni siquiera era necesario la investigación. Los principales logros de investigación en algodón, en azúcar, provenían del sector privado y no de una influencia directa del Ministerio de Agricultura. En papa y en maíz sí tuvo bastante influencia de la Universidad Agraria.

El Ministerio de Agricultura estaba dedicado básicamente a brindar apoyo técnico y a solventar de alguna forma a la pequeña agricultura y lo hacía a través de programas como el CIPA, que en su momento tuvo bastante eficiencia como vehículo para lograr una mejor productividad. En la agricultura de subsistencia había programas contra la pobreza, pero también algo amarrados con el interés político, en este caso de Acción Popular. Este era el panorama sobre el cual se movía el Ministerio de Agricultura, normando para unos, ayudando directamente a otros, y haciendo una labor distinta a la de desarrollo agrario para la agricultura de subsistencia.

Pero ha habido cambios. Vino la reforma agraria y a consecuencia de ellas se revolucionaron las estructuras y ahora tenemos cuatro tipos de agricultura bastante diferenciados. Ahora hablamos de una agricultura de inversión, de la cual se discute mucho en los medios empresariales, y que abarca aproximadamente 45 mil Has. solamente en la Costa. Tiene características muy marcadas, es conducida en forma empresarial, con buena tecnología, tierras tituladas, tiene asistencia técnica de primer nivel, acceso a financiamiento por la banca privada, y se encuentra dirigida básicamente a productos de exportación: espárragos, cítricos, mangos, uva de mesa, marigold, otros. Esta es la agricultura de la cual se dice que debe ser el motor del resto del sector agrario y que el futuro del país está en su incremento.

^{10*} Asociación de Empresarios Agrarios

La agricultura de alta inversión, sin embargo, tiene dos limitantes. En primer lugar no hay inversión grande interesada en agricultura. Sólo dos firmas: una española y otra chilena, han llegado al país a partir del año 90, dentro del régimen de libre mercado, representando el 1% de la inversión extranjera total. Este sector, por tanto, no ha sido un atractivo especial para la inversión extranjera.

La segunda agricultura es la de cultivos tradicionales, que abarca alrededor de 1'200,000 has. y comprende 7 u 8 productos principales. Son, en su mayoría, los beneficiarios de reforma agraria y del posterior proceso de parcelación, y prácticamente en su totalidad corresponden a pequeña agricultura. Involucra cultivos de arroz, papa, algodón, café, caña de azúcar, maíz amarillo, maíz amiláceo. Tienen como común denominador el problema de financiamiento; el del tamaño de propiedad entre 5 y 10 has.; la carencia de asistencia técnica; las dificultades de titulación; la escasa organización; los nulos mecanismos de defensa en la comercialización; la productividad muy reducida; y la descapitalización progresiva de sus predios. Esta es agricultura de costa, sierra y selva.

Este es el sector que más pesa dentro de lo que consideramos la formación del producto bruto agrícola y, sin embargo, es también el que resulta más golpeado con el ingreso de la economía de libre mercado al campo, porque no tenía y no tiene los mecanismos de defensa para actuar en él. En el momento que se cierra el Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura reduce su personal a menos de la tercera parte, abandonando la asistencia técnica, la agricultura tradicional sufre un golpe severo. Definitivamente queda claro que los niveles de productividad actuales no se puede salir adelante.

La tercera agricultura es la de propiedad tradicional, segmento que no fue afectado por la reforma agraria, razón de la poca extensión de sus predios, que oscilan entre las 5, 30, hasta 50 has. dedicadas básicamente a productos dirigidos al mercado interno: cebollas, camote, choclo, frutales diversos, hortalizas, y no presentan mayores problemas de titulación. Ya estaban titulados desde antes de la reforma agraria. Tienen un acceso muy limitado al crédito de la banca comercial y son afectados directamente por los bajos precios en el mercado interno y por el retiro brusco de la banca de fomento. Están escasamente organizados y tienen nulos de mecanismos para acceder a mercados de exportación. Abarca un aproximado de 800 mil has. bajo riego, muy descapitalizadas y si bien trabajan con mejor tecnología que el segundo sector, el de beneficiarios de la reforma agraria y parceleros, también comparten mucho de sus problemas. Están igualmente repartidos en las tres regiones de país.

El cuarto sector fácilmente clasificable, es la agricultura de subsistencia y de extrema pobreza, que abarca tierras marginales en sierra, costa, selva, integradas por comunidades y pequeños agricultores, en explotaciones no económicamente viables, con problemas de titulación, acceso a los mercados, asistencia técnica, créditos. Las áreas totales, incluidos los pastos naturales de

las comunidades, superan largamente la suma de los tres sectores anteriores, y están considerados los centros de la extrema pobreza.

¿Cuáles deberían ser las prioridades del gobierno ante estas cuatro agriculturas?, ¿a qué sector debería dar más apoyo?. Porque hablar sin discriminar realidades diversas es engañoso. Por ejemplo el caso de la reducción del impuesto a la renta a los productores agrícolas de 30 a 15%, que sólo alcanza al primer sector de alta inversión y no tiene ninguna influencia sobre los demás. Hay una serie de medidas que aparentemente en el curso de estos años se han dado como apoyo a la agricultura, pero su impacto ha sido totalmente distinto según del tipo de agricultura que se trate.

De parte de los productores es evidente que, después de la reforma agraria, el sector empresarial quedó tremendamente reducido. Otro error estratégico del gobierno fue pensar justamente que el sector privado podía cumplir determinadas labores que hacía antes el gobierno, como la asistencia técnica o investigación. Pero el sector privado que ha quedado en la agricultura es muy débil, muy deprimido y muy reducido. El Banco Agrario en el momento de mayor movimiento tenía 300 mil prestatarios registrados. En sus últimos años además procedió hacer una calificación de los agricultores que durante muchos años nunca habían incumplido sus préstamos a los que tenía clasificados como agricultores tipo “A”, llegando a sumar 60,000 personas. En este momento la banca comercial cubre la actividad de 1,500 productores, que es el escenario total del financiamiento en el campo, exceptuando cajas rurales, y el movimiento de ONGs de financiamiento y de algunos otros mecanismos de crédito directo. Pero el panorama global y lo que se llama la fuerza empresarial en el campo está reducido a este sector de 50 mil Has. y de 1,500 prestatarios.

En 1969, al producirse la reforma agraria eran tres los gremios fuertes en el campo: la Sociedad Nacional Agraria, la Confederación Campesina del Perú y la Federación Nacional de Campesinos, la FENCAP. Ciertamente, cada uno con ideas distintas y conflictos constantes. Pero este era el universo sobre el cual se movía el aparato gremial.

En el año 99, las organizaciones gremiales que aparecen con cierta frecuencia y tienen actividad real son la CCP, la CNA, la Junta de Distritos de Riego, la Junta del Café, Fongal, la Asociación de Empresarios Agrarios, Productores de Aceituna, Cámara Forestal, ONA, Movimiento de Integración Agraria, este es novedoso, el PROCITRUS, Instituto del Espárrago, el Algodón, Mango, Lúcuma, Cebolla, Palta y otros. Hay una relación de asociaciones, entre ellas las que ha promovido PROMPEX, dirigidas básicamente a mercados de exportación, donde figuran nada menos que 23 entidades: Agrotrade, Valle Sagrado de los Incas, Comité de Exportadores de Plantas Medicinales, Productores de Cítricos, de Limón, de Lúcuma, de Mango, de Piscos, de Menestras. O sea gremialmente estaríamos en el mejor de los mundos, pero la realidad es que es un sector con muy poca fuerza gremial, muy pobre, con muy poco poder de convocatoria y

disperso. La excepción en esta tendencia es CONVEAGRO, que ha tenido el concurso decisivo de CEPES y la Coordinadora Rural, para reunir a los principales gremios para hacer política unificada y propuestas viables.

Pero la realidad es esta. Tenemos un movimiento gremial muy desintegrado y es muy poco lo que se puede esperar de él como fuerza negociadora. En muchos casos hay productores que están en tres o cuatro gremios a la vez, lo cual al final significa un desperdicio de esfuerzos y una notable desconcentración de recursos.

El tema ahora cómo desarrollar y establecer políticas diferenciadas en cada tipo de agricultura. Dentro de la Asociación de Empresarios Agrarios, la impresión que existe es que el principio de libre mercado no se aplicó en su totalidad. El gobierno tuvo la idea de hacer los cambios lentamente, justificándose en el terrorismo. Se tenía una política agraria, pero esta giraba en hacer las cosas muy lentamente. Evitar desplazados y hacer que la integración de la pequeña agricultura se hiciera en forma gradual y que la inversión extranjera no afectara el mercado de tierras directamente.

El dilema que queda ahora hacia adelante es si pensar en que el modelo que se aplicó era adecuado o es necesario cambiarlo. Opinamos que el modelo no se llegó a aplicar, porque no funcionaron muchas de las cosas que se tenían como mecanismos. En segundo lugar porque había un divorcio total entre la política del Ministerio de Economía y la política del Ministerio de Agricultura.

Economía ha enarbolado un esquema liberal excesivamente duro. Nuestra agricultura no es competitiva, por lo que era una locura querer ser más liberales que el resto, trasladándonos al extremo. La reforma agraria en el Perú fue mucho más intensa que en otros países. Ahora nos hemos ido al otro lado de la banda, el liberalismo extremo, y la más perjudicada es la agricultura que no estaba preparada para experimentos.

La acción del Estado en la agricultura de alta inversión, debe ser como antes, con la gran agricultura, simplemente normativa y de seguridad a los que arriesgan capitales, con un mensaje político claro: respeto a las leyes, incentivos de tributación, desarrollo de la agroindustria complementaria, etc. Es difícil pensar que simplemente el desarrollo de la agricultura vaya a solucionar el problema de empleo que hay en el país. La agroindustria es el segundo piso de un edificio, que sólo se puede consolidarse con base en una agricultura de desarrollo. Hay simplemente favorecer el clima de inversión. Este es un sector que va a desarrollarse, en el mejor de los casos, hasta el rango de las 120 a 150 mil has. No es posible pensar que nuestra agricultura pueda convertir algún día el 1'200,000 has. de cultivos tradicionales a cultivos de exportación no tradicionales. No hay mercado para eso, no hay actores para hacerlo y no tiene sentido hacerlo. Chile basa su desarrollo agroexportador en la explotación intensiva de 180,000 Has., Esa es la realidad. Y el 85% de los productos que exporta como agroindustria, están

manejado por 15 compañías extranjeras que son las que tienen el grueso del negocio. Es inversión extranjera que ha llegado con tecnología, con capital y que se ha integrado con los productores chilenos.

En la agricultura de cultivos tradicionales, muchos de los cuales han sido de exportación, la acción directa del Estado debe servir para solucionar problemas de titulación, financiamiento, propender una mejor organización de los productores, darles mecanismos de comercialización. Muchos de estos problemas, además se repiten en el sector de la pequeña agricultura tradicional. La inacción del gobierno causada por la confusión de sus objetivos, ha afectado la actuación de algunas ONGs, y agentes agrarios. Muchos se preguntan si su ubicación es al lado de las comunidades o de la pequeña agricultura, y cómo actuar para ayudar al desarrollo agrícola. En el lado del alivio a la extrema pobreza, confluyen una enorme cantidad de organizaciones, creando excesiva concentración y descoordinación sobre metas y programas. Dentro del ministerio hay programas distintos que van a los mismos fines. En la agricultura de subsistencia hay mucho más presencia del Estado que antes, pero esto no significa que se pueda decir que sea efectiva.

Siete son los puntos en los cuales se pueden ubicar los nudos que afectan a la mayor parte de las agriculturas existentes. Primero, el financiamiento; segundo la titulación; tercero, un adecuado programa de asistencia técnica y sanidad agraria; cuarto, falta de normatividad precisa en tierras, agua, etc.; quinto apertura de mercados y convenios arancelarios; sexto, tributación, que ahora se ha vuelto a mencionar mucho por la propuesta de tratar de tener un solo impuesto para la agricultura.

Pero lo más importante lo pongo al final, en séptimo lugar, es la visión futura, qué modelo de agricultura queremos para el futuro. Si nos referimos a lo que nos manifestó el Presidente en su mensaje en 28 de Julio, veremos que la posición es simplista. Nos habla de una sierra verde, forestada, para que las comunidades puedan criar con mayor facilidad su ganado. Se pretende crear pastos y microclima. A nosotros nos parece una visión muy limitada de lo que hay que hacer, hay demasiados problemas en la agricultura y hemos pasado demasiado tiempo de inacción o de marcha lenta y creo que lo más importante es tener una visión de qué cosa tenemos dentro de la agricultura, cuáles son los nudos que la afectan y qué agricultura es la que queremos en el futuro. Si esto se resuelve en buena hora.

El tema agrícola va a estar de moda en las próximas opciones electorales. Todos van a hablar del tema agrícola, pero de esto hablan siempre antes de las elecciones y el mensaje es siempre el mismo: vamos a dar prioridad a la agricultura. Lo que queremos los productores es que nos digan cómo y que van a hacer y específicamente qué medidas se van a tomar. Nosotros seguiremos trabajando en CONVEAGRO, reunidos con los gremios, sentados realmente a

concertar, uniendo gente que tiene opiniones distintas, para poder llegar a un acuerdo. Y en esas estamos y vamos a seguir trabajando.

Sin Pequeña Agricultura no hay Agro Nacional

Andrés Luna Vargas^{11}*

El presente trabajo recoge la reflexión de un grupo integrado por productores, ONGs, universidades, entidades públicas y privadas, de Piura, y está referido a la situación de la pequeña agricultura que es mayoritaria en Piura y en el agro nacional.

Efectivamente, no solamente estamos hablando de una gran cobertura, sino de una enorme cantidad de recursos en manos de la pequeña producción, al punto que preguntarse por su viabilidad casi equivale a cuestionar la viabilidad de la actividad agraria en general. La CCP en su Octavo Congreso, dijo que si la pequeña agricultura no fuese viable, el agro peruano en general no lo sería. Ahora bien, hay suficientes razones para justificar una preocupación por el desarrollo social y económico de la pequeña agricultura. Es evidente que no existe una política agraria promotora; que cunde la desorganización y desconfianza entre los pequeños agricultores, y que es aún significativo el atraso tecnológico y de gestión en que se desenvuelve.

No son novedades de esta década; pero si tienen significados especialmente graves en el contexto de una apertura económica que obliga a competir con agriculturas más modernas y frecuentemente protegidas. Se repite que el agro deberá ser el sector protagónico del desarrollo del país; pero se insiste en modernizar sobre la base de la mediana y sobre todo de la gran propiedad agraria, dejando de lado a la pequeña agricultura. A partir de ello se prolonga la pobreza rural, se profundizan las desigualdades económicas y sociales, y se reduce el espectro de lo moderno a un número muy pequeño de unidades, manteniendo postrados a la mayoría de los productores.

Si queremos desarrollar el Perú, tendremos que desarrollar la agricultura y para desarrollarla habrá que darle impulso y modernidad a la pequeña agricultura. Si ella prospera disminuirá la pobreza, se generarán más puestos de trabajo; se incrementará la demanda de productos manufacturados y de servicios; se estimulará la economía urbana y se reducirá la inseguridad y dependencia alimentaria.

Se debe romper con la tendencia de asociar comunidad o pequeña producción con atraso productivo tecnológico y pobreza. Hay que atreverse a apostar y apoyar a los pequeños productores. Ahora, con la revolución científica y tecnológica, hay posibilidades de aplicar técnicas de alta productividad en pequeños espacios, cultivos con cobertura para aminorar riesgos climáticos, producción de forraje verde sin praderas y otros.

El agro en general y la pequeña producción en particular, no tienen preponderancia porque los gobiernos no los han tomado en cuenta. Los modelos de desarrollo que han primado han tenido una base primaria exportadora y urbano industrial. Proponemos una visión de desarrollo en la

^{11*} Dirigente del Comité de Gestión del Agro Piurano y de la CCP

que los pequeños productores, mujeres y hombres, desarrollen un conjunto de capacidades y derechos para hacer una agricultura sostenible, moderna y competitiva, en el marco de una sociedad democrática, descentralista y equitativa a través de una estrategia que ponga énfasis en los siguientes asuntos:

Reconocimiento de la diversidad: productiva, climatológica, y socio-cultural,

Organización para y por los agricultores.

Desarrollo sostenible: con una visión de futuro, con respeto profundo a la conservación y producción de los recursos naturales.

Debe haber un nuevo modelo de producción agropecuaria, que ponga énfasis en un tipo de innovación tecnológica, consistente en la combinación de la sabiduría acumulada en las formas tradicionales de producción con la tecnología moderna. Un esquema de organización y participación de los pequeños productores que recoja sus iniciativas y desarrolle sus potencialidades. La aplicación de conceptos y principios ecológicos al diseño y manejo de agrosistemas sostenibles. El perfeccionamiento de la gestión administrativa por parte de los productores. La decisión local sobre el manejo y el destino de los recursos generados, considerando redistribución, equidad, seguridad y nuevas formas alternativas de producción de acuerdo a las exigencias de la dinámica de mercadeo que le permite una gran elasticidad económica y por consiguiente, un mayor margen de rentabilidad por área de producción.

Se ha dicho ya que hay varias agriculturas, cada una con características propias. Y que igualmente lo que hay son diversos tipos de productores en el agro. Bajo este concepto, es posible además aproximarse a los asuntos críticos que enfrenta un agro de pequeña producción y los que son las responsabilidades del Estado, los productores y las entidades privadas en la promoción del desarrollo. Tal vez, si se requiere determinar un punto por el cual empezar, habría que hacerlo modificando en algunos lugares la estructura de producción de tipo monocultivo, ajena a las necesidades de la sociedad y el mercado, que resulta insostenible por no haber alcanzado niveles de productividad suficientemente competitivos. Además que son degradadores de los recursos naturales y significan altos costos de producción.

Se requiere una estructura productiva alternativa que responda a criterios de diversificación con perspectivas de mercado. Un concepto de mercado que atienda a la seguridad alimentaria interna, y que acceda a exportar sus excedentes al mercado internacional. Para esto se requiere de insumos y servicios de calidad, investigación aplicada, asistencia técnica y crédito oportuno. Actualmente son sólo 2,500 productores agrarios que acceden al crédito de la banca comercial, sobre un total de 300 mil que accedían durante la existencia del Banco Agrario. Ellos logran este privilegio que les permite retirar dinero de ventanilla por un mínimo de 13,558 nuevos soles o más, porque tienen las garantías, mercados seguros y rentabilidad aparente que no tienen otros

productores. Hay alrededor de 52 mil agricultores más, seguramente de nivel mediano o pequeño próspero, que recibe crédito no bancario de parte de las Cajas Rurales, Cajas Municipales, Edpymes y otros.

Las cifras de colocaciones bancarias de la SBS, al 31 de julio de este año, señalan que se han desembolsado 972 millones 765 mil nuevos soles, aproximadamente 300 millones de dólares, en créditos agropecuarios. De este monto, nada menos que un 61% está concentrado en Lima e Ica. Los demás departamentos están claramente discriminados. Piura, por ejemplo, tiene solamente el 7% del crédito de la banca comercial, a pesar de ser importante productor de algodón, arroz, frutas de exportación. ¿Por qué ese trato?, ¿tal vez porque en Piura, el 85% es pequeña propiedad y de comunidades campesinas?.

No se piense, sin embargo, que los que producen con crédito están en el mejor de los mundos. Revisando cifras, sólo para Lima, vemos que las deudas totales están llegando a 440,489 nuevos soles y el total de garantías aportadas a 493,000. Es decir, estamos ante un severo endeudamiento y un débil respaldo patrimonial. Esto es interesante decirlo en un foro donde la atención principal es para la pequeña agricultura, porque mal que bien, en medio de los problemas, surge una base común para que la Confederación Campesina del Perú y la Asociación de Empresarios Agrarios, dos organizaciones con representaciones de intereses bien distintos en el campo, tengan una agenda compartida y se abra una posibilidad de entendimiento, concordancia y fortalecimiento de las relaciones que se han abierto a partir del CONVEAGRO.

La propuesta que hemos elaborado considera como objetivo superior el lograr pequeños productores, hombres y mujeres, con capacidad de decisión, criterio, valores y actitudes de confianza, superación y solidaridad que contribuyen a hacer de la agricultura y el desarrollo rural con su proyección y entorno regional, una actividad económica competitiva y equitativa. Señalamos tres objetivos estratégicos a este respecto:

Primero: *Desarrollo participativo de tecnologías para lograr el crecimiento sostenido de la productividad*, que garantice la seguridad alimentaria interno y cuente con mercado externo. Que coloque en primerísimo lugar el capital humano, generando formas de capacitación directa, de fácil reproducción, como se viene comprobando a través del intercambio de experiencias. Difusión de experiencias exitosas de manejo de fertilidad del suelo y riego en las parcelas; aprovechamiento de ventajas del clima, que brinda tanto el trópico seco o húmedo; los distintos pisos ecológicos, promoviendo cédulas de cultivo diversificadas que incorporen lo silvopecuario, fomenten la producción de especies que no tengan en nuestros socios comerciales una competitividad negativa.

Para este objetivo, es indispensable facilitar el crédito al pequeño productor. Es mi opinión, del Comité de Gestión y Defensa del Agro Piurano y de la CCP, encomendar al Estado un rol no

sólo normativo, no sólo promotor, sino de participación en el funcionamiento de una nueva banca de fomento y desarrollo, cuya gerencia sea privada y contratada mediante concurso de méritos. La banca comercial y otras entidades no deben desaparecer como agentes del financiamiento agrario; pero es claro que, ni uno ni otros, van a tener las condiciones para atender las enormes necesidades de crédito que requiere el conjunto de la pequeña agricultura peruana. Una figura intermedia, que de todas maneras implica al Estado, es la creación de un Fondo de Garantía que le permita al pequeño agricultor, acceder al crédito como herramienta de su trabajo productivo.

Segundo: *Fomentar o consolidar la organización social y empresarial de los pequeños agricultores*, sustentada en el respeto a los derechos, relaciones de confianza, diálogo y participación ciudadana, a fin de aumentar capacidad de gestión y negociación para una inserción eficiente en la sociedad y el mercado. Es una opinión personal, que la puerta de entrada para este objetivo, no es la organización por sectores o líneas de producción, sino la amplia, de productores diverso, tal como existen hoy en el campo peruano, desde el muy pequeño que vive en extrema pobreza, el pequeño y mediano entre lo tradicional y lo moderno, y el gran agricultor, con poder económico. Este es el mérito que exhibe CONVEAGRO, al que se le agrega además la vinculación con instituciones de profesionales e intelectuales ligados al sector. Esta es la puerta grande por la que hay que seguir buscando caminar.

Esta es en mi opinión, las posibilidades que por ejemplo en el caso de Piura, se presentan a través del Comité de Gestión. Ello no anula, no quita el que haya la organización específica de cada uno de los sectores o de las líneas de producción o de manejo de recursos, o de actividades empresariales, es decir la multiplicidad de formas de organización que haya. En todo caso, como se sabe, desde la CCP, se trabajó con esta misma orientación en la experiencia del CUNA. Ahora, estamos volviendo a plantear el mismo tema, en otras condiciones, tomando en cuenta los cambios en el modelo de desarrollo y en los mercados, y el impacto que todo esto ha tenido en los actores de la sociedad rural y particularmente de los productores.

Tercero: *el manejo sostenible de la biodiversidad*, los recursos naturales renovables del bosque seco y húmedo, de los distintos pisos ecológicos, previniendo los efectos catastróficos de los fenómenos naturales climáticos y evitando la depredación. Atender los riesgos, pero también aprender de la experiencia que nos ha demostrado que en épocas de lluvias torrenciales se crea vegetación nueva. Al revés de la tendencia mundial de desertificación el último Fenómeno del Niño ha dejado alrededor de 2 millones de Has. de bosque de trópico seco en lo que hasta hace poco era desierto en la zona norte del Perú. Pero la conservación de este bosque conlleva, a la par, el reconocimiento de la propiedad de la tierra y de los recursos naturales para las comunidades campesinas que son mayoritariamente sus legítimos dueños. No es abusando y violando el Estado de derecho, como ha ocurrido recientemente con la confiscación de tierras

comunales o el desconocimiento de las normas que ahora existen para la titulación global de las comunidades campesinas, como es que se va a introducir allí propuestas que den seguridad para la inversión extranjera o la gran inversión.

Promover un agro que tenga también como objetivo estratégico el manejo sostenible de los recursos naturales, particularmente allí en esa zona del bosque seco pasa por reconocer la propiedad de la tierra y el territorio para las comunidades campesinas, 100% integradas por pequeñas y pequeños agricultores y/o ganaderos. Celebrar convenios con terceros para el mejor uso de sus recursos, generar valor agregado no sólo cuenta con la disposición de sus propietarios, sino que está legislado desde hace buen tiempo.

Capítulo III
Descentralización y
Políticas Agrarias

Agro e Institucionalidad Pública

Francisco Santa Cruz^{12}*

En la historia del sector público agrario en el Perú de los últimos 30 años, no se aprecia una correlación estrecha y mecánica entre cambios de política y cambios institucionales. Al punto que uno puede detectar que en 22 años, entre 1968 y 1990, se produjeron nada menos que 7 leyes orgánicas que cambiaban la estructura del Ministerio de Agricultura. Una función pública tan importante como la investigación y extensión, tuvo como marco 7 organizaciones diferentes, y estos cambios, tan rápidos, difícilmente se podrían correlacionar con 7 modelos económicos distintos. Lo cual quiere decir que hubo, aparte del contexto general del modelo, alguna dinámica interna para los cambios en la institucionalidad del sector agrario.

Sin embargo en esta década si es posible ver un factor condicionante, casi absoluto, entre el contexto y lo ocurrido en la institucionalidad agraria. Se puede claramente identificar en el caso del sector agrario, una primera oleada de reformas, llamadas de primera generación, en las que prima fundamentalmente el factor destructivo, la eliminación de estructuras anteriores y la devolución hacia el mercado de las funciones principales de asignación de recursos en la economía. Hay en una primera etapa tres bloques de medidas que tienen fundamentalmente el sentido de modificación de lo anterior. En el aspecto de mercado: la liberalización y desmontaje de todos los mecanismos de intervención estatal como son los sistemas de control de precios; la eliminación de la presencia monopólica del sector público en la comercialización, la liquidación de la empresa Ecasa, la reestructuración de la empresa Enci, etc. Por el lado del mercado financiero: la liquidación del Banco Agrario y del sistema de tasas preferenciales para que sea el mercado el que fije las tasas de interés. En el caso del mercado de tierras se trata, nada menos, que de la derogatoria formal de la ley de reforma agraria del gobierno militar para inducir un mercado de tierras.

En una siguiente etapa, a partir de los años 92-93, empiezan a tomarse medidas de mediano plazo. En el caso del mercado financiero aparecen las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito. Se empiezan acciones de titulación para definir derechos de propiedad. Hay una importante decisión para redefinir la presencia del Estado en los grandes proyectos de irrigación y abrir un cauce para privatizarlos. La Ley de Tierras del año 95, confirma, precisa y profundiza la apertura ocurrida el año 91 con el Decreto 653. Finalmente era inevitable que la reforma también incidiese en la reestructuración del sector público agrario.

Normalmente se espera que las llamadas reformas de segunda generación que tienden establecer nuevos marcos organizacionales tengan como fondo la creación en el sector público de nuevas capacidades de gestión de las reformas que se están dando en el conjunto de la economía, por el lado de crear, completar, perfeccionar los mercados rurales; por el lado de provisionar de bienes

^{12*} CEPES

públicos, absolutamente cruciales para el agro; y, por último, en relación a complementarse o interactuar con el sector privado, a quien se le ha devuelto el papel protagónico en la conducción del sector, del crecimiento y de la inversión, en las tareas del desarrollo. Esta es la plantilla con la cual se evalúa las llamadas reformas de segunda generación, y la interrogante que debe hacerse es si las transformaciones ocurridas en el sector público agrario efectivamente han cumplido estos propósitos, han creado nuevas capacidades para regular y perfeccionar mercados, para interactuar con el sector privado, para proveer con eficiencia bienes públicos, etc.

A pesar de que la llamada reestructuración del sector agrario ha sido bastante radical desde el punto de vista de las formas, porque ha significado la reducción desde 22 mil puestos de trabajo a sólo 5 mil; que en las regiones ha significado pasar de 11 mil a 3 mil y en proyectos de 1,300 a 800. Desde el punto de vista de menor personal y fusión de dependencias, lo ocurrido en el Ministerio de Agricultura en verdad no tiene paralelo en el resto de la administración pública. Es la reforma más drástica, pero esto solamente en lo formal. Los temas de fondo no han sido finalmente abordados.

Podemos identificar entonces hasta 5 elementos de contexto que han sido determinantes para definir los rasgos de la nueva institucionalidad pública en el sector agrario.

En primer lugar, a nivel general se aprecia que hay una situación de reformas pasmadas o inconclusas, que tiene impacto directo en el sector agrario. Hay que destacar que las principales reformas institucionales en el sector, que tienen que ver con los mercados de los factores productivos principales, están pendientes; salvo en el caso del mercado de tierras, que, sin embargo, no tiene reglamento completo. Los mercados de aguas y forestal, con las leyes que los definen están todavía en el tintero.

El segundo elemento, se debe mencionar que tenemos en curso un modelo económico que deliberadamente omite la necesidad de políticas sectoriales y pone el énfasis principal y, en algunos casos, exclusivo, en las políticas y los equilibrios macroeconómicos. Por lo mismo la institucionalidad correspondiente en el sector público agrario no está dirigida a pensar y a generar políticas sectoriales y este vacío es cubierto por el "proyectismo" o activismo. En lugar de generar políticas lo que generamos son proyectos, programas u obras y esto pasa a ser la razón de ser del Ministerio en lugar de la generación de políticas en sentido preciso.

El tercer elemento de contexto es que se haya pasmado la reforma del Estado, a pesar de que al comienzo de este gobierno se generó aparentemente un consenso respecto de que había que hacerla, incluso se pidió colaboración de la cooperación internacional. Ha habido dos momentos en donde parecía que ya salía la reforma y se paralizó entre los años 91-92, con los primeros ministros Torres Lara y con Hurtado Miller, y luego durante el año 96, con mucho más fuerza y organicidad, con el Ministro Dante Córdova; pero tampoco se llegó a realizarla integralmente

como se había previsto. En consecuencia la reforma producida en el Ministerio de Agricultura habiendo sido unilateral y de facto, ha traído distorsiones y resultados no deseables, superponiendo funciones y generando desproporciones entre organismos.

Un cuarto elemento tiene que ver con este retroceso en el proceso de descentralización ocurrido en el país a partir del año 92. Con la cancelación de los gobiernos regionales y lo que posteriormente ocurre como recentralización muy acentuada de funciones a nivel central. El Ministerio de Agricultura lo que hace es reproducir en su propio ámbito esta reconcentración de capacidades de decisión lo cual genera distorsiones desde el punto de vista de las relaciones entre los órganos centrales, los proyectos y los organismos públicos descentralizados del Ministerio y las Direcciones Regionales.

Todos estos factores del contexto tienen consecuencias muy marcadas:

En el caso de las reformas estructurales: el tema de la Ley de Tierras está significando un desfase en abrir un mercado de tierras, crear un marco normativo y al mismo tiempo avanzar en la definición de los derechos de propiedad, en la titulación y registro de los predios. Los problemas fundamentales que hacen extremadamente lento esto procesos tienen que ver con la excesiva fragmentación de la propiedad en el país, y con los complejos nudos que deben desatarse para hacer coexistir la nueva institución de la propiedad privada y del mercado de tierras en el campo, con una vieja institución de la comunidad campesina. La meta de tener un millón de títulos para el año 2000 está bastante lejos de ser cumplida.

En el caso la legislación de aguas, lo que se tiene, en ausencia de una ley es un marco transitorio y provisional que difícilmente puede ser sostenible en el mediano y largo plazo. No se han definido aún los roles que corresponderán al Estado. Si se crea, o no, una autoridad de aguas y los roles que tendrá que asumir el sector privado, que ya desde el año 91 recibió por el lado de las Juntas de Usuarios la administración del recurso. En el caso de la legislación sobre bosques hay indefinición política, que resulta tanto mas contrastante con el enorme potencial que el país tiene.

En cuanto al segundo condicionante: un modelo económico que ha considerado que las políticas sectoriales simplemente sobran. En ausencia de una política sectorial agraria consistente, lo que tenemos es un abanico de distorsiones. La primera de ellas es que el Ministerio de Economía, que es el poder que está detrás de la política macroeconómica, no tiene contrapesos. Hay una subordinación de las posibilidades de hacer política agraria a la política macroeconómica, y cuando se hace política con incidencia en el agro, lo que ocurre es que se hace política con total prescindencia de la institucionalidad agraria pública y privada, y eso le resta posibilidades y eficacia.

Vale la pena detenerse en las grandes opciones de política que habría que tomar en cuenta para cubrir este vacío. A diferencia de lo que ocurría en la institucionalidad pública agraria de antes de la reforma liberal en donde el ministro estaba permanentemente tentado a adoptar un paquete de políticas que fuese lo más redituables en el corto plazo, lo que se traducía básicamente en un énfasis en el abastecimiento alimentario, básicamente urbano y en la promoción de la producción; en este nuevo marco de apertura de mercado, donde no ha desaparecido el cortoplacismo y la preferencia por el consumidor urbano, hay, sin embargo, otras disyuntivas de política que aparecen en la baraja. Una de ellas y la más importante porque de ella se desprenden las otras es: o hacemos política agraria y ponemos la institucionalidad pública agraria en función de un énfasis por así decirlo productivista o hacemos de la política agraria mas bien un instrumento de asistencialismo, y convertimos al Ministerio de Agricultura en una especie de parte de la red de apoyo social del gobierno.

Esta disyuntiva aunque no haya sido racionalizada, sin embargo, en parte, ha sido resuelta por la propia práctica del sector. Si se revisa la distribución presupuestal se va rápidamente a descubrir que casi tres cuartas partes del presupuesto del sector agrario están siendo hoy día utilizados para tareas que son de asistencialismo y no de promoción productiva.

Si se optase por una opción fundamentalmente productiva se tendría que resolver otra disyuntiva. Promovemos la producción agraria, la productividad y la competitividad agraria, básicamente pretendiendo manipular el sistema de precios relativos de la economía, es decir estableciendo algún método de administración de precios desde el Estado, o lo hacemos por el lado de fomentar la competitividad en base a bienes públicos y provisión de servicios que desde el Estado puedan hacerse en forma eficiente teniendo en cuenta que el desarrollo agrario es altamente intensivo en bienes públicos, necesita concentradamente bienes públicos para tener una pista.

Esta disyuntiva obviamente no se discute en el sector agrario porque no está preocupado en hacer políticas sino en hacer proyectos, pero en algún momento va a tener que plantearse. Si se optase por tener algún mecanismo de intervención en los precios, habrá que tomar en cuenta que por el lado de los precios macroeconómicos el ministerio no tiene mucho que hacer. El Ministerio de Agricultura no se va a fijar ni la tasa de cambio ni la tasa de interés. Estas, en todo caso, debieran ser correcciones del modelo económico. Pero lo que sí pasa a ser responsabilidad del Ministerio y del conjunto del Estado es generar el espacio institucional para que haya un mínimo de coherencia entre la política macroeconómica y los intereses sectoriales, que en este caso no hay.

Desde el Ministerio de Economía se pueden dictar medidas de política comercial, medidas de política tributaria, política monetaria desde el Banco Central, etc. con impactos importantes en el sector agrario y no hay en la institucionalidad del Estado y del gobierno ningún espacio en

donde puedan cotejarse y crearse las condiciones de un mínimo equilibrio entre lo macro y lo sectorial. Existe un Consejo Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros que no funciona para estos fines y que debiera funcionar.

Con estas opciones de política, por el lado de los precios lo que cabe es entonces fijarse en los precios de los productos agrarios. Aquí hay un espacio importante para enfrentar las distorsiones en el marco internacional de productos agrarios. Pero lo que se ha hecho hasta el momento por el lado de establecer sobretasas como instrumento de estabilización y protección, debiera ser revisado, no para desmontarlo sino para perfeccionarlo. Una vez más hay la necesidad de crear la institucionalidad del caso para sostener en el tiempo un programa de protección y estabilización de precios.

Por el lado de la reforma del Estado que no se hizo integralmente y que dejó al sector público agrario como *outsider*, por haber hecho su propia reforma muy radical, sin un contexto integral de reforma de las funciones del Estado, las consecuencias más importantes han sido que se tenga ahora al interior del sector público, lo que se llama distintas funciones administrativas, y en el caso de la llamada función agraria, haya alcanzado un tamaño que duplica prácticamente en recursos al tamaño del propio Ministerio de Agricultura.

En el presupuesto del año 99 la función agraria recibe 1,200 millones de soles, pero lo que pasa por el Ministerio de Agricultura es solamente 600 millones de soles. En el presupuesto del año 2000 esta desproporción se acentúa, es decir hay muchos más recursos que están pasando como función agraria por fuera del ministerio. Probablemente la proporción era 50 a 50, ahora este siendo 55 fuera del ministerio y 45 dentro. Pero vista la distribución al interior del Ministerio de Agricultura se verifica una desproporción adicional en la asignación de recursos que afecta a las entidades que debieran proveer los bienes públicos fundamentales para el desarrollo agrario, como son: investigación y extensión por el lado de INIA; sanidad por el lado de SENASA y conservación de recursos naturales por el lado de INRENA. Este conjunto de instituciones descentralizadas creadas por la reforma, por la reestructuración del Ministerio de Agricultura tienen menos de la quinta parte del presupuesto. Las instituciones llamadas a proveer los principales bienes públicos del sector que son cruciales para el desarrollo agrario están recibiendo un tratamiento presupuestario totalmente disminuido y quién se lleva la parte de león son los proyectos, básicamente Pronamachs, pero también la otra entidad que se llama UOPE - Unidad Operativa de Proyectos Especiales- cuyas tareas están reproduciendo exactamente la indefinición de políticas del sector.

A partir de los años 90, y como evidente elemento de las relaciones de poder interno del Ministerio, Pronamachs extiende sus funciones y competencias a campos de los mas variados. Se ingresa en forestación, promoción de empresas comunales, fomento de agroindustria, etc. Es una forma de proveer servicios y bienes públicos cuya magnitud, calidad de oferta y control de

calidad y cuyo correlato como una demanda por el lado de los agricultores es bastante difícil de controlar. En consecuencia no debiera extrañarnos que Pronamachs con este gran abanico de actividades y de despliegue de recursos pueda ser fácilmente desviado hacia fines de proyecto político del propio gobierno, distinto de las funciones a las que debiera atender. Instituciones como estas tienen un ritmo de desembolsos y una orientación geográfica en función de intereses electorales. En la coyuntura última de las elecciones municipales no solamente funcionarios de Pronamachs fueron directamente candidatos del gobierno sino que se hizo un desembolso mayor para apoyar objetivos del gobierno.

Al final lo que tenemos es que este conjunto de elementos de contexto han generado una situación en la que la institucionalidad del sector público agrario no tiene un eje definido; hay señales absolutamente contradictorias que se dan en ausencia de ejes de política sectorial definidos, lo que hay es una prevalencia absoluta de proyectos cuya función en provisión de bienes públicos es cuestionable, no está controlada, no hay evaluación de impactos y en las entidades en donde sí debiera concentrarse el apoyo de recursos y el profesionalismo, como son sanidad, asistencia técnica e información, lo que hay más bien es una postergación importante.

Expectativas descentralistas en el umbral del milenio

Bruno Revesz^{13}*

1. Descentralización y Regionalización:

Existen bibliotecas enteras que documentan los aspectos jurídicos de las propuestas de ordenamiento territorial, debatidas e incluidas en los textos constitucionales de 1930, 1979 y 1993, apuntadas a crear un nivel de gobierno intermedio entre lo nacional y lo municipal. Los ejemplos más recientes: Pedro Planas 1998, Johnny Zas Friz 1998; Manuel Dammert 1999. Al mismo tiempo, por contraste, hay escasez de investigación en torno a las resistencias a implementar estos mandatos o hacerlo de manera deficiente, postergar o interrumpir procesos en curso, alterando lo que parecía en un inicio el producto de un amplio consenso social y político.

La descentralización tiene dos grandes dimensiones:

- a. La de las nuevas formas institucionales que redefinen la relación Estado y sociedad, fortaleciendo los canales de representación y de participación política: transformación de los municipios de entidades dependientes, limitadas a asegurar servicios públicos, en verdaderos gobiernos locales con autonomía y recursos; conformación de gobiernos elegidos al nivel subnacional. Que en lugar de actuar sobre la sociedad, el Estado interactúe con ella. En lugar de responder a presiones clientelistas, abra el camino a políticas públicas con una participación amplia y representativa. Todo ello supone una mayor responsabilidad de las instituciones de la sociedad civil, no solamente a escala nacional sino regional.
- b. La de la redistribución de los recursos públicos hacia las colectividades regionales y locales con la finalidad de promover el desarrollo económico y social. Frente a la concentración económica, financiera e industrial capitalina se plantea trasladar capacidad de decisión hacia los núcleos regionales que históricamente han demostrado identidad propia; alentar una descentralización del aparato productivo que contribuya a disminuir las brechas entre el agro y la industria y entre el campo y la ciudad, y mejorar las condiciones de competitividad regional. Una de las prioridades es revertir la tendencia regresiva de la tributación que perjudica la periferia social y territorial a fin de lograr una descentralización del excedente.

2. Situación Actual y Posibles Escenarios

Fueron necesarios casi 10 años, desde de la promulgación de la constitución de 1979, para llegar a la conformación de once regiones y la elección de sus respectivas autoridades. Experiencia de corta duración que acabó con el golpe de Estado del 05 de abril de 1992, que suspendió los gobiernos regionales, estableciendo los Consejos Transitorios de Administración Regional

^{13*} CIPCA

CTAR, nombrados por el gobierno central, en los mismos ámbitos para convertirse luego en oficinas departamentales. La razón invocada para proceder al desmontaje fue la de hacer posible el manejo de una caja fiscal única para disminuir el déficit durante el periodo de ajuste. Pero junto a ello, llevaba el objetivo coyuntural de eliminar centros de poder (contrapesos), bajo la influencia de los partidos políticos.

El primer proyecto de nueva Carta Magna presentado en el Congreso Constituyente Democrático de 1993, preveía la eliminación de la regionalización, evidenciando las reales intenciones de la mayoría; pero tuvo que retroceder en el debate para incluir el principio de elección de autoridades regionales, en plazos y procedimientos no respetados por el régimen. El consenso ciudadano, sin embargo, confirmado en las encuestas, indica que la población quiere regionalizarse, a despecho de las resistencias del poder.

Un factor agravante de la denominada “regresión hipercentralista” ha sido la ruptura de la tradición de elegir la representación parlamentaria en circunscripciones departamentales. Ahora se hace por colegio único (el territorio nacional). Otros aspectos de la “regresión”, son el recorte de ingresos de los municipios e instancias regionales, haciéndolos depender aún más de transferencias aleatorias del gobierno central, así como el recorte de competencias y de funciones.

En el momento actual, la regionalización, ha vuelto al centro del escenario, empujada por el impulso de la contienda electoral. Se puede observar, por ejemplo, que Alberto Andrade, declara que una vez elegido presidente procederá a convocar elecciones regionales el 28 de julio del año 2000. El presidente Fujimori, por su parte, no está en condiciones de modificar el esquema de poder en el cual se ha encerrado, pero es obvio que su cálculo electoral es poder capitalizar el anuncio de la “descentralización de la salud y la educación”.

Si se diera la figura de que un candidato de la oposición fuese elegido, podría considerarse que ello implicaría la implementación del proceso de regionalización y el fortalecimiento de los municipios. Pero aún en la hipótesis de la re-reelección, no se tendría, como ahora, el respaldo de una mayoría sumisa. Primero porque es inevitable la fragmentación de la representación al Congreso y casi un hecho de que habrá una gran renovación en su componentes. Por lo tanto no será fácil reproducir el esquema hipercentralista actual.

3. Factores Favorables a la Descentralización:

a. El nuevo curso mundial y la nueva actitud de los organismos transnacionales:

Ha perdido mucho de su vigencia la concepción que prevalecía hasta los años 70, según la cual el Estado debía ser considerado el factor central de aceleración de los procesos de acumulación y modernización en los países en desarrollo. Se justificaba la necesidad de la intervención pública por el débil nivel de las inversiones privadas, la subestimación de la

racionalidad de los agentes del sector privado y la gran desigualdad de ingresos. Las administraciones públicas centralizadas aparecían a menudo como la única estructura con capacidad para evitar la desintegración del país y asegurar un mínimo de coherencia e independencia nacional. Hoy estamos en una fase de transición donde el ajuste estructural anticipa la reforma integral del Estado. Estamos en el camino hacia un Estado pos neoliberal. En esta perspectiva la descentralización es un componente de la nueva generación de reformas y de la nueva articulación con la sociedad.

b. El Consenso Político en la Periferia del País:

La población local sigue esperando que sean sus autoridades más cercanas las que les ayuden a mejorar sus condiciones de vida, lo que no es negado por las reducidas transferencias de fondos a los municipios (menos del 4% del presupuesto para más de 2,000 gobiernos locales), y por el hecho que con la ola de inversiones en obras locales el ejecutivo pretenda deslegitimar a los municipios.

Respuesta a la Pregunta:

¿Quién debe resolver el problema de la población?

El gobierno local	38%
El gobierno regional	32%
La población organizada	11%
El gobierno central	15%
Encuesta Cipca UPLAN 1999	

A nivel regional también hay otros actores sociales significativos con capacidades de propuesta, diálogo y acción institucional. En Piura, en los últimos meses, diversas plataformas de concertación público-privada y de diálogo multisectorial, elaboraron visiones de futuro: todas coincidieron sobre la importancia estratégica de la descentralización -regionalización:

- Taller de “Competitividad Regional”, (auspiciado por las universidades y el diario El Tiempo, con el apoyo de Promperu): Visión de futuro para la competitividad de Piura. gobierno regional con recursos y autonomía, descentralista y dotado de una plataforma de concertación para el desarrollo)
- Taller de “Diseño de Visión Piura 2021” (coordinado por la Cámara de Comercio y Producción, en el marco de la consulta nacional de líderes promovida por la CONFIEP): Visión regional concertada. Piura es una región autónoma, integrada interiormente y hacia afuera, con un gobierno regional democráticamente elegido.

- Planeamiento Estratégico Regional “Proyecto Piura 2010” (proceso convocado por el CTAR- Piura y que reúne a una parte importante de las instituciones regionales): Visión. Piura será al año 2010 una sociedad regional (...) descentralizada con autonomía política económica y administrativa, y autoridades democráticamente elegidas y eficientes; territorialmente integrado y dotada con infraestructura y servicios estratégicos modernos!.

4. Cuestiones por debatir:

a. ¿Qué descentralizar y qué centralizar?

El reciente anuncio de la transferencia de la gestión de los servicios de salud y educación a los gobiernos locales, que podría tener efectos perversos si se limitase a cargar a los municipios con el problema administrativo de ser conflictivas ventanillas de pago, lleva consigo un interrogante: ¿porqué fragmentar sistemas que requieren políticas nacionales, como la educación y salud, decisivos para la formación de capital humano del país, cuyo problema no es la concentración de decisiones sino la disponibilidad de recursos?. Otro problema, que sí importa, es el de la diversidad de los currículas educativas y lo específico de los problemas de salud en las distintas áreas, así como el de la necesidad de la apertura de mayores espacios de participación y de control.

Al contrario, la transferencia a las municipalidades de las partidas del Ministerio de la Presidencia para la lucha contra la pobreza y su gestión descentralizada, permitiría focalizar mejor dichos programas desde el espacio local. Al mismo tiempo, estos programas podrían compatibilizarse y no superponerse con los planes e inversiones municipales, lo que permitiría a los gobiernos locales atender mejor a su población y daría pie a una mejor fiscalización.

b. Esquema Uniforme o Ritmos Diferenciados?

En los últimos años hubo avances notables en la producción de indicadores para dar cuenta de la diversidad de espacios subnacionales (Fernando Eguren y otros 1997, Atlas Orstom INEI, ponencia de Hubert Mazureck en el último Sepia).

El contenido de las demandas y de las potencialidades regionales (Piura vs Huancavelica, por ejemplo), no es homogéneo, a diferencia de la imagen de “promedios nacionales” que suelen manejar los decidores políticos centrales. Una legislación que no establezca ritmos y atribuciones diferenciados en los procesos de regionalización, podría generar una nueva frustración como la vivida en los años 80.

5. Descentralización y Desarrollo Rural:

La mayoría de las municipalidades del Perú gestionan espacios de alta ruralidad. La alta visibilidad de estos gobiernos locales, sus escasos recursos, las carencias de la población y la enorme cantidad de pequeñas organizaciones implicadas, sugieren la necesidad de una clara

planificación y una gestión eficiente y participativa de sus servicios, así como una selección de inversiones muy bien dirigida, concertada con la población y complementaria a las que emprenden los municipios vecinos. Realizar una gestión municipal de esta manera, pone en juego la gobernabilidad democrática y las posibilidades de una real incidencia en las condiciones de vida de la población más necesitada. Pero ello requiere de organizaciones sociales con visión clara y de apoyos técnicos, a más de una actitud concertadora de los electos, que regularmente se registra en las elecciones.

El desarrollo rural se enmarca en el desarrollo regional. Implica, entre otras cosas, mayor articulación, coordinación y sinergia entre los gobiernos locales en su organización y en el conocimiento de sus espacios. En este contexto colaborar a producir región como proyecto es imprescindible particularmente para sus actores sociales menos favorecidos y para contrarrestar la fragmentación de la sociedad civil. Es importante también colaborar a constituir una imagen nacional desde la pluralidad de las regiones que permita producir los marcos institucionales de un genuino proceso de regionalización.

Capítulo IV

Estrategias de Desarrollo Rural

Los Servicios Financieros y el Desarrollo Rural

Jorge Gorriti Gutiérrez^{14}*

El principal problema que confronta la discusión sobre el impacto de los proyectos que implementan servicios financieros orientados a la población de menores recursos, es el de la heterogeneidad del concepto “desarrollo rural. Para efectos de la reflexión que a continuación presentamos tomaremos como instrumento conceptual “la matriz de desarrollo rural sostenible” discutida en setiembre de 1998 en el “Seminario de Agricultura Sostenible en América Latina y el Caribe” organizado por ALOP e ICCO en Ibarra Ecuador.

	Sostenibilidad agroecológica	Generación e incremento de ingresos	Mejora de la calidad de vida	Equidad de género	Afianzamiento institucional participativo
Acceso y tenencia de la tierra					
Organización Campesina					
Tecnología y sistemas de producción					
Desarrollo micro regional sostenible					
Sistemas financieros rurales y crédito					
Comercialización y Agro industria					

Esta matriz se sustenta en el siguiente concepto de desarrollo: “(...) los procesos de cambio en la agricultura y las actividades no agrícolas que implican un manejo sostenible de los recursos naturales, el mejoramiento durable de los ingresos y las condiciones de vida de los habitantes rurales y la existencia de instituciones y organizaciones rurales, que facilitan la participación de las poblaciones rurales en los procesos que les involucra y que promueven el desarrollo de sus capacidades.”

En dicha oportunidad cuestionamos la eficacia del análisis transversal de dicha matriz¹⁵ en lo que respecta a los servicios financieros, pues consideramos que éstos sólo constituyen instrumentos de un mercado cuya demanda es derivada de la calidad y cantidad de oportunidades de inversión existentes. En tanto ello, una medición más efectiva de impacto es aquella que pueda relacionar los servicios financieros con las variables que le acompañan en la propia fila de la matriz, (recursos, tecnología, mercados, gestión, organización de las actividades económicas dentro de espacios locales y regionales) variables críticas en los procesos de dinamización de los mercados y de promoción para la generación de más y mejores oportunidades de inversión.

^{14*} CEPES

¹⁵ Como demostración de nuestra proposición, en la sección II se realiza un ejercicio de análisis transversal.

Postulamos que no son los servicios financieros los que promueven las oportunidades de inversión ni fijan el dinamismo del mercado, por tanto no podemos ubicarlo como locomotora de propuestas de desarrollo, sino más bien como un elemento que en determinadas circunstancias puede servir como catalizador de dichas propuestas. Su contribución al desarrollo rural sostenible lo será en la medida que fortalezca a las otras actividades y se potencie a partir de ellas.

El análisis que a continuación presentamos es realizado sobre la base de experiencia de CEPES sobre financiamiento bancario a pequeña agricultura comercial, poniendo a un lado la demanda de los productores rurales de subsistencia y cuyas demandas que son generalmente mucho más pequeñas y son el ámbito en el que operan las experiencias de microfinanzas rurales. Asimismo, se analiza sólo uno de los servicios financieros demandados por la población rural (el crédito).

I.- ANÁLISIS DE LAS FILAS DE LA MATRIZ

I.1.- Los servicios financieros y el recurso tierra.

La propiedad de un predio, la antigüedad e importancia de la actividad agrícola en la estrategia familiar, constituyen importantes elementos para el análisis crediticio. En los casos en que los derechos de propiedad se encuentren individualizados y legalmente establecidos, la disposición a constituir la tierra como garantía mejora el acceso a servicios financieros formales.

Uno de los problemas que observamos en experiencias de financiamiento agrícola es el de formalización de la propiedad de los pequeños agricultores. Una de las razones de la informalidad en la coyuntura pos Banco Agrario se debe a la no exigencia de garantías inmobiliarias por parte de la desaparecida entidad (su principal instrumento de garantía era la prenda agrícola), lo que desestimuló el interés por formalizar la propiedad de las parcelas entregadas luego de la liquidación de las cooperativas.

I.2 Los servicios financieros y la tecnología agrícola.

En la evaluación de créditos agrícolas, una de las variables más difíciles es la capacidad técnica del agricultor. Un dato importante es la información histórica de rendimientos obtenidos por el agricultor, pero ello no es suficiente, pues entre la productividad agrícola es influida por un porcentaje de elementos aleatorios y la sola experiencia del agricultor no basta para sortear las dificultades que se le presentan durante el proceso productivo. Es por ello que es conveniente recomendar¹⁶ a los prestatarios la contratación de servicios de asistencia técnica, los cuales se encuentran incluidos dentro de los costos de producción.

Por otro lado, las posibilidades de financiar desarrollo tecnológico en espacios deprimidos de pequeña agricultura a partir de colocaciones en condición de mercado, son nulas. Los cambios

¹⁶ No es conveniente prestar tales servicios desde la misma institución que actúa como prestamista, pues dado el mercado en el que operan (el repago depende de la voluntad de cancelación del prestatario) cualquier problema de capacidad de pago podría ser atribuido a la asistencia técnica.

tecnológicos siempre implican experimentación y riesgo, comportamiento que ni los pequeños agricultores asumen, ni la oferta financiera estaría dispuesta a sostener.

I.3. Los servicios financieros y el acceso a los mercados.

El factor precio, tanto en la formación de los costos reales de producción, como en la venta del producto, constituye una variable crítica en mercados poco competitivos. Un buen desarrollo de servicios financieros podría ayudar a salvar situaciones de precios deprimidos en base de un acompañamiento financiero de largo plazo en el que los buenos precios de un determinado momento compensan las caídas previas o posteriores. Esto constituye una de las mayores ventajas del mercado financiero para la agricultura, una vez que éste se ha establecido. Sin embargo, mientras que la oferta no conozca a cabalidad los riesgos de la operación agrícola y en especial en el ámbito de pequeña agricultura, el criterio que prima para la evaluación y selección de créditos agrícolas es el de aquellos cultivos con menor riesgo productivo y de mercado.

Dentro de la evaluación individual la variable capacidad de relacionamiento de mercado, puede marcar la diferencia para la aprobación de un crédito, pues una buena capacidad negociadora influye en la rentabilidad y por ende en la capacidad de pago del crédito. En tal sentido, es recomendable promover la agremiación de los productores para acceder a economías de escala, tanto en compra de los insumos, como en venta de la producción.

I.4. Los servicios financieros dentro de las estrategias de desarrollo local y regional.

En el Perú la oferta de servicios financieros se encuentra concentrada en pocos bancos y centralizada en ciudades grandes. Las pocas agencias que surgen en ciudades menores muestran una relación entre crédito y ahorro que privilegia a este último, por lo que en la práctica los centro menores financian las actividades de los mayores. Las Cajas Rurales y Municipales - pequeñas instituciones financieras -, tienen una mayor perspectiva regional, sin embargo debido a la limitada escala en la que actúan y la escasa especialización financiera de sus propietarios, son difíciles de sostener y por lo mismo de liderar el desarrollo de sus mercados.

El reto está en revertir la estrategia actual de la intermediación financiera, buscando la descentralización de las inversiones. Una manera de hacerlo es promoviendo la ampliación hacia abajo (*down scaling*) del frente de intermediación financiera, pues en los conglomerados urbanos y rurales menores las oportunidades de inversión se encuentran fundamentalmente en manos de pequeños productores.

I.5. Sistema de intercambio y relacionamiento.

Los problemas de segmentación de los mercados financieros y el sesgo antiagrario de las estrategias de las empresas de intermediación financiera es común en América Latina. En tal sentido, es sumamente importante la generación de espacios para compartir experiencias y reflexiones que nos permitan conocer lo que está pasando en este ámbito en el continente. En

particular es importante que desde instituciones con objetivos sociales se promueva el debate acerca del impacto de los servicios financieros en la población de menores recursos.

II.- ANÁLISIS DE LAS COLUMNAS DE LA MATRIZ

II.1.- Servicios financieros y sostenibilidad agroecológica

El análisis de sostenibilidad desde una perspectiva agroecológica no ha tenido una presencia significativa dentro de las políticas de selección para la atención crediticia, pues nuestra capacidad de influencia sobre las decisiones de producción y manejo de los cultivos es prácticamente nula y en caso de que hubiera alguna, no es técnicamente recomendable aplicarla debido a la sensibilidad de este mercado. Cualquier eventualidad negativa en el manejo productivo podría ser atribuida por el prestatario a la recomendación del agente financiero y por tanto negarse a pagar.

En general, es difícil desarrollar en el ámbito de la pequeña agricultura políticas que contemplen la perspectiva de sostenibilidad agroecológica. Ello debido a que los escasos márgenes de acumulación que se presentan en la pequeña agricultura lleva a que las decisiones de producción (tipo de cultivos, aplicación de insumos, etc.) y de mercado, sean tomadas dentro de horizontes de planeación de corto plazo, resultando contradictorias con las perspectivas de sostenibilidad agroecológica que suponen horizontes de análisis de costo-beneficio mayores.

El desarrollo de un mercado financiero donde los agentes puedan operar con estos criterios pasa por la ampliación de sus horizontes de planeación y por el desarrollo de una institucionalidad que incorpore dichos objetivos al ámbito de la racionalidad económica.

II.2.- Servicios financieros y generación e incremento durable de los ingresos

El impacto del crédito en la generación de ingresos es bastante difícil de ser medido, pues en teoría, una eficiente cobertura de servicios financieros en ámbitos con buenas oportunidades de inversión debiera tener un efecto positivo en el incremento de los ingresos. Sin embargo, dada la complejidad de las fuentes de ingreso de los pequeños agricultores (diversidad de actividades) y la ausencia de registros (informalidad), en el caso de un incremento de ingresos es complicado y costoso separar el efecto de la actividad generadora de dicho incremento y dentro de ella mucho más difícil establecer cuál es el factor determinante del diferencial (¿tecnología, gestión, servicios no financieros, bajos precios de insumos, buenos precios de realización, adecuado servicio financiero, etc.?).

Es por ello que los estrategas de los programas de financiamiento a los sectores de menores recursos prefieren no problematizarse respecto a la medición del impacto en términos de los ingresos. Parten del supuesto teórico de que una buena intervención, que permita la prestación de servicios financieros oportunos, adecuados en términos de costos al tipo de oportunidades de inversión (rentabilidad y riesgo) y sostenibles en el tiempo (permanencia institucional), debería

generar excedentes económicos para sus usuarios. Pero, si bien conceptualmente es correcto el razonamiento, se ha podido identificar experiencias en las que una mala intervención ha generado pérdidas económicas y deudas en sus usuarios. En tal sentido, es más fácil identificar los mecanismos que generan el impacto negativo en relación con los ingresos, que aquellos que podrían haber generado el impacto positivo.

En los casos en que las carteras se han desenvuelto con morosidad baja podemos suponer que el crédito ayudó a mejorar los ingresos, pero no podemos afirmarlo como una relación directa, pues en presencia de un factor de riesgo no previsible dicha cartera podría tener una morosidad alta. Un rol positivo desde las instituciones de financiamiento en tal sentido estaría en la mejora de la eficiencia (reducción de costos acompañada de reducción de tasa de interés) y oportunidad de los servicios financieros en instituciones que son sostenibles y que para actuar de manera permanente deben incorporar a la pequeña agricultura como su segmento de mercado.

II.3.- Servicios financieros y mejora de la calidad de vida:

Dada su función complementaria en la generación de excedentes, los servicios financieros actúan de manera indirecta en el caso que contribuyeran a mejorar los ingresos, pero también lo pueden hacer de manera directa al acercar o alejar en el tiempo (según la estrategia financiera escogida) flujos deficitarios (crédito) o superavitarios (ahorro) para las decisiones de consumo y/o inversión que a criterio del agente económico le mejore su estrategia económica. En tal sentido, un adecuado acceso de los pequeños agricultores a los servicios financieros bancarios podría mejorar su calidad de vida.

II.4.- Servicios financieros y equidad de género.

En cuanto a la variable género, los programas de crédito generalmente la consideran en el momento de seleccionar a su población objetivo. Es decir, orientan el servicio a determinadas actividades donde la mujer tiene una mayor presencia. Parten del sentido de la responsabilidad que su rol de mujer y madre le otorga al interior de la familia, lo que ayudaría a evitar el riesgo de un consumo dispendioso - generalmente atribuido a los hombres- y a cuidar su relación con el mercado financiero - una especie de seguro de crédito.

En el caso del financiamiento agrícola, en la medida que las actividades de pequeña agricultura se encuentran generalmente conducidas por varones, la composición de cartera refleja dicha situación. Sin embargo, dentro del proceso de promoción, evaluación de riesgos, suscripción de contratos y seguimiento crediticio sería conveniente tomar en cuenta el hecho de que la pequeña agricultura está formada por unidades familiares donde la mujer cumple un rol que promueve la estabilidad familiar. En este caso la variable género sería tomada en cuenta, pero desde el

ámbito del financiamiento agrícola es difícil promover una acción que promueva la equidad en las relaciones de género al interior de la familia.

Hay experiencias muy valiosas de microcrédito que sí han logrado considerar la variable género para el diseño de su tecnología y posicionamiento de mercado.

II.5.- Servicios financieros y afianzamiento de las instituciones y organizaciones para la participación

En cuanto a este tema, nuestra experiencia nos muestra que el espacio de operaciones de servicios financieros no constituye una base para la promoción de la organización democrática y participativa. Si bien la agrupación alrededor del crédito puede brindar oportunidades para el acceso a otros mercados (agregación de la demanda u oferta y mayor escala), el interés grupal desaparece una vez realizadas las transacciones o las oportunidades que el grupo le proporciona.

No es tampoco la organización a partir de propósitos democráticos y participativos, el mejor espacio para ensayar actividades de servicios financieros. Los problemas derivados de derechos de propiedad difusos acerca de los fondos para el crédito y los de generación de “clientelas” a partir de la asignación de recursos que son escasos, pueden distorsionar el propósito original de la agremiación.

Los proyectos productivos en el marco de una estrategia de desarrollo rural

Javier Azpur^{17}*

Tendencia general

Arariwa comparte un enfoque que viene ganando creciente espacio entre las instituciones de promoción y es que nuestra referencia no se circunscribe a la dinámica agropecuaria sino que abarca lo rural, es decir el conjunto de actividades e iniciativas sociales, económicas y productivas que promueven las familias y las organizaciones campesinas para generar ingresos y mejoras en la base productiva; así como para garantizar niveles mínimos de seguridad alimentaria.

En el mundo rural andino se constata una tendencia a la reducción de la importancia económica de las actividades agropecuarias. La mayor fuente de ingresos monetarios de las familias campesinas proviene, cada vez más, de actividades no relacionadas con la agricultura o cuya relación es indirecta.

Cuando hablamos de dinamizar o promover la producción campesina nos referimos a apoyar el conjunto de las estrategias e iniciativas productivas que desarrolla la población. Sin perder nuestra capacidad propositiva para actuar sobre determinadas actividades económicas estamos atentos a las demandas e iniciativas de los productores campesinos. La experiencia nos enseña que son ellos mismos quienes tienen propuestas viables y sostenibles.

Es por ello que un aspecto sustantivo en la labor de promoción tiene que ver con la importancia de modificar los patrones de relación entre los pequeños productores rurales y campesinos y los actores externos, sean públicos o privados, ya que muchas veces con buenas intenciones se termina debilitando aún más sus posibilidades de crecimiento social y económico.

Si bien la presencia de actores externos es una necesidad, dados los niveles de pobreza y la existencia de un contexto absolutamente desfavorable para el desenvolvimiento de los campesinos como pequeños productores, debe descartarse las lógicas clientelistas o de asistencia, las cuales son profundamente dañinas para el desarrollo autónomo de los productores individuales y de las organizaciones creadas para mejorar sus condiciones de producción e inserción en el mercado.

Heterogeneidad campesina

Un aspecto relevante de la producción campesina, que tomamos muy en cuenta al diseñar y ajustar nuestra estrategia de trabajo, es la gran heterogeneidad de estas unidades productivas. No

^{17*} Asociación Arariwa Cusco

existe un sólo tipo de producción campesina o de organización de la familia como unidad económica; por el contrario, constatamos que la diversidad es el factor determinante.

La disponibilidad y el acceso a los recursos, las estrategias y lógicas productivas, las formas de inserción en el mercado, la dimensión de los centros urbanos y la cercanía a éstos son algunos de los factores que estructuran un tejido social y económico complejo. Esta realidad nos plantea la necesidad de afinar y adecuar nuestra estrategia de promoción productiva a las características y particularidades de los diversos sectores productivos, de las diferentes comunidades e incluso de las propias unidades familiares.

Los emprendedores agropecuarios

Dentro de esta diversidad podemos señalar que existe un sector de familias campesinas que, aun cuando viven en situación de pobreza, tienen la posibilidad de convertirse en pequeños productores agropecuarios. Para cumplir un rol relevante en relación con este sector de la pequeña producción campesina es necesario identificar sus posibilidades reales para orientar su sistema de producción hacia una oferta con mayor valor o demanda en el mercado. Esta perspectiva no es sencilla de llevar a la práctica, ya que la lógica de la producción campesina no se ajusta a las exigencias del mercado o a la fluctuación de los precios.

Las instituciones que buscamos promover un cambio en este tipo de sistemas debemos ser plenamente conscientes de la responsabilidad que esto implica. Incentivar la adopción de una nueva cédula de cultivos requiere el convencimiento y la participación del productor así como la reducción de los riesgos que este tipo de modificaciones inevitablemente implica.

La promoción de pequeñas unidades campesinas orientadas hacia el mercado no puede hacerse sobre la base de supuestos generales que den indicios de la existencia de demanda o de aceptación de un determinado producto en el mercado. Tenemos que partir de estudios serios que identifiquen de manera efectiva la demanda, de tal manera de poder saber, con niveles aceptables de seguridad, que los cambios que promovemos van a significar una mejora real de los ingresos campesinos.

Organización para el mercado

La asociación de los productores es un factor muy importante para la viabilidad y sostenibilidad de una visión empresarial de la pequeña empresa campesina. Insertarse en el mercado tiene exigencias y características que no pueden ser enfrentadas de manera individual por este tipo de productores. Sumar recursos y capacidades es, en esta perspectiva, un factor estratégico. No se trata de regresar a la vieja y fracasada propuesta de la empresa comunal sino de identificar núcleos activos de productores a nivel comunal, intercomunal, distrital o provincial.

Es importante que cada uno de ellos aporte sus propios recursos, que arriesgue sus limitados capitales. Ésta es la única manera mediante la cual asumirán este emprendimiento como algo

suyo. Esto implica una necesaria base de confianza entre los productores; en este sentido el tejido de relaciones familiares es un buen punto de partida, entendiendo por esta definición el concepto de familia ampliada.

Iniciativas sostenibles

Un ejemplo de esfuerzo de lograr viabilidad a través del mercado es el programa de semilla de papa que impulsa Arariwa. Luego de varios años de experiencia en la promoción y difusión de la importancia de este insumo para el éxito de la actividad agrícola, decidimos transformar la lógica productiva, organizacional y de promoción de este programa de tal manera de lograr su autosostenimiento. El público objetivo son los semilleristas que viven en la región y fuera de ella, en el sur andino, así como instituciones públicas y privadas de estos ámbitos cuyo rol es difundir semilla de calidad como instrumento para elevar los niveles de producción y productividad campesina.

No podemos afirmar todavía, de manera definitiva, que es un programa autosostenible, ya que conocemos los riesgos que tiene esta actividad en una realidad como la nuestra. Sin embargo podemos manifestar que toda la campaña 1998-1999 se ha hecho con recursos generados por el propio programa mediante la venta de nuestra semilla.

Asimismo podemos señalar que la cobertura en términos de productores beneficiados con una semilla de alta calidad se ha incrementado sustantivamente y que se ha generado una red interesante con instituciones públicas y privadas orientadas a promover la mejora de la producción y productividad de este tubérculo básico en la economía campesina. Esto demuestra que determinados ejes agropecuarios son viables y que existen pequeños productores que sí están dispuestos a invertir en su sistema de producción si tienen garantías efectivas de mejora.

Es fundamental que las ONGs y el sector público superemos la rutina y la ausencia de innovación en nuestras propuestas de promoción. No es sencillo encontrar nuevas posibilidades, pero si se puede explorar y detectar, por ejemplo, que actividades como la piscicultura y las hortalizas ecológicas tienen oportunidades para desarrollarse en la región.

Es cierto que el Cusco tiene un marcado sesgo turístico que amplía el horizonte de este tipo de productos. Sin embargo, al margen de ello, estas actividades nos muestran que la pequeña producción rural tiene posibilidades que no implican grandes inversiones ni tienen una gran complejidad tecnológica, es decir que están al alcance de los productores rurales andinos.

La especialización no es viable

Un aspecto que queremos resaltar es que la producción agropecuaria en los Andes no puede basarse en una estrategia de especialización productiva, es decir no se puede pensar que el campesino va a producir un solo producto en grandes áreas, ni siquiera considerando formas

asociadas de producción. Esta propuesta tecnológica puede funcionar en la costa o en la ceja de selva, pero en los Andes no es sostenible e implicaría un altísimo riesgo para el productor.

Creemos que la diversificación, componente básico de la estrategia de producción campesina, no es necesariamente contradictoria con la lógica del mercado. Un mercado crecientemente segmentado, que requiere diversos tipos de productos y en el cual cambia la demanda con mucha rapidez, puede ser compatible con una estrategia de diversificación.

Con esto no queremos afirmar que el actual sistema de producción campesino, tal como está estructurado, puede ser competitivo en el nuevo contexto. Somos conscientes que se requieren cambios profundos en la producción campesina. Sin embargo éstos no deben producirse intentando aplicar soluciones que funcionan en realidades diferentes del mundo andino, sino integrando mecanismos e instrumentos modernos que se adecuen y que potencien el sistema productivo y permitan que la diversificación se oriente a la demanda y no exclusivamente a la seguridad alimentaria.

Municipio productivo

Otra idea que queremos compartir es que no es posible enfrentar el tema de la producción agropecuaria centrándose únicamente en el espacio campesino y rural. Es fundamental analizar la problemática de la producción campesina en relación con procesos y dinámicas más amplias y con las cuales se relaciona de diversas y múltiples formas. El desarrollo productivo del mundo rural implica necesariamente ubicarse en la dimensión local y regional con toda su complejidad y riqueza.

Desde esta perspectiva, los municipios rurales pueden y deben cumplir un rol orientado a dinamizar la economía local, generando mejores condiciones para la actividad productiva. Existen, por ejemplo, gobiernos locales que promueven la utilización de tecnologías para el manejo adecuado de la sanidad agrícola, como son las iniciativas que vemos en las provincias de Calca y Urubamba relacionadas con el manejo integrado de plagas.

En zonas como las señaladas, éste no es un tema secundario para la producción campesina debido a la dimensión que tiene el problema del gorgojo de los Andes que ataca a la papa. Se ha demostrado que el uso de pesticidas no constituye una solución para combatir esta plaga, ya que el insecto genera rápidamente resistencia a este tipo de tecnología. Es muy positivo que los municipios asuman la función de difundir como alternativa para enfrentar el problema del gorgojo el manejo integrado y busquen inversiones para poder producir los insumos requeridos por esta tecnología. Este tipo de acciones tiene proyección estratégica y muestra una posibilidad muy interesante para definir el rol de los municipios rurales.

Diversos municipios rurales vienen promoviendo mercados y ferias locales para dinamizar la producción de sus ámbitos. Éstos son mecanismos importantes para mejorar las condiciones de

competitividad de la producción campesina al acercar al comprador a su lugar de producción. Usando diversas herramientas y sin grandes inversiones se ha demostrado que es posible institucionalizar ferias y mercados locales de diversos productos y alcances. A esto se suma el hecho que, en los últimos tiempos, el crecimiento del turismo está activando las ferias artesanales. Como vemos, los gobiernos locales pueden cumplir un papel importante en el aspecto productivo.

Sin duda existen limitaciones en esta perspectiva, las cuales se explican por las débiles capacidades, las limitadas prerrogativas legales y los reducidos recursos con los que cuentan como para que se transformen en instituciones promotoras de la producción rural. A pesar de ello es necesario fomentar y sistematizar experiencias que permitan la generación de propuestas de política que, en el marco de una nueva estructura estatal descentralizada, ubiquen a los gobiernos locales como un elemento vital para que la producción campesina encuentre mejores condiciones para desarrollarse.

Concertación regional

La tarea de promover el desarrollo rural y de generar mejores condiciones de competitividad para la producción no atañe sólo a los campesinos y el gobierno local. Contar con mayores oportunidades de posicionamiento en el mercado implica una labor articulada y sinérgica del conjunto de los actores, estableciendo formas de relación diversa entre los espacios y las dinámicas locales y las potencialidades de la región. En esa perspectiva creemos que la conformación de un foro permanente, plural y democrático en el Cusco tiene gran importancia. Es fundamental promover la participación de los actores comprometidos con la problemática rural de la región en la perspectiva de construir una propuesta programática para el desarrollo del mundo rural, sobre todo si queremos que este tema se ubique en la agenda del debate.

Una propuesta de estas características implica construir una visión de conjunto que permita lograr una complementariedad creativa entre los investigadores y estudiosos de la región y el saber y la experiencia de los productores rurales. Asimismo es fundamental ubicar esta propuesta en el marco de una visión programática nacional, asumiendo que una alternativa de este tipo no puede ser homogeneizadora sino, por el contrario, debe responder a las características y posibilidades de cada región del país.

Comentario final

Existen otros elementos importantes relacionados con la producción rural, como son las características de las actividades rurales no agropecuarias, las cuales no podrán ser abordados por las restricciones en el tiempo disponible para esta presentación.

Tampoco hemos podido profundizar en el tema de la asociación para la inserción en el mercado o el álgido tema del financiamiento. Seguramente otras exposiciones tratarán sobre éstos y otros aspectos.

Formalización de la Propiedad Comunera y Familiar

Laureano del Castillo^{18}*

En las últimas décadas se han producido cambios realmente importantes en el mundo rural peruano. Si bien hasta hace algún tiempo el escenario social y político estaba marcado por la lucha por la tierra y la reforma agraria, hoy, más allá del problema de la relativa escasez de tierra agrícola, el problema central parece estar por el lado de la formalización de la propiedad rural.

En efecto, de acuerdo a datos proporcionados por el III Censo Nacional Agropecuario (III CENAGRO), las tierras agropecuarias están dispersas en pequeñas unidades, la mayoría de las cuales presenta problemas de falta de formalización de la propiedad. El 40% de la superficie agropecuaria se encuentra en poder de personas naturales (campesinos y pequeños propietarios), mientras que 5,680 comunidades campesinas y 1,192 comunidades nativas, ocupan el 54.5% de la superficie agropecuaria.

Siguiendo las ideas en boga a nivel internacional, se pensó que uno de los principales factores, si no el principal, que había impedido el desarrollo del agro era la falta de formalización de la propiedad rural, lo que incidía en la ausencia o debilidad del mercado de tierras en el país. Por ello el gobierno, al tiempo que liberalizó al máximo el marco legal de la propiedad rural, enfocó sus esfuerzos hacia la solución de los problemas derivados de la falta de títulos de propiedad y de su inscripción en los registros públicos de propiedad. Se creó el PETT (Proyecto especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural), pero las medidas de saneamiento de la propiedad agraria, incluyendo préstamos de instituciones multilaterales, asignaron prioridad a la atención de la propiedad privada, dejando de lado la propiedad de las tierras comunales.

Dentro del complejo de normas emitidas desde 1990 se incluyó también la liberalización de la propiedad comunal, modificando casi en su totalidad el tradicional régimen de protección de sus tierras. En concreto, la Constitución de 1993 como las leyes relacionadas, reconocen la autonomía comunal, la que extienden a la libre disposición de sus tierras, lo que admite distintas posibilidades, desde la venta de toda o parte de las tierras hasta la adjudicación de parcelas en propiedad a los comuneros.

Es indudable que detrás de estos planteamientos se encontraba la idea de que al permitirse la asignación en propiedad de las parcelas ocupadas por los comuneros se les estaría brindando estímulos para invertir y al mismo tiempo impulsando el mercado de tierras, sobre todo en la costa. Desde el discurso oficial, el mayor acicate era la posibilidad de obtener créditos usando la tierra como garantía hipotecaria.

^{18*} CEPES

En esa situación, algunas ONG han venido trabajando en los últimos años en distintas zonas del país, planteándose entre sus objetivos ayudar a las comunidades a formalizarse entendiendo que se trata de una de sus principales limitaciones, que las distrae de los retos mayores de su desarrollo. En efecto, existe un alto número de conflictos entre comunidades campesinas, derivados mayormente de la imprecisión de sus linderos; entre estas organizaciones y propietarios particulares; y los que se derivan de la ocupación del suelo por las empresas mineras. La premisa a la base es la existencia de una legislación especial para las comunidades campesinas, vigente desde 1987, que debería haber permitido que todas las comunidades campesinas cuenten con su título de propiedad y lo tengan inscrito en los registros públicos, lo que no se ha cumplido hasta la fecha, estimándose que alrededor del 30% de las comunidades aún carecen de títulos. Una segunda premisa parte de la afirmación que la plena formalización de la organización comunal (léase que la comunidad esté debidamente registrada, que cuente con estatuto, con su directiva inscrita en los registros, con padrones de comuneros al día y con la propiedad de sus tierras saneada e inscrita) refuerza la vida comunal y les permite adoptar compromisos de mediano y largo plazo. La tercera premisa consiste en afirmar que para que las comunidades opten por alguna de las alternativas que sugiere la actual legislación respecto de la disposición de sus tierras se requiere la plena formalización de la comunidad.

¿Qué es lo que se ha encontrado y que viene resultando de este esfuerzo por formalizar la propiedad comunal? Lo primero que se puede afirmar es la gran desinformación de los comuneros y pobladores rurales en general respecto del contenido de las leyes. A la poca información que llega al campo se debe sumar la desinformación y confusión que algunos medios de comunicación llevan adelante, además de la distorsión de las normas que muchas veces hacen los funcionarios del Ministerio de Agricultura en provincias, en el afán de agenciarse ingresos adicionales o por despojar a las comunidades de sus propiedades. Sobre bases tan distintas e inseguras es fácil tomar decisiones erradas, aunque también queda la opción de no tomar ninguna decisión.

Un segundo elemento observado está referido al reconocimiento de las dinámicas comunales. Dicho de manera más clara, frente a un activo tan valioso, al cual está vinculada histórica y culturalmente la vida comunal, es entendible que las asambleas de estas organizaciones no se hayan precipitado a elegir una opción u otra, sino que lo procesen de manera más lenta. El discernimiento de las opciones ha supuesto que muchas comunidades esperen los resultados de las experiencias de sus vecinos.

Un tercer punto tiene que ver con la realidad de parcelación de la casi totalidad de comunidades. Por lo menos en lo que respecta a las tierras agrícolas, la noción de que las familias comuneras mantienen la vieja práctica de recibir la tierra en uso, la que periódicamente devuelven a la comunidad para que las reasigne a otra familia, salvo muy escasas excepciones, parece ser una

idealización. Cosa distinta ocurre con los pastos o con tierras agrícolas muy pobres de comunidades altinas, donde la individualización de la propiedad resulta un absurdo. Sobre la base de esta realidad, de parcelación de hecho de la propiedad comunal, el impacto o atractivo de la titulación individual de los comuneros depende en mucho de sus expectativas y de sus posibilidades de obtener precios atractivos en caso de vender las tierras.

En cuarto lugar, más allá de las marchas y contramarchas del gobierno en materia de individualización de la propiedad comunal, los comuneros habrían percibido el poco estímulo real para echar a andar el proceso de parcelación. Además de la culminación del saneamiento la formalización, con los costos en tiempo y dinero que ello implica, los comuneros saben que las posibilidades de acceder a créditos por parte de los bancos (el principal atractivo, según la prédica oficial) es mínima. Incluso mayor que su temor a una eventual pérdida de la tierra por no poder devolver los préstamos hipotecarios, los comuneros expresan su preocupación por el riesgo de tener que pagar impuestos por la tierra, si es que se les titula individualmente, algo que como comunidad no están obligados.

Por último, ante la urgencia de completar el saneamiento de la propiedad comunal se ha evidenciado una lógica distinta en las comunidades en lo que al manejo de los conflictos se refiere. Lejos de las ideas que impulsan la generalización de mecanismos de resolución de conflictos, como es el caso de la conciliación, los comuneros prefieren alimentar largos y complicados juicios, con la esperanza de que los jueces les den toda la razón, lo que normalmente no ocurre y sin que pueda cumplirse lo que la justicia formal ha resuelto. La lógica de “no ceder ni un milímetro” en los conflictos por linderos y tierras en general conlleva una pérdida muy significativa de recursos.

En términos de las perspectivas del trabajo, se requiere una mayor difusión del contenido de las leyes, lo que obliga necesariamente a pensar en formas adecuadas de transmisión de la información, pues no se puede responder a la demanda de las comunidades de hacer reuniones de discusión en asamblea en cada una de las más de cinco mil comunidades. Pero, en segundo lugar se requiere dotarse de un marco legal acorde a la realidad y a las prácticas comunales, que reconozca efectivamente la autonomía de la comunidad y que les permita tomar decisiones con libertad. En ese sentido, no puede obligarse a las comunidades ni a parcelarse las tierras, en aras a una supuesta ventaja de la propiedad individual, si no lo quieren, ni tampoco se las puede obligar a mantener un manejo colectivo de la tierra si allí eso no funciona ya, en defensa de una propiedad comunal idealizada.

Por el lado de la propiedad individual, pese a lo afirmado líneas arriba en el sentido de la prioridad asignada por el Estado, las cosas no van mucho mejor. En primer lugar, los volúmenes de predios a formalizar son enormemente grandes. De acuerdo a cifras oficiales (III CENAGRO) a fines de 1994 sólo el 17% de los propietarios de unidades agropecuarias tenían

su propiedad plenamente amparada por la ley. En términos absolutos, del total de 5'721,113 parcelas, sólo 979,772 contaban con título y su propietario la había inscrito en los Registros Públicos.

La meta que el gobierno se planteó contemplaba titular e inscribir 1'100,000 títulos hasta mayo del 2000. La realidad, sin embargo, se ha encargado de mostrar las complejidades del proceso de formalización de la propiedad. En concreto, el número total de parcelas es bastante mayor que el que refleja el censo, lo que fue la primera constatación que hicieron los diferentes equipos de campo del Proyecto Especial de Tierras (PETT) que iniciaron el trabajo. Pero además, los más de 979 mil predios titulados e inscritos en los Registros Públicos no eran tales, sino que su número era muchísimo menor, aumentando el desbalance.

Lo que ha mostrado también el trabajo de los equipos del PETT es la enorme complejidad de las tareas de formalización de la propiedad, derivada en parte de los procesos sociales vividos en el campo (reforma agraria, cooperativización, parcelación de cooperativas, fragmentación por herencia, entre otros). Esa complejidad no fue suficientemente tomada en cuenta por quienes diseñaron los proyectos, más preocupados al parecer por los aspectos técnicos vinculados al catastro. El resultado de ello es la demora en el recojo de la información y los problemas derivados de la inadecuación de los formatos y los criterios a la realidad, como fue el caso de no tomar en cuenta la situación de las mujeres jefas de familia y las convivientes.

Pese a la prioridad asignada al saneamiento de la propiedad privada, lo cierto es que aún de cumplirse las metas fijadas por el gobierno, quedarían sin formalizar, siendo optimistas (es decir sin considerar aspectos como la división de parcelas por herencia y la ampliación de la frontera agrícola), más de 3 millones 641 mil parcelas. Si además, se considerara la posibilidad de parcelar en forma familiar las tierras comunales, las cifras se vuelven astronómicas (5,680 comunidades, con alrededor de 2'500,000 comuneros, los cuales en promedio tienen cada uno 10 parcelas).

Ante ese panorama, que puede significar la inversión de fondos enormes durante varios años más, no podemos dejar de recordar las palabras del conocido especialista William Thiesenhusen, respecto de este tema *“pensar la titulación y registro de tierras como una panacea omite uno de los objetivos más importantes del desarrollo, es decir, la reducción de la pobreza”*.

Y es que, en efecto, según algunos estudios, no es una consecuencia directa ni inmediata que la titulación de las tierras conlleven a un mayor uso de insumos agrícolas, inversión en infraestructura, uso del crédito, inversión de los fondos ahorrados y rendimiento de las cosechas. Las preguntas que quedan entonces son cuánto puede cambiar la situación de nuestros campesinos y agricultores con la titulación de las tierras y, más exigentemente, qué otras medidas se requieren para que ello se dé.

Organización de los productores rurales

Lorenzo Castillo^{19}*

Hay en el movimiento campesino una priorización de la sobrevivencia, y eso tiene que ver con la situación de la organización. Los compañeros del campo prefieren estar en su parcela, en su tarea de como poder sobrevivir sobre todo como consecuencia de las políticas de ajuste que tenemos en el país.

Hay un proceso de ruralización acelerada en el país, un proceso de urbanización, de migración creciente, imparable durante una buena cantidad de años. Hay cosas interesantes, iniciativas de organización rural sectorial. Por líneas de producción, fundamentalmente, desde los niveles locales, comités de productores, asociaciones, etc. Por ejemplo estamos viendo últimamente, los arroceros están comenzando a articularse, a tener una presencia que le da una capacidad de gestión y negociación.

Los gobiernos locales están integrándose al desarrollo agrario. Algo que está surgiendo y que nos parece importante es un proceso de alianza estratégica de los productores del agro con la industria, cómo abastecer y generarse un mercado seguro; negociar condiciones de precios. En el caso del café, los espárragos y también en algunos productos como frutas o menestras que es importante sobre todo para efectos de exportación.

Vamos a poner como un referente de organización sectorial, la experiencia de la Central Piurana de Cafetaleros la CEPICAFE, una organización relativamente nueva, de segundo grado, que integra a unas 30 organizaciones de base que suman 1,200 pequeños productores. Opera desde 1995 en las provincias serranas de Piura, Huancabamba, Morropón y Ayabaca. Esta zona es de pequeña agricultura, minifundio. El cultivo del café mas o menos tiene unas 7 mil has., y unas 12 mil familias productoras. El café en Piura se cultiva de manera tradicional, vale decir sin tecnología y es un producto que tenía mala calidad porque era un café natural, bola. El mercado exige hoy un café de calidad y lavado. Eso hacía que el precio y los valores económicos para los pequeños productores tengan una rentabilidad marginal.

La tarea que se ha dado la Central Piurana Cafetalera, con el apoyo de la Cooperación y de una ONG especializada como es PIDECAFE, ha permitido forjar representación gremial cafetalera en la zona; concertación para el desarrollo rural; servicios de extensión agraria; créditos a 600 productores y exportación; industrialización y marketing del café. Con esto ha comenzando un proceso de industrialización del café; promoviendo la participación campesina en los gobiernos locales.

^{19*} JUNTA NACIONAL DEL CAFE

Las fortalezas que tiene esta organización, es que tiene un apoyo sostenido de una ONG especializada PIDECAFE. Esta hace el papel de trabajo en el campo, otorgando soporte a la gestión y sobre todo a lo que es la extensión agraria cafetalera. Es una ONG nueva también en la zona y que ha logrado darse un perfil especial y reconocida en el entorno. Los agricultores son pequeños, de media o un cuarto de hectárea de café, tienen otros cultivos pero el café se convierte en el factor de ingresos económicos para poder atender sus necesidades vitales.

Tiene una credibilidad entre sus asociados que es una cosa muy importante en las organizaciones, como CEPICAFE. Transparencia en operaciones económicas. Hacer el informe detallado de sus balances, y movimientos económicos; de la distribución de excedentes. Tiene un definido perfil institucional sectorial, ciertamente respecto al café, que viene a ser una línea de especialización del cultivo. Dirigentes visitan y dialogan con las bases, hay una capacidad de convocatoria y hay relaciones nacionales e internacionales con esta organización.

Las relaciones nacionales las podemos ubicar, con la Coordinadora Rural, con la Junta Nacional del Café, en condición de asociada. Hoy está participando en la organización regional de los agricultores en Piura. Internacionalmente, se liga con mercados; con la cooperación, con el mercado solidario y el de comercio justo que es un movimiento muy importante que en el café tiene una presencia muy significativa.

Las oportunidades que tiene CEPICAFE en la zona. Trabajan con un producto de exportación con demandas creciente. Está vinculado directamente al mercado, esto es una excelente oportunidad. Es un producto generador de empleo sostenible; interés de la cooperación en desarrollo rural andino. En Piura la cooperación siempre estuvo en la costa, recién está entrando a la zona de sierra y es la zona de extrema pobreza en Piura y nos parece importante que tenga en CEPICAFE uno de los instrumentos para el desarrollo.

Hay una predisposición de las familias campesinas por la organización y por involucrarse en lo que es producción de calidad; hacer café lavado que es innovar toda una costumbre de muchas décadas en Piura que era solamente café secado en bola y que eso tenía un menor valor. Es importante la concertación y definición de roles de los técnicos y dirigentes campesinos.

Desarrollo y tecnología agraria apropiada. Es decir, se usa un paquete tecnológico apropiado a la pequeña agricultura, donde hay un alto índice de analfabetismo y no se ha ejercido prácticas de fertilización, de manejo de la finca, etc., y con un componente ecológico muy importante.

Las debilidades que apreciamos en CEPICAFE. El rol de CEPICAFE ha generado demasiada expectativa en la zona y puede ser un problema a futuro porque hay un proceso de organización de los pequeños productores, están comenzando a sembrar café en alguna zona donde no se sembró café en los pequeños productores y en al expectativa que CEPICAFE le pueda dar el servicio de asistencia técnica y la comercialización del café.

Escasos dirigentes con liderazgo. Es decir, son pocos cuadros y esto es también una debilidad que tiene que abordarlo CEPICAFE. Son pocos cuadros que le dan una dirección, una relación permanente entre la dirección regional y la base. Baja escolaridad de la población campesina para efectos de introducirse a lo que son los paquetes.

Dependencia del mercado. Inicialmente CEPICAFE concentró su exportación sólo a los mercados solidarios. En la zona de Piura estamos hablando de unos 60 mil quintales y ellos estaban colocando apenas en unos 4 contenedores. Este año han entrado al mercado convencional que es finalmente el que tiene mayor capacidad de colocación, ya no son sólo mercados solidarios o ecológicos.

Falta de conciencia en producir calidad. Hay todavía algunos sectores que tienen resistencia a innovar la producción de café; reservas de entidades públicas a concertar con CEPICAFE; autosuficiencia de técnicos y dirigentes. En Piura el cultivo del café es importante y el Estado no quiere aceptar fácilmente concertar con una organización que no está en su esfera de influencia o de manipulación en todo caso y esto dificulta esta relación. Digo autosuficiencia técnicos y dirigentes porque como hay un éxito rápido, entonces a veces el exitismo nos genera demasiadas dificultades de futuro, de poder entender la necesidad de permanente educación o permanente actualización en relación al mercado.

Finalmente, las amenazas que tiene CEPICAFE. El Estado es promotor del clientelismo agrario. Por ejemplo se le ha visto organizando comités de productores para hacer paralelismo a CEPICAFE, ofertándoles créditos y más comercio del que puede dar CEPICAFE con su producto. Autoritarismo gubernamental creciente. Incremento de la tributación al café por efectos de mecanismos de la Sunat, multas, moras. La oscilación de precios al café es un gran problema porque hoy tenemos que ha bajado sustantivamente, de 95 dólares la bolsa a 80 dólares, 15 de diferencial, que ya son precios que no son rentables para el pequeño productor.

La reducción de la cooperación internacional en la perspectiva del futuro; la competencia desleal de intermediarios, sobre todo cuando tienen una organización que tiene perspectiva se generan mecanismos que afectan el rol, hacen competencia desleal, campaña contra la organización y por cierto en la zona tiene que ver el problema de clima que es una situación de sequía.

Esto es en términos generales un caso donde hay una organización que está directamente vinculada al desarrollo, está articulado a la producción.

Lo que quiere dejar como mensaje de esta experiencia es que la pequeña agricultura sí tiene viabilidad, siempre y cuando se organice, tome como su interés la calidad; y logra ser competitiva en los mercados. Esto es importante y también en esta perspectiva la posibilidad de concertar el apoyo de organizaciones especializadas. CEPICAFE cumple un rol importante que

queremos desarrollarlo a otras zonas del país y por cierto también el modelo de organización de CEPICAFE queremos que se replique en el país. Por qué lo de CEPICAFE en otras zonas.

El sector cafetalero, 115 mil familias de producción, 220 mil hectáreas, apenas el 26% está organizado de todos estos grupos de productores, que son pequeños productores en el 95% de la producción, entonces tenemos una tarea organizativa muy grande. CEPICAFE es una experiencia nueva donde en el pasado hubo las cooperativas que tuvieron problemas de gestión y ésta combina cooperativas, combina asociación de pequeños productores, comunidades campesinas y hasta Ecomusas. Esta forma de articulación regional es un referente para el país y esto nos interesa que lo comprendan todos.

Estrategias de Desarrollo Rural desde la Entrada de la Perspectiva de Género

María Amelia Trigoso Barentzen^{20}*

Hay un aspecto en el que se viene incidiendo en todos los enfoques, y es el del reconocimiento de la diversidad de realidades y por tanto la necesidad de establecer estrategias diferenciadas en función de esta heterogeneidad.

Es interesante ver a nivel de las propuestas de política de desarrollo rural, además de la superación de las visiones estrictamente agrícolas, como se van planteando estrategias diferenciadas en función de las distintas realidades del sector campesino y del pequeño productor; tratamientos diferentes entre los campesinos con potencial productivo y aquella dirigida a los sectores sin ese potencial; es decir, un énfasis especial según se trate de los distintos actores sociales.

Es en este contexto que las políticas de desarrollo rural se ven enriquecidas con el reconocimiento del significativo papel de la mujer en las actividades sociales, productivas y culturales de su entorno. Se está superando la visión por la cual se considera que los programas y proyectos a implementar beneficiarán a las mujeres “por goteo”. Por el contrario, hoy resulta de primera prioridad plantear estrategias específicas para ellas.

Evidentemente, todos sabemos que las mujeres participan activamente en las actividades agropecuarias, sin embargo el reconocimiento de su importancia en este rol es reciente.

Pero así como ha sido necesario superar las visiones meramente productivistas en las políticas de desarrollo, sigue siendo un reto ampliar nuestro acercamiento al mundo rural y considerar a las mujeres en las demás dimensiones del desarrollo.

La perspectiva de género nos permite enfocar mejor el reto de la ampliación de las posibilidades y opciones para las poblaciones más pobres, en el marco del desarrollo humano planteado por el PNUD. Para ello es necesario mirar al conjunto social y establecer la posición de mujeres y hombres en dicho conjunto, analizando la naturaleza de las relaciones entre ellos. Esta mirada nos ha permitido comprobar que son las mujeres y en particular las mujeres rurales quienes enfrentan mayores limitaciones para participar en los beneficios del desarrollo.

Desde este análisis percibimos que es necesario crear condiciones para que las mujeres, además de poder satisfacer sus intereses prácticos tengan la posibilidad de plantearse retos que les permitan satisfacer también sus intereses estratégicos.

Se trata pues de otorgarle valor a las actividades que ellas realizan, ver el desarrollo como proceso de expansión de capacidades humanas con el objetivo último de mejorar la calidad de

^{20*} Antropóloga, integrante del equipo de desarrollo del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

vida y lograr el empoderamiento de las mujeres a través de la valoración y reconocimiento de su papel fundamental como creadoras de capacidades.

Dos temas son los impulsados desde la Red Nacional Mujer Rural y trabajados por las redes. El interés en éstos surge de las diversas actividades realizadas por las redes con líderes y mujeres de base y coinciden con los puntos y planteamientos levantados en la Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.

Por un lado, se viene trabajando el tema del acceso de las mujeres rurales a los recursos tierra, crédito y tecnología. Y, por otro, la participación de las mujeres rurales en los gobiernos locales como expresión de su ciudadanía. Analicemos estos temas desde el punto de vista de la experiencia concreta.

Sobre el acceso de las mujeres a la tierra

La Red de Promotoras y Promotores para el Desarrollo de la Mujer Cajamarquina (REPRODEMUC), fue una de las primeras en trabajar el tema, a propósito del debate de la Ley de Tierras, en 1996.

Se realizaron una serie de talleres con mujeres líderes y como resultado de estos talleres y el trabajo cotidiano de las instituciones locales con las bases, se identificaron los problemas que afectan a las mujeres rurales para formular propuestas específicas que permitieran mejorar su situación jurídica, defender sus derechos y prevenir las consecuencias de una mala aplicación de las normas.

En este marco, el Programa de Desarrollo del Centro Flora Tristán en conjunto con el CEPES, realizó un pequeño diagnóstico del acceso de las mujeres rurales a la tierra en los departamentos de Cajamarca, Arequipa y Cusco.

El resultado de este trabajo es la propuesta de norma legal elaborada para garantizar el respeto y la vigencia de los derechos de posesión y propiedad de las mujeres sobre la tierra.

La norma era una “Directiva sobre el Proceso de titulación y saneamiento de la propiedad rural” y fue alcanzada al PETT para su consideración en el proceso de saneamiento y titulación de los predios rurales y difundida a nivel nacional.

El inicio del trabajo con un tema sentido como el de la propiedad de la tierra, ha permitido plantear la necesidad de un plan de campañas por el respeto a los derechos sobre estos recursos y ha sentado las bases para trabajar el tema del **empoderamiento** de las mujeres de modo tal que asuman sus derechos, los internalicen y los defiendan.

Evidentemente, no es cuestión sólo de ajustes en la legislación, sino de una ardua tarea que desde la sociedad civil y el estado tendrá que hacerse para superar los estereotipos que lo único que logran es retrasar el proceso de desarrollo con equidad.

Sobre el tema de la participación política de las mujeres

Debido a la coyuntura electoral, se enfocó el tema de la participación de las mujeres en gobiernos locales.

En este aspecto, La experiencia de la Red Mujer Rural Junín es de resaltar. Desde sus inicios y con el propósito de fortalecer las capacidades de las promotoras e instituciones en la aplicación del enfoque de género y ciudadanía, se organizó talleres sobre el tema para:

- Clarificar conceptos
- Desarrollar un balance de la participación femenina en el espacio público y,
- Evaluar los alcances de las estrategias propuestas para fortalecer la participación de las mujeres en la gestión local.

Las necesidades y demandas de las mujeres rurales fueron discutidas y analizadas en el marco de los encuentros regionales, y señaladas prioritariamente en cinco ejes:

- Mejorar los niveles de capacitación y educación de las mujeres, y fomentar su desarrollo cultural y de recreación bajo un enfoque de género
- Mejorar la situación económica de las mujeres a través de la capacitación y asesoría en producción, comercialización, créditos y acceso a mercados
- Fortalecer la participación de mujeres, instituciones y organizaciones en el espacio municipal como autoridades y ciudadanas respetando su autonomía y diversidad
- Formar y fortalecer el liderazgo de las mujeres para su participación en la gestión municipal
- Ampliar los servicios sociales para atender problemas específicos de las mujeres y sus familias

Las acciones correspondientes a cada uno de estos ejes, están contenidas en la Plataforma de Acción "Necesidades de las Mujeres Rurales y su implementación al 2000", que viene siendo difundida por la Red.

La participación en el espacio municipal y el fortalecimiento de su liderazgo es percibido como resultado de un proceso de capacitación y asesoría que les ha permitido internalizar su derecho ciudadano a intervenir en los procesos de decisión y gestión gubernamental que afecta sus condiciones de vida.

El reto ahora es establecer metas comunes al respecto y diseñar las estrategias que permitan alcanzarlas.

En esta perspectiva, las prioridades de acción más recurrentes en los talleres han sido: la orientación a la normatividad e institucionalidad.

La Red Junín consideró que un mecanismo de reconocimiento y fortalecimiento de la participación de las mujeres en los gobiernos locales la aprobación de una Ordenanza Municipal, como dispositivo de cumplimiento obligatorio en el ámbito de su jurisdicción.

- En este marco la Red Nacional Mujer Rural apoyó la iniciativa surgida de la Red Junín y se realizó el Foro Público "Participación de la Mujer en los Gobiernos Locales", que puso a consideración de las mujeres rurales líderes y autoridades de la región, tres proyectos de ordenanza municipal que recogen las demandas expresadas en la Plataforma de Acción "Necesidades de las Mujeres Rurales y su implementación al 2000":

El ejercicio ciudadano de las mujeres, principalmente rurales, exige orientar esfuerzos colectivos hacia una labor de sensibilización por el desarrollo de su comunidad, sus problemas, su futuro, ejercitando sus habilidades, fortaleciendo sus capacidades para relacionarse con otros actores sociales y formular propuestas para conseguir apoyo y recursos basados en una gestión participativa y transparente.

Incorporar el enfoque de género a las propuestas de desarrollo, implica no sólo considerar a la mujer como sujeto de desarrollo, sino asumir una posición personal e institucional de equidad en relaciones sociales entre mujeres y varones para no reproducir estereotipos que culturalmente refuerzan la subordinación y discriminación de la mujer.

El éxito y eficacia de las propuestas depende, por tanto, de la forma como modificamos o reforzamos los roles y funciones asignados por la sociedad a las mujeres y varones, y como contribuimos a reducir la brecha de desigualdad.

Compartamos finalmente una cita de Carmen Beatriz Ruiz, boliviana:

" Finalmente, creo que el esfuerzo de pelear porque los proyectos de promoción y desarrollo se construyan, ejecuten y evalúen con la perspectiva de género; es buscar eficiencia, desafiar la pobreza, defender derechos humanos, pero es también, una apuesta por cambiar mi propia vida".

Sociedad Rural, Educación y Diversidad Cultural

Juan Ansión^{21}*

Lo que quisiera plantear como tesis, es que la perspectiva de la diversidad cultural nos permite superar algunos de los impasses de la modernidad actual, siempre y cuando logremos superar la visión ideológica sobre este tema.

La escuela en el campo es fruto de una larga reivindicación y de una interminable lucha campesina. Al mismo tiempo, la escuela que existe en el campo representa una visión y lo voy a decir en esta expresión paradójica, una visión atrasada del progreso. Es decir, una visión del progreso que supone la uniformidad y supone el abandono de las raíces culturales. Esto por un lado.

La escuela no está tomada en cuenta en la estrategia de desarrollo, cuando deberíamos de ver de qué manera la escuela puede constituir un instrumento para ello. Vista desde el campo tampoco es considerada como instrumento de desarrollo local, por la propia gente, sino como medio para salir y para ir a la ciudad y para incorporarse a la vida urbana. Esto creo que tenemos que tenerlo muy presente.

En el debate sobre la modernidad, estamos hoy día en una crítica sobre la visión unilineal y unilateral del desarrollo y de la modernidad y del progreso. Pero si bien lo decimos muchas veces, quiero llamar la atención sobre el hecho que no es tan fácil ser consecuente con la idea de fondo, porque toda la tecnología que es propuesta a la hora de la realización concreta, en la que nos inspiramos y la que aplicamos en realidad, supone una concepción unilineal del desarrollo.

Otro punto que me parecía importante tomar en cuenta son las tensiones de la modernidad. Por un lado aquella modernidad, que más bien sería ya la post modernidad, que tiene que ver con el desencantamiento frente a las ilusiones del progreso. Ya no creemos que esto va a llegar. Si bien Dios a muerto, la ciencia no va a resolver los problemas de la humanidad y hay todo este desencantamiento, con el consecuente pesimismo, desesperanza, etc., que ciertamente es una actitud más propia del primer mundo, pero que también la tenemos acá. Por otro lado paradójicamente o en tensión con este desencantamiento, esta suerte de reencantamiento del progreso, el antiguo encantamiento mágico que estaba antes en la naturaleza, en las fuentes, en los ríos ahora está en las computadoras, en los cohetes, en la tecnología de punta, etc.

Esta gran ilusión que finalmente con el progreso y la ciencia todo va a ser posible en el futuro. Tengo la impresión que lejos de amenguarse esta tensión, esta paradoja se va agudizando conforme pasa el tiempo. En todo caso finalmente lo que quiero decir en este punto es que cuando hablamos de diversidad cultural no podemos eludir el debate sobre lo moderno, sobre el tipo de modernidad que queremos, pero también sobre cuál es la base cultural, moderna o no,

^{21*} Antropólogo. Universidad Católica

que tenemos en el país, qué es lo que estamos importando como cultura, etc. Y no podemos eludir tampoco la discusión sobre la ciencia y la noción positivista del progreso. Esto nos ayudará sin duda a una reflexión bastante más profunda de lo que se acostumbra sobre lo que es la visión mítica del mundo, aquella visión del campesino que hace la ofrenda a la tierra.

¿Cómo hacemos una propuesta que tome en serio su punto de vista, sin necesariamente ni, desde luego, asumirlo tal cual, pero sin tampoco considerar que estas son simplemente supersticiones o cosas como decíamos antes alienantes del campesino que no se da cuenta que como son las realidades?. Quiero pasar entonces a discutir este tema específicamente en relación con las sociedades andinas.

En primer lugar para señalar como en las sociedades andinas ganaríamos mucho si trabajáramos en conocer de cerca y con más precisión cuáles son o cuáles han sido los métodos de manejo de la diversidad en el mundo andino. Todavía tenemos mucho que aprender sobre las maneras más precisas y concretas para utilizar la diversidad.

Yo tengo como hipótesis general, que las sociedades andinas se han desarrollado sobre la base de poner como principio central de desarrollo el manejo de lo diverso, entendido como aprovechamiento y mantenimiento de polos opuestos y complementarios, que subsisten como tales, sin confundirse ni mezclarse, pero para los cuales se usan métodos también diversos de unirlos y vincularlos. Esto lo encontramos desde luego en la producción, y no necesito recordarles a ustedes, tanto en cuanto a uso de la variedad de pisos ecológicos, cuanto en aquello que hace muchos años antropólogos como Murra o Jurgen Golte han recordado: que la sociedad andina es tal vez la única en el mundo que desarrolla una gran cultura agraria sobre la base de una diversidad de cultivos, una gran diversidad de cultivos. Pero el manejo de la diversidad también lo encontramos en el desarrollo de la organización social. En verdad podríamos externos mucho sobre esta idea de los métodos para resolver conflictos entre individuos o grupos diversos, que se apoya en la idea de la complementariedad con sus vecinos, o con quienes comparten por ejemplo un mismo piso ecológico. Muchas de las fiestas y celebraciones rituales son también formas de resolución de potenciales dificultades.

¿Cómo entonces pasar, en este contexto, a una modernidad que recoja las diversas tradiciones, pero sin quedarse en ellas ni mucho menos, sino en una perspectiva de intercambio con las diversas tradiciones del mundo?. Es decir lograr una perspectiva moderna, que tome en serio, y no en forma ideológica, o como una especie de barniz para conceder a la moda, lo que nos enseñan las culturas agrarias en términos epistemológicos, por ejemplo sobre el manejo de la diversidad, sobre una visión plurilineal del desarrollo que es lo que hoy día necesitamos. Lo que nos enseña en términos de modos y métodos para pensar, para organizarnos, para relacionarnos con la naturaleza. Dicho sea de paso habría mucho que decir acerca de lo que se suele llamar

visión mítica. Por ejemplo sobre la idea de que la tierra vive y las formas más avanzadas del desarrollo de la astrofísica actual.

Hablo del otro punto rápidamente, de educación y de la escuela. En primer lugar de lo que hemos dicho, creo que para todo lo que sería curriculum, derivan cuestiones vinculadas a identidad y valores. Se dice siempre “que los chicos aprendan a valorar o revalorar su cultura”, pero esto lo van a poder hacer si se hace un trabajo en serio en relación a determinar las verdaderas posibilidades y los límites para propuestas técnicas a partir de las tradiciones andinas, y en el contacto con otras tradiciones y desde luego con la ciencia, que no tiene porqué ser solamente occidental. Responder a cómo es que podríamos ir desarrollando nuevas perspectivas para la ciencia en serio, la tecnología más avanzada, tomando en cuenta lo que nos enseñan nuestras tradiciones, y esto debería poder ser material de primera mano para la educación.

También como a nivel de las escuelas y de los colegios desarrollar procesos de abstracción desde las propias raíces. Digamos reformulando en términos modernos lo que significan antiguos mitos y antiguos valores. Pero la escuela también vale como institución. ¿Qué hacemos con ella?. ¿Cómo logramos que sirva dentro de estrategias de desarrollo?. Por ejemplo aquella escuela que normalmente es utilizada para salir del pueblo. ¿Cómo no satanizamos la idea, sino aceptamos que hay el campesino como ciudadano tiene derecho a ubicarse en el mundo global y en el mundo nacional, y que ese derecho además puede ser útil y muy importante para el desarrollo?. Hay un ir y venir que parte de la lógica campesina, como la migración muchas veces no es completa, si tienen la posibilidad se mantienen con un pie aquí y otro pie allá. ¿Cómo la escuela ayuda en este proceso?. ¿De qué manera permite avanzar en este proceso?. Y ¿cómo se torna una institución que puede servir en muchos aspectos de una suerte de laboratorio en las comunidades?.

Tomar en cuenta también que allí en esa institución están dos actores centrales, que son los maestros y los jóvenes, y podemos trabajar con ellos, porque esperamos a que salgan de la escuela para tratar de alfabetizarlos cuando se han olvidado de lo que habían aprendido allí.

Es necesario superar una división entre dos tipos de profesionales, aquellos que venimos de las Ciencias Sociales y los que vienen de la Agronomía y que trabajan con principios metodológicos y epistemológicos diferentes. Pocas veces se toca este asunto. En ocasiones podemos trabajar juntos en el campo. En buena hora. Pero no discutimos sobre estas posibilidades para lograr un mejor entendimiento. Como también podemos aprender juntos de los andes y en general de las tradiciones campesinas sobre la organización social en tanto ella es parte de la tecnología y no se opone a la tecnología.

Como trabajamos en serio sobre concepciones y metodologías campesinas para construir desde allí una perspectiva de desarrollo rural como parte del progreso global, de las regiones y del país

como totalidad, debemos ubicarnos claramente en una perspectiva de modernidad renovada que supone posibilidad de diversidad y complementariedad.

Las Alianzas y los Consensos en el Medio Rural

Eduardo Ballón^{22}*

Uno de los temas que aparece con mayor intensidad en la década del 90 es definitivamente el tema de las *alianzas y los consensos*, y aparece simultáneamente, muy fácilmente, ligado a un conjunto de experiencias concretas desarrolladas en espacios locales, distritales, provinciales en el mejor de los casos, en la dimensión de las cuencas en lo que se refiere al escenario rural.

¿Cuál es el contexto en el que se producen estas experiencias?. Es, sin duda, un contexto en el que el escenario nacional aparece marcado por una gran fragmentación social y por la pérdida de centralidad de los actores sociales del pasado, centralidad que todo parece indicar no va a regresar nunca más. Estamos en un contexto que resalta por la hegemonía del pensamiento, propuestas y políticas de corte neoliberal. En un escenario de pérdida de sentido de la política, de liquidación del sistema de partidos y simultáneamente de hipercentralismo de las decisiones.

En este escenario que fue configurando desde fines de la década del 80 y se afirmó en los 90, las distintas intervenciones de desarrollo, las que realizamos las ONGs, la Cooperación Técnica, pero también buena parte de las intervenciones del Estado, llevan el sello de su carácter sectorial, de la hiperespecialización de sus instrumentos: crédito, tecnología, género, medio ambiente. Aparecen absolutamente localizadas. Son fundamentalmente focalizadas. Y como resultado de todo esto, los distintos actores que intervenimos perdemos definitivamente la visión de integralidad y corremos el riesgo enorme de funcionalizarnos a procesos que definitivamente son mayores, más fuertes, globales frente a los cuales no podemos hacer nada.

Es en este contexto que se plantea el tema de las alianzas, es decir el tema de la articulación de distintos pequeños actores sociales, de variados agentes económicos que buscan concertar intereses en un territorio determinado para compartir una visión genérica de su futuro deseable y algunas estrategias, e iniciar actividades en una perspectiva determinada. El tema del territorio resulta entonces en esta lógica crucial.

La década ha producido una cantidad de experiencias mayores, de las que nosotros mismos no tenemos conciencia. Han surgido distintas formas organizativas que se repiten en la sociedad rural. Consejos de desarrollo en Cusco, Lamay, Maras, Espinar y otras provincias altas, en Arequipa, Caylloma, en La Unión, en Piura, Morropón, Chulucanas. La experiencia de Cajamarca tantas veces discutida y poco polemizada; San Martín, Tarapoto, etc. Mesas de concertación que están en una perspectiva similar como puede ser el caso de Huancavelica o las que hay en varias provincias y cuencas en el departamento de Puno; en la zona del río Perené, etc.

^{22*} DESCO

Plataformas aún sectoriales que pretenden entrar de alguna manera a esa perspectiva y a partir de alguna forma de énfasis temáticos. En esas distintas experiencias uno puede encontrar algunas constantes. En el discurso y en la práctica social hay un conjunto de lecciones aprendidas y algunos límites sustantivos identificados. Son alianzas que tienen como actores más visibles a organizaciones no gubernamentales y a gobiernos municipales, en dónde la iniciativa la llevan las primeras y en la que en las que los gobiernos locales establecen una relación que empieza siendo pragmática, instrumental, y que sin embargo va ganando en densidad en la medida que se van incorporando otros actores sociales del territorio, y adquiere una complejidad mayor cuando se incorpora, como ocurre en varios de estos casos, agentes económicos que actúan en el territorio pero que son mayores, más poderosos, y sus dinámicas no están determinadas exclusivamente por ese territorio.

En ese proceso, para el caso de la sociedad rural, se observa la existencia de distintos discursos marcados por sus propios enfoques: una visión todavía campesinista y nostálgica que hace un énfasis fundamental en el actor campesino; una mirada de desarrollo agrario, que hace un énfasis sectorial y que tiene desde lo sectorial una cierta noción de las estructuras en juego; y un enfoque de desarrollo rural que permite mirar la realidad en una complejidad bastante mayor, mirar a los actores y al desarrollo agrario en relación a los procesos de constitución de sociedades que son más amplias, a la relación entre este mundo campesino y las ciudades pequeñas e intermedias; la relación de éstas con los mercados y desde estos espacios las dificultades de relación, interlocución con lo que podríamos denominar el espacio nacional.

Todos estos procesos están marcados básicamente por tres discursos o tres elementos conceptuales. El primero es el discurso de la concertación, que no es otra cosa que el esfuerzo por definir, en un territorio, un conjunto de reglas y procedimientos para procesar el conflicto social, y por lo tanto que no puede suponer a priori la negación del conflicto dada la diversidad de intereses y la contradicción que frecuentemente existe entre ellos. De alguna manera pareciera lentamente estar surgiendo una cultura alentada frecuentemente desde las ONGs que busca darle al conflicto social un sentido creativo, y busca desarrollar sinergias que permitan procesos positivos para los intereses de ese espacio de concertación.

En segundo lugar, la idea de participación, que lentamente y con más dificultades se va afirmando como un proceso dinámico en la formulación, en la gestión y la decisión de los procesos que se van alentar. Esta lógica de participación está relacionada en tercer lugar, a la aceptación que se tiene que hacer del proceso de construcción de espacios institucionales, que permitan fortalecer la lógica autónoma que van teniendo estos sujetos que siempre estuvieron allí y que fueron leídos de una manera de la cual no pueden ser leídos hoy día.

En estas experiencias aparece con fuerza y como una cuestión sustantiva, el tema de los nuevos liderazgos, que se dan en un escenario en donde viejas culturas y viejos comportamientos

subsisten; en donde las dificultades de agregación de esos liderazgos entre un territorio y otro constituyen un reto sustantivo pero en dónde la necesidad de una renovación está definitivamente planteada.

Si se trata de entender cuáles son las ventajas de esta estrategia debemos señalar: en primer lugar la posibilidad de recuperar una interacción con actores sociales reales, porque aquellos con los que tuvimos relación en el pasado no existen más, no están. En segundo lugar, la posibilidad de una interlocución concreta de distintos enfoques; la posibilidad de un desarrollo simultáneo de distintos instrumentos a partir de las especializaciones que se han dado. La posibilidad de intervenir en procesos en donde hay un mínimo de cambios con alguna incidencia; mirar y atender la “*diversidad cultural y la modernidad*” y por tanto de afrontar su manejo. La posibilidad, en un escenario como el nacional, de mejorar la capacidad de interlocución desde la provincia hacia el departamento. La posibilidad de imaginarse articulaciones regionales, La propuesta regional nortes es un caso; la propuesta de la Cámara de Comercio de Arequipa, que arrastra un conjunto de actores para el macro sur, es otra propuesta. Con el tiempo, además, pensando en términos de transición, tratar de imaginarnos la articulación nacional, la posibilidad de un impacto nacional.

Estas son las ventajas posibles que pueden observarse. Sin embargo, hay debilidades que no podemos dejar de señalar: las enormes limitaciones de recursos y atribuciones de los gobiernos locales, que son actores sustantivos de este proceso. El escaso impacto mas allá del territorio acotado. El convertirse de alguna manera inevitablemente en parte del juego político que supone la reelección, y por lo tanto el enorme riesgo de al terminar en instrumentos de juegos de fuerzas mayores, con una pretensión nacional. Debilitarse, eventualmente desnaturalizarse y vivir pos elecciones un proceso de conflicto interno y de reacomodo que retarde los avances habidos.

Quisiera terminar compartiendo con ustedes una reflexión: tenemos una enorme capacidad de mirar a los otros, de mirar a aquellos con los que trabajamos, y de definir estrategias para ellos. Tenemos que recuperar la capacidad de mirarnos a nosotros mismos y de mirar hasta dónde estas estrategias permiten definitivamente recuperar el discurso del desarrollo, que se suponía era parte de nuestra misión, y preguntarnos a nosotros mismos como ONGs, como mundo de la cooperación, cuál es el valor agregado que aportamos a esos procesos en los que queremos encontrar digamos esperanza para la sociedad y, no es cinismo decir, para el sentido que tenemos nosotros mismos en nuestra acción social.

Capítulo V
Desarrollo Rural y
Cooperación Internacional

Banco Mundial, Cooperación y Desarrollo Rural

Pierre Werbrouck^{23*}

El enfoque del Banco Mundial es el del *alivio de la pobreza a través del crecimiento económico, seguridad alimentaria, sostenibilidad ambiental*. Existen cuatro principios: primero, el sector privado es el motor del desarrollo; segundo, el papel del Estado es promover un ambiente macroeconómico institucional favorable al desarrollo del sector privado; tercero, las organizaciones e instituciones locales fuertes juegan un papel primordial en el desarrollo rural; y cuarto, que los proyectos tienen que ser descentralizados, ejecutados con una alta participación de los beneficiarios, comunidades locales y gobiernos locales. Esto no siempre ha sido la manera de intervención del Banco Mundial pero pienso que en los últimos 5 o 6 años hemos aclarado a estos principios.

Sobre el sector rural, vamos a continuar financiando investigación y extensión rural, pero ahora basados en el conocimiento de la demanda de los agricultores y con su participación financiera. Los proyectos de desarrollo rural, estarán basados en el empoderamiento de los pobres y la participación de toma de decisiones de las comunidades locales. La intervención, transferencia de la operación y mantenimiento de los sistemas de riego a las juntas de usuarios. Una gestión integral de agua en las cuencas, viéndolas como un sistema ambiental y de producción integral. Gestión de recursos naturales a través de las comunidades. También a través de nuestros proyectos de IAF estamos entrando en la gestión de reservas comunales, reservas en la Amazonía con las comunidades indígenas y amazónicas. Apoyo institucional a instituciones de ahorro y crédito rurales; y, para las más pobres, donaciones con contraparte de los beneficiarios, en vez de establecer sistemas de crédito a través de bancos agrarios. Hay por un lado el sistema de crédito para inversiones rentables y, de otro lado, si los beneficiarios no pueden reembolsar, mejor es trabajar con donaciones.

Es un poco la visión y la manera de trabajar, de financiar nuestros proyectos y, como he dicho, constatamos que no somos siempre muy efectivos en nuestros proyectos. Hemos tomado la iniciativa de hacer lo que siempre decimos que tenemos que hacer: escuchar a los pobres para que nos digan lo que debemos hacer.

Hemos entrevistado 60 mil personas en 60 países y hay algunas conclusiones preliminares que son interesantes.

Primero es que la mayoría de los pobres se sienten en situación peor que hace 10 o 20 años. Esto puede parecer una impresión, pero lo dicen claramente. En el sector rural quieren más productividad, crédito, riego y mercados, en particular caminos. Los pobres no dan tanta importancia a la educación o la salud que nosotros pensamos. Como ustedes saben el Banco

^{23*} Banco Mundial

financia muchos proyectos de salud y educación pensando que esto tiene gran importancia para el alivio de la pobreza, ellos no ven esto de la misma manera.

Para ellos lo importante son instituciones locales no politizadas, iglesias y de vez en cuando las escuelas, el sistema de educación. No tienen confianza ni en el Estado ni en los gobiernos locales, que son considerados en muchos países como corruptos. Este es un punto importante para la estrategia de desarrollo rural. Estamos en un grupo con muchas ONGs, quiero decir que la opinión de los pobres sobre ellas, no es siempre positiva. Una de las conclusiones preliminares es que teníamos que fortalecer las instituciones locales para que los pobres puedan desarrollar sus propios programas, posiblemente con vuestra ayuda. Para ello voy a mencionar un extracto de este informe que dice:

- Que es lo que los pobres responden cuando se les pregunta: ¿qué representaría el mayor cambio en su vida? y su respuesta es:

“Organizaciones propias para poder negociar con el gobierno, con los comerciantes y con las organizaciones no gubernamentales. Asistencia directa mediante programas impulsados por las comunidades para que puedan elegir su propio destino. Propiedad local de los fondos para que puedan poner freno a la corrupción y quieren las ONGs. y los gobiernos les den cuenta de lo que hacen.

Mirando estas cosas, quiero hablar de una tentativa de involucrar a los pobres en los sectores rurales, en la toma de decisiones. En Bolivia ha empezado el año 94 una experiencia interesante, que era la introducción de la Ley de la Participación Popular.

Lo que pasó es que el gobierno de Sánchez de Lozada decidió descentralizar completamente el país. Involucrar a las organizaciones territoriales de base en la toma de decisiones. Han decidido también transferir el 25% del presupuesto estatal a los municipios; fondos que pueden gastar en inversiones en base a un plan de desarrollo municipal.

¿Qué pasó?. Que los municipios tenían que organizar una planificación participativa con las comunidades de base dentro de su ámbito; elaborar un plan de desarrollo municipal, basado sobre esta planificación participativa; elaborar un plan de operaciones buscando apalancamiento con otros fondos para ejecutar este plan de inversión. También se crearon comités de vigilancia para supervisar todo este proceso.

Yo no digo que esto haya sido un éxito total, han tenido muchos problemas. El proceso inicial era lento, difícil, no hubo metodología, pero desde el punto de vista del Banco estoy muy orgulloso de haber podido participar en esto.

El primer proyecto hemos trabajado con 75 municipios; en el segundo proyecto con 200; en total hay 300; para ayudarles a elaborar planes participativos de desarrollo.

Ahora en el 99, tres, 4 años después de la introducción de esta ley de participación popular hay algunos resultados importantes que son positivos. Hay una mayor inversión anual, por lo menos el doble que estos municipios tenían anteriormente. Hay una mayor calidad de la inversión; las inversiones públicas o municipales tienen mayor calidad. Hay una mayor proporción de inversión determinada por los actores de base. Ha venido de 0%, hasta 20% en este momento. Hay una mejor planificación en el tiempo y espacio y también en la coordinación de las inversiones locales.

En último punto, hay una creatividad de proyectos y de iniciativas locales que son inimaginables. Que no existía antes. La gente entra en muchos dominios. Pienso que esto tiene sus resultados positivos, pero todavía hay dificultades, especialmente en los mecanismos de financiamiento, que no se ajustan al tipo de demanda. Hemos transferido a la gente poder de decisión, capacidad de tomar decisiones; pero los organismos de financiamiento, el Estado, el Banco Mundial, el BID, las bilaterales no aún estamos sobre procedimientos obsoletos para ayudar a este asunto.

El segundo punto importante, es que también hay una resistencia para delegar responsabilidades a las organizaciones locales. Éstas han mostrado ser innovadoras, con mucha iniciativa, pero como no estamos acostumbrados a ello, no pueden seguir en línea recta, porque la mentalidad burocrática que tenemos nos frena.

Hablamos de descentralización, de dar poder a los pobres, de ayudar a la gente a determinar su desarrollo, pero ya tenemos en el país vecino un ejemplo de cómo se puede realizar estos deseos. No sé si en Perú se puedan aplicar las mismas cosas pero sería bueno invitar a gente de Bolivia para exponer cómo funciona su experiencia.

Pequeña Agricultura y Seguridad Alimentaria en el Perú

Jean-Marie Abbes^{24}*

Tengo motivos para estar agradecido de estar aquí. En el plano institucional porque hay necesidad de aclarar y explicar lo que es hoy día la Cooperación de la Unión Europea. Me parece que estos últimos tiempos se ha generado una cierta confusión en cuanto a su evolución y a sus múltiples formas de cooperación internacional.

Hay que reconocer que la etapa actual del proceso de integración europea es a la vez una compleja y extraordinaria transformación de este viejo mundo. Además, la cooperación europea ha tenido fuertes implicaciones en el desarrollo rural del Perú desde el final de los años 70, y en estos últimos años ha venido modificando sus prioridades y sus modalidades de acción en este ámbito.

Uno de los factores esenciales que ha moldeado el Perú Agrario de Hoy es, sin duda, la larga y dura lucha para la tierra. A la etapa conflictiva, dirigista y vertical de las Cooperativas Agrarias de Producción ha sucedido, en la década de los 80, el movimiento arrollador de parcelación de tierras.

Esta lucha por la tierra ha tenido como resultado notorio una distribución de la propiedad que era, al principio de los 90as, una de las más equitativas de América Latina, con una gran mayoría de pequeñas unidades agropecuarias (85% tienen menos de 10 hectáreas), y más de 60% de las tierras agrícolas pertenecen a unidades agropecuarias de menos de 50 Has.

Llama mucho la atención que este peso significativo de la pequeña agricultura esté ahora frecuentemente presentado como una tara negativa de la economía agraria del Perú cuando puede ser considerado, más bien, como un valioso potencial.

Pero mi propósito es más bien de evocar brevemente en que medida y de que forma la cooperación europea se encuentra hoy día implicada en la problemática rural del Perú. Para este fin, comenzaré por mencionar las principales tendencias actuales de la cooperación europea; luego explicaré rápidamente en que consiste el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria y terminaré enfatizando dos temas que han sido ampliamente abordados en este seminario y que me parecen esenciales en el marco de la problemática que nos toca analizar.

Principales tendencias de evolución de la Cooperación Europea

La cooperación europea padece forzosamente de las complejidades y dificultades del amplio proceso de gestación de la nueva Europa, profundamente marcado por las diversas sensibilidades de los Estados miembros, y en particular por la dualidad planteada entre la visión supranacional que debe llevar a la constitución de un gobierno europeo, y, por otro lado, la

^{24*} Programa de Apoyo de Seguridad Alimentaria de la Unión Europea

visión federalista que preservaría importantes prerrogativas de los gobiernos de los Estados miembros.

Por encima de las grandes dificultades y desafíos que marcan este proceso, en particular en la relación entre lo social y lo económico, el avance de la construcción europea no deja de suscitar un potente entusiasmo: es la primera vez en la historia que, por su propia voluntad política, y dejando de lado sus enfrentamientos seculares, un conjunto de naciones logran asociarse en forma tan integral y organizarse mancomunadamente. Los avances de este proceso han sido espectaculares en los dos últimos años: la instauración de la moneda única -el euro- al principio de este año, ha sido el paso decisivo para la integración económica. El 1º de Enero del 2002, 11 países abandonarán definitivamente sus monedas nacionales para utilizar exclusivamente el euro.

Las elecciones de junio último han llevado a la conformación del nuevo parlamento europeo y desde hace 2 meses está instalada la nueva Comisión, que constituye el poder ejecutivo de la Unión, presidido por Romano Prodi que acaba de lanzar un vasto programa de reestructuración y consolidación de las instituciones comunitarias.

Evoluciones de la Cooperación Europea

Dentro de este contexto, se pueden notar dos tendencias sobresalientes de la cooperación europea.

La primera consiste en una mayor diversificación temática de esta cooperación, que se traduce en la multiplicación de las líneas de cooperación, como por ejemplo:

- la cooperación económica que incluye -entre otros aspectos- la promoción de asociaciones entre empresas del Norte y del Sur, el apoyo al sector micro-empresario y los centros de promoción comercial
- Los programas para enfrentar la deterioración del medio-ambiente;
- el apoyo a las instituciones de cooperación regional, con grandes esfuerzos para los países del mediterráneo, el nuevo problema de los Balcanes y en América Latina el Mercosur;
- una intensificación de las acciones humanitarias con el programa Echo;
- una reorientación completa del instrumento de ayuda alimentaria hacia un vasto programa financiero de apoyo a la Seguridad Alimentaria;
- mencionaré por fin el gran reto actual de la renovación de los Acuerdos de Lomé con los países ACP (Africa, Caribe, Pacífico)

La segunda tendencia se refiere a la evolución de las modalidades de ejecución y en particular a una reconsideración de la modalidad *proyectos* que durante un largo tiempo ha constituido la forma principal de ejecución de las diferentes líneas de cooperación. Las numerosas

evaluaciones realizadas en estos últimos años por las diferentes direcciones responsables de la cooperación han puesto en evidencia la eficiencia limitada de los apoyos financieros y técnicos canalizados a través de proyectos.

Esta modalidad se basaba en la intención de generar experiencias locales concretas que sean *modelos de desarrollo* susceptibles de ser reproducidos a mayor escala. Esto ha sido analizado y debatido en los medios de cooperación y como resultado se viene propiciando, desde 2 o 3 años, una profunda reorientación de la cooperación europea hacia el apoyo a políticas sectoriales. Los programas se están definiendo sobre la base de una identificación de líneas de acción del sector público que deben ser reforzadas o ampliadas en función de los objetivos de cooperación. Paralelamente, se vienen intensificando los apoyos a programas de instituciones civiles o privadas, de las ONGs en particular.

El Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA)

Recordaré primero, a este propósito, que durante un largo periodo, entre el final de los años 70 y el inicio d los 90, la cooperación europea en el Perú era casi exclusivamente destinada al sector rural a través de tres canales de financiación:

1. un conjunto de proyectos de cooperación financiera y técnica implementados en la óptica de *Proyectos Modelos* que mencionaba antes, y que incluyeron sucesivamente el proyecto Proderm en el Cusco, los proyectos Pampa Puno I y II, el Proyecto Majes en Arequipa, el Proyecto Puyango-Tumbes en el Norte, y últimamente el proyecto Cordillera Negra en Ancash;

60267084. Un amplio programa de co-financiación de ONGs dedicadas esencialmente al ámbito rural;

60267172. Un largo programa de Ayuda Alimentaria que se incrementó fuertemente al principio de los años 90.

Es este último programa que la Comisión Europea decidió reconvertir en el año 1996.

- diagnóstico de la situación de Seguridad Alimentaria: no hay problema de oferta. El problema es falta de poder adquisitivo de las familias;
- sin embargo la seguridad de la oferta significa una dependencia alimentaria creciente;
- para mejorar la seguridad alimentaria de las familias, hay que mejorar la economía familiar;
- este diagnostico tenía que combinarse con la opción de apoyo a políticas sectoriales. La lógica hubiera sido de combinar *lucha contra la pobreza y reducción de la dependencia alimentaria*, pero ninguna política sectorial ofrecía esta oportunidad;

- por lo tanto opción de apoyar la *lucha contra la pobreza* en 3 sectores en los cuales las políticas son explícitas: salud, educación, estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema (EFLCPE).
- además el programa comprende una línea de apoyo a las ONGs en el tema Seguridad Alimentaria que hemos orientado prioritariamente a proyectos destinados a reforzar el rol de los municipios en el manejo territorial.

¿Quién más que sus actores directos puede hoy día apostar por la pequeña agricultura ?

He encontrado en este seminario la reproducción de una situación con la cual nos estamos chocando todos los días en el manejo de nuestro programa:

- el análisis y la descripción de la situación de la pequeña agricultura y de su entorno macro-económico es sumamente sofisticado, con datos muy detallados y información muy precisa sobre lo que está pasando;
- este análisis pone en evidencia la dimensión capital de esta pequeña agricultura : casi un tercio de la población activa, 80 % (?) del PBI agropecuario, 70% de la población en extrema pobreza ;
- una impresionante unanimidad en cuanto a las prioridades de acción para solucionar los mayores problemas de esta pequeña agricultura, hacerla más rentable, integrarla mejor al mercado y aprovechar su enorme potencial.
- en la realidad cotidiana, sin embargo, se hace muy poco en favor de esta pequeña agricultura: ausencia de política sectorial del gobierno, dispositivos legales paralizados, inexistencia de cualquier tipo de medidas;
- una gran prudencia, en suscitar iniciativas, en dar un paso adelante.
- en ciertos momentos, es como si estuviera planeando, todavía, la duda en cuanto a la posibilidad real de hacer algo.

Quiero confrontar esta situación a una percepción de las cosas que me sorprende no haber escuchado en forma más explícita en este taller: ¿No existirá acaso una correlación directa entre la ausencia de política sectorial agraria y la opción de un conjunto de medidas sociales y asistenciales destinadas en gran parte a la población rural y implementadas por FONCODES, PRONAA y diversos otros organismos?. ¿No sería esto la traducción de una visión política finalmente muy clara?

Una gran mayoría de ONGs se han ido convirtiendo en promotores de estos programas de compensación social, y encontramos ahora en el campo muchas organizaciones campesinas de base que actúan como ejecutores de esta política social. No se trata obviamente de criticar esta participación: es indudable que estos programas sociales son necesarios y muchas veces

eficientes. *El problema es que estos programas sociales han sustituido casi totalmente a otros tipos de acción.*

Dentro de una tal dinámica, es evidente que no va a ser el gobierno que va a propiciar un cambio de enfoque en relación a la pequeña agricultura y esto sólo puede proceder de la iniciativa y de la estrategia de los principales actores institucionales de esta pequeña agricultura que son las Organizaciones Agrarias por un lado, y las ONGs por otro lado. Me parece fundamental de insistir en el rol de las ONGs en un contexto de atomización de las organizaciones. Si con los recursos humanos y financieros de los que disponen y los conocimientos y experiencias acumuladas no contribuyen a recomponer la organización social del agro, es muy probable que esta atomización se siga amplificando.

La opción de los Gobiernos Locales

El espacio de los municipios distritales aparece como la unidad potencial de una necesaria reestructuración de la vida económica y social local.

Existe una gran confusión en la organización territorial de los proyectos y programas ejecutados por múltiples instituciones en un mismo ámbito geográfico. Por ejemplo, el concepto de *cuenca* y *micro-cuenca*, particularmente propicio para la geografía del Perú, ha prosperado sin integrar la dimensión distrital.

Todo esto sugiere que el otro gran desafío para las ONGs y las organizaciones agrarias en materia de desarrollo rural se sitúa en un posicionamiento indispensable del accionar en función de una visión del rol de los gobiernos locales en la evolución futura del país.

Nuevos Mandatos de la Cooperación para el Desarrollo Rural

Humberto Campodónico^{25}*

A partir de una reflexión que comienza con FLACSO de Argentina y otras ONGs de la región se ha llevado a cabo una investigación sobre cuáles son los nuevos mandatos de la banca multilateral de desarrollo, en el conjunto de los países del Tercer Mundo, pero particularmente en América Latina, y cómo es que esos nuevos mandatos se han venido o no cumpliendo en la región.

Los nuevos mandatos básicamente pueden especificarse como tres.

A partir de la década del 90 en el Banco Mundial y más adelante en el BID se plantea que tiene que haber un acceso mucho más grande a la información. En segundo lugar, tiene que haber una mucho mayor participación de la población en los diferentes niveles: en el diseño, la implementación y ejecución de los proyectos; así como en el monitoreo y en el seguimiento de los mismos; y en tercer lugar se abre la vía a nueva institución que se llama el Panel de Inspección, que quiere decir que cualquier organización puede ir a donde el Banco y cuestionar algún tipo de proyecto que esté relacionado con la sociedad civil, si es que este proyecto no está cumpliendo con los objetivos primigenios originales que se fijó el banco con el gobierno al plantear el proyecto. Esto es aún poco usado, pero ya está aplicándose en el Brasil.

Todas estas iniciativas que toma el banco nacen de diferentes críticas internas y externas, esto que se llama el accountability, etc., dentro del Banco y que desemboca en eso. A partir de allí habría que decir cómo es que esto se ha verificado en el caso peruano y lo que vemos es que desde el punto de vista del Banco Mundial ha habido un mayor acceso a la información, incluso hay un comité de enlace con las ONGs. No sucede digamos lo mismo con el BID, donde no hay una política de apertura a la información, lo que parece ser una cuestión más de gestos individuales en el Perú, porque en otros países como Argentina la participación es más amplia.

En cuanto a la secuencia de los créditos del Banco Mundial y del BID para el Perú, hemos tenido en primer lugar los llamados créditos de ajuste estructural para la reinserción del 91 al 93, que en realidad fueron una especie de créditos puente, o sea no fueron realmente otorgados mientras se cumplía el programa. Fue el momento en que se dijo que el ajuste peruano era “cirugía sin anestesia” porque se hizo sin los créditos que deberían haberlo acompañado.

Luego vinieron los créditos para infraestructura y recursos humanos, específicamente salud y educación. Junto con ellos llegaron los créditos para la lucha contra la pobreza. El Foncodes más adelante el Pronamachs o el Plan Sierra, luego Caminos Rurales, todo una serie de créditos destinados a estos objetivos.

^{25*} DESCO

Lo que nosotros hemos podido establecer sobre todo esto, es lo siguiente: en los créditos de ajuste estructural o macroeconómicos que cambian las condiciones generales en las cuales se produce la acumulación de capital en el país, no ha habido ninguna participación de la sociedad civil. Han sido créditos que han sido negociados directamente por el gobierno con el banco. Más bien en los otros créditos, sí se constata una participación, no tanto en el diseño pero sí mas bien en implementación y ejecución. En esto se ha avanzado pero no se ha participado en el diseño mismo.

Un tercer punto que es importante es que la secuencia de los créditos no es lineal. No es que primero hubo la reinserción, luego el ajuste estructural, luego los créditos de recursos humanos y luego los de Foncodes, Pronamachs, etc. Cuando hubo la negociación sobre el Plan Brady en el año 97, evidentemente no hubo ninguna participación de la sociedad civil y estos últimos crédito de apoyo a la balanza de pagos que han habido por parte del Banco Mundial y del BID tampoco. Y estos son hechos recientes. En los créditos más importantes como aquellos que se dieron previamente y durante el Fenómeno El Niño para la prevención y reconstrucción, a pesar de los pedidos de los gobiernos locales para tomar parte en los diseños y orientación de los créditos, éstos fueron canalizados directamente hacia la Presidencia de la República. Tampoco hubo aquí consecuencia con una participación descentralizada

Un tema adicional que surge del estudio que se ha hecho del conjunto es que en muchos estos créditos, sobre todo lo sociales, ha existido en los últimos tiempos una politización hacia objetivos bastante claros que tienen que ver con la reelección.

En conclusión: hay una mayor apertura, hay una mayor tendencia a la participación, fundamentalmente con lo que tiene que ver con los proyectos llamados recursos humanos o proyectos sociales, no en los de ajuste estructural, no en los macroeconómicos, no en el Brady, e incluso como lunar, el crédito de El Niño. Esto es lo que en este momento se está constatando.

En el FMI, Banco Mundial, BID y otras organizaciones se discute también sobre modelo de desarrollo. Y sorprendentemente esto es más un debate en América Latina que en el propio Washington. Como se sabe, el modelo de desarrollo implícito que fue paradigma para América Latina es el llamado Consenso de Washington, llamado así porque en el 90 en una conferencia, con participación del Departamento del Tesoro, del Banco Mundial, del BID, del FMI, de académicos y otras instituciones, se llega a la conclusión que para salir de la crisis lo que había que hacer era la liberalización, desregulación, privatización. Y sobre eso se arma un consenso continental y se procede a su aplicación en todos los países. Los gobernantes, las clases políticas y hasta la población hacen *ownership*, o sea hacen suyo este modelo. En muchísimos países de América Latina, México, Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Perú, en parte en Colombia, etc., se aplican sus políticas.

Pero sucede que varios años después, se llega a la constatación por parte del Banco Mundial, del BID, del Fondo Monetario, aunque no se crea, del propio Departamento del Tesoro, que todo este proyecto no está funcionando. Se miran las cifras de disminución de la pobreza. Si bien en la década del 90 hubo gran crecimiento en América Latina, debido a fuertes flujos de capitales, que revirtieron la tendencia de la década del 80, éste se concentró, no hubo chorreo hacia abajo, no hubo *throug cold down*; las cifras de la pobreza casi se mantuvieron igual, bajando uno que otro punto. En la distribución del ingreso no hubo mejora, por el contrario, un ligero empeoramiento.

Lo que se constata es que 15 años después el modelo como tal no dio resultados, incluso en época de crecimiento. Y cuando se ve lo que está pasando con la recesión 1998-1999, en Brasil, Argentina, Chile, Perú, incluso las ganancias que pudo haber en diferentes sectores con respecto a la pobreza y otros, se han comenzando a perder.

De alguna manera comienza haber la secuencia siguiente: en un primer momento se decía “las reformas económicas son lo fundamental”: liberalización, desregulación, privatización, tasa de interés libre, bajar los aranceles, reforma de mercado de trabajo, reforma del mercado de tierras, reforma del sistema de pensiones, etc.; a todo esto se les llamaba de “primera generación”. Cuando empezaron a no funcionar muy bien, se añade en el 90, la apostilla que estas políticas deben estar acompañadas por el combate a la pobreza. Luego esta tesis tampoco funcionan bien y más adelante se habla de reformas económicas con lucha contra la pobreza, más capital humano, más apoyo a los recursos humanos. Tampoco dan buen resultado, y hacia el 95 se comienza a decir reformas económicas más reformas para recursos humanos, más lucha contra la pobreza, más las llamadas “reformas de segunda generación”.

Las reformas de segunda generación se plasman en un documento titulado “*Más allá del Consenso de Washington*”, que dice que las instituciones sí importan. Un documento del 97-98 donde se entra a un enfoque institucional, tipo Douglas North, donde se dice si es que no hay lucha contra la corrupción, por gobernabilidad, por reforma del Estado, por reforma del poder judicial, etc., entonces las reformas económicas no pueden funcionar, tienen que tener un complemento que sería esta segunda generación. Este es el nuevo consenso, llamado de Santiago porque se adoptó durante la Cumbre de las Américas con todos los presidentes de América en esa reunión.

En este nuevo consenso se comienza a revalorizar mucho más el rol del Estado; ya no se le tiene tan fuera del proceso como antes. Se reconoce su rol regulador, su rol más promotor de diversas políticas. Al mismo tiempo se comienza a revalorizar mucho más la necesidad de las políticas sectoriales, que comienzan a ser delineadas. Hay un último documento del Banco Mundial sobre la importancia y necesidad de la descentralización.

Si vamos más lejos, de alguna manera lo que hemos tenido durante todo este tiempo es que las reformas económicas, o sea las de primera generación son aquellas que se han mantenido invariables, y todas las demás no pueden tocarlas, sino que más bien son el residuo de lo que ellas pueden dejar. Sin embargo poco a poco nos estamos acercando a algunos conceptos que van cambiando ese sentido y esa orientación.

De alguna manera el Banco Mundial y el BID, se encaminan hacia un enfoque mucho más estructuralista, más cercano a enfoques anteriores como los de la dependencia, CEPAL, etc., en los que se ve el problema del crecimiento, la pobreza y el desarrollo no solamente como asunto de reformas económicas. No se sabe hasta qué punto esto es sólo un discurso o se va a ir plasmando en políticas y alternativas.

Como ejemplo, puede leerse una cita del Secretario del Tesoro de Estados Unidos Laurent Summers, antes de la Asamblea del Fondo Monetario y del Banco Mundial que ha sido hace dos semanas:

Nadie, pero nadie puede estar satisfecho con el status quo en un tiempo en el cual el ingreso per cápita del Africa Sub-Sahariana, es hoy día menor de lo que era en el 80, y cerca del 75% de la riqueza privada de los africanos está fuera de Africa. Solamente dos países pobres altamente endeudados han alcanzado un crecimiento per cápita de mas de 2% al año desde el 80, y 75% de estos países gastan más en el servicio de la deuda cada año, de lo que lo hace el Programa Básico de Salud. El producto combinado de 41 países altamente endeudados y de sus 550 millones de personas es hoy día algo menor que la riqueza de las tres personas más ricas del mundo. Nuestro objetivo para estos mítines es llegar a un acuerdo en un enfoque reformado del Banco Mundial y del Fondo Monetario para apoyar a los países pobres, que se centra alrededor de estos elementos.

1) Un enfoque más integrado hacia el ajuste económico que ponga crecimiento, reducción de pobreza y gobernabilidad al frente y al centro del diseño de programas y provea una protección reforzada de las prioridades sociales básicas en los programas macroeconómicos.

Es un indicador de los planteamientos que se están haciendo. En Washington se está discutiendo cosas que quizás por el calendario o el clima político existente, en muchos países de América Latina no se están abordando. Es muy difícil salir adelante y plantear políticas sectoriales, reformas sectoriales, etc. en la transición hacia nuevos gobiernos.

El modelo mismo es muy difícil que cambie como modelo, pero digamos que la consigna de reformar las reformas es una cuestión clave, no es solamente que se mantenga las reformas económicas de primera y añadirle pobreza, añadirles recursos humanos o añadir la reforma de segunda generación. Hay cuestiones claras en la reforma de la reforma. Una de ellas es que no

es verdad que haya un suelo parejo para todos y que a partir de allí con igualdad de condiciones vamos a tener un desarrollo. Eso está probado que no se da. A tal punto está probado que el propio presidente Fujimori hoy día, en una postura electoral evidente, regresa a políticas sectoriales. Una de esas políticas sectoriales es la del financiamiento para el agro, Banco Agrario o lo que se quiera llamar.

Otro tema es descentralización; el tercero participación de la sociedad civil; cuarto, unificación de los organismos que luchan contra la pobreza. De alguna manera quiero decir que no es verdad que las reformas de primera generación o las reformas en las cuales el mercado prima, no solamente no son la *panacea*, no solamente no han dado resultado sino que ya en Washington se está discutiendo su cambio. Y que la primera discusión debería venir de acá, de nosotros que hemos vivido el modelo. No puede ser que la nueva bandera de desarrollo rural o algo así, venga de fuera. No es que afuera no se piense, pero si nosotros no tenemos nuestros propios planteamientos entonces evidentemente vamos a tener una gran debilidad para dirigir los nuevos procesos. Pienso que tiene que haber acá un esfuerzo mancomunado de todos los actores, incluido el Banco Mundial, para armar alternativas propias. Con conocimiento de la realidad concreta.

La Cooperación, las Organizaciones No Gubernamentales y el Desarrollo Rural

Pim Verhallen^{26}*

Durante muchísimo tiempo, Perú tuvo el récord en número de ONGs. Y para muchas de las agencias de cofinanciación, sobre todo aquellas de Holanda y, en menor medida, Alemania fue y, para algunos, sigue siendo el país de mayor concentración de sus esfuerzos, no sólo en cuanto a transferencia de fondos sino también en los demás aportes que nuestras agencias prestan al desarrollo. Es casi obvio explicar que la agenda que nos estamos trazando en la posibilidad de renovar nuestras acciones conjuntas dependen de la estabilidad de un sistema que se llama la cooperación técnica y el rol asignado allí a las cofinanciadoras.

De allí la pregunta: ¿cuán estable va a ser este sistema y en qué medida será posible adaptarlos a los desafíos que han dominado esta reunión y que a veces son muy similares, que se van perfilando en el norte?. Las encuestas que son 11 de parte las entidades internacionales y 12 de las nacionales, coinciden de una manera sorprendente en la existencia de un nivel alto de preocupación sobre el estado de cosas en esta relación norte-sur. Es llamativo que coincidan varias organizaciones en identificar como principal cuello de botella la problemática financiera. Muestra la problemática de sobrevivencia de varias organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Indican también las objeciones al proceso paulatino de imposición de nuevas reglas de juego, condicionamientos, observado desde las agencias de cofinanciación. Quizá como respuesta a esa preocupación relativamente vital insisten en términos de primera prioridad en la necesidad de formular de manera conjunta visiones y propuestas conjuntas.

Contrastan con todo esto, sin embargo, las respuestas a la encuesta desde los representantes del norte, cuya preocupación, bastante homogénea, está íntegramente centrada en aspectos de la institucionalidad peruana. Mencionan la ausencia de espacios de diálogo, de visiones compartidas, de agenda y estrategias comunes. Los exponentes coinciden en señalar problemas institucionales como los principales cuellos de botella, en el ámbito de sus propias contrapartes.

Atender este conjunto de preocupaciones presupone, además de la invención de espacios que aparentemente no hay suficientes, también cierta estabilidad al mediano plazo del sistema norte-sur. Esto exige revisar algunas tendencias para ver sus posibilidades.

Estamos en la época de las vacas flacas y no hay ningún indicio que esto se vaya a invertir en el mediano o largo plazo. Los datos sobre los flujos de financiación hacia América Latina desde los estamentos bilaterales en términos generales concuerdan en lo que ocurre con las agencias que trabajan con fondos derivados de los presupuestos nacionales. Pero detrás de las estadísticas respecto a flujos, tendencias, se esconden otras cosas más cualitativas. Uno de los problemas

^{26*} ICCO

más serios, entrando al año 2000, es la absoluta atomización del concepto básico de desarrollo. Poco a poco se han ido cobijando dentro de él, una serie de políticas o demandas sectoriales.

Del presupuesto asignado al presupuesto del Ministerio de la Cooperación se deben atender para gastos nacionales, entre otros, la problemática de refugiados, que tenemos 45 mil por año, y la de contención migratoria que indirectamente podría tener que ver con problemas de pobreza y por ende con desarrollo. A la vez el Ministerio y la ministra actual se ven en la encrucijada de resolver una agenda parcelada, como efecto no buscado de los acuerdos internacionales. Los acuerdos sociales de Copenhague; la Agenda 21 y las prioridades asignadas al gasto para el medio ambiente; y los acuerdos de Kioto; deben ser afrontados desde el presupuesto de la cooperación.

Hay un estudio reciente que critica severamente los documentos de trabajo de la política de cooperación de Holanda y donde el concepto central es precisamente la lucha contra la pobreza. Existe políticamente también una necesidad de reorientar la agenda. Se ha hecho referencia a la problemática de Europa Oriental, en particular a la situación que existe en este momento en Kosovo. Quiere decir que la ministra, de un día para otro ha tenido que destinar 400 millones de dólares de su presupuesto bastante apretado para el Pacto de Estabilidad. La manera en que resolvió ese dilema fue decir a las agencias de cofinanciación que deberían también sacar de sus presupuestos ese mismo porcentaje. Lo que lleva a otra constatación relativamente grave: se está en proceso de socavar la autonomía que en los últimos 20, 25 años, las agencias fueron logrando en Holanda para establecer sus propias políticas.

Existe una vinculación cada vez más clara entre los intereses y objetivos de la política exterior de un país como Holanda, que deriva una asignación de prioridad bastante mayor a la zona del Mediterráneo y en general a Africa. Tampoco es nada para alegrarse, que para el programa de cooperación bilateral en Latinoamérica en adelante sólo habrá dos países que gozarán de una relación plena que serán Bolivia y Nicaragua. La marginalización de los estamentos ministeriales de la cooperación es bastante patente en el proceso de toma de decisiones. Se da el caso que después que las cuatro ministras mujeres, Alemania, Noruega, Inglaterra y Países Bajos, se juntaron en una isla en Escocia, para determinar una agenda conjunta, iniciativa por demás justificada, la ministra alemana al día siguiente de su regreso con el hecho de que le habían robado un buen porcentaje de su presupuesto durante su ausencia.

Tenemos que confesar, porque es relativamente fácil constatar y criticar aquellas tendencias por el lado de los estamentos gubernamentales. Pero una crítica que las agencias nos tenemos que hacer es que nuestra posición durante los últimos 9 o 10 años ha sido fuertemente influenciada por tendencias similares. En el caso de Holanda es notable desde 1990, con la publicación del famoso informe de Evaluación de Impacto, una postura totalmente defensiva, un comportamiento hacia el sur con una fuerte tendencia a menguar, a disminuir riesgos, no asumir

programas innovadores porque constituyen riesgos y una respuesta bastante prioritaria a las críticas que se nos han hecho en términos de nuestra gestión y la falta de capacidad en producir información sobre impacto de nuestro trabajo.

Eso se marca en una tendencia generalizada de enfrentar la problemática de desarrollo de la cooperación con un enfoque sobre todo de gestión, administración de recursos antes que contenidos. Es justo remarcar que buena parte de los razonamientos de la actual ministra en disminuir fuertemente la cantidad de países que gozarán de esa especial relación bilateral de cooperación se fundamentaba en dos tercios de sus argumentos en aspectos netamente derivados de gestión. Esto es importante tenerlo claro en la medida que se va a tener que enfrentarlo, lo que significa que debe ser nuestro marco de referencia por lo menos para los próximos 5 años. No hay modo. ¿Qué sucederá con el sistema más allá de eso?, es imposible de predecir.

En este problema de la falta de posibilidades de pronosticar comportamientos de agentes, es dónde se debe hacer referencia a la Unión Europea. Una parte, no muy grande, oscilando entre 15 y 20%, proviene de los presupuestos de cooperación de la Unión Europea. Por diferentes motivos derivados, no sólo de la problemática de la integración, sino también de la pesadilla del fraude, del mal manejo, o sea, de nuevo, el problema de gestión; el comportamiento de varias de las direcciones en Bruselas que tienen que ver con iniciativas de las organizaciones privadas se ha vuelto muy difícil por no decir imposible de predecir y la arbitrariedad con que se trata en este momento, iniciativas y programas que nosotros consideramos absolutamente necesarios frente a las mismas prioridades de la Unión Europea serían motivo de protestas de parte de ustedes si ocurrieran de parte nuestra. Esto es el lado negativo.

Podemos afirmar ciertas coincidencias, en este caso positivas, desde donde nos vamos a tener que lanzar para ver nuestra agenda. Existe una coincidencia plena en todos los estamentos en el norte con los análisis críticos acerca de las políticas de ajuste y sus efectos en la problemática de pobreza de América Latina. Existe una gran preocupación sobre el conjunto de esos efectos que está copando un porcentaje demasiado grande de los fondos de la cooperación en lo que son básicamente programas de compensación social y preocupa a la vez las implicancias de la participación masiva, sin tener muy claro hacia dónde y para qué, por parte de las ONGs. Parecería útil, por lo menos en la lista de estrategias formular, en el caso de estar fuertemente comprometido con este tipo de programas, una estrategia de salida.

Estamos nosotros bastante contentos también de que en la política siga habiendo la misma prioridad acerca de la defensa de los derechos humanos como elemento central del mismo concepto de desarrollo.

Las agencias frente a eso en este momento se encuentran en una situación que podríamos llamar ensimismamiento. Existe todo tipo de respuestas a las demandas nuevas de producción e información, datos sobre el comportamiento, medición de impacto, etc., pero es bastante

llamativo que esta situación también esté llevando a reinstitucionalizar varias de las contrapartes del norte, conocidas desde hace muchos años. Es notorio el hecho que BILANCE ya está en el tercer cambio de nombre; es notable la decisión de NOVIB de integrarse plenamente en la red internacional de OXFAM y, guardando las distancias, es útil mencionar el hecho que ICCO para el primero de enero del próximo año se piense fusionar con otras dos instancias de nuestro ámbito, de las iglesias protestantes de Holanda y de las organizaciones sociales cristianas, que hasta ahora han estado financiando en el Perú, con fondos relativamente grandes, actividades en el campo de ayuda de emergencia, atención a refugiados, a programas alimentarias, etc.

Se va a ver un nuevo mapa de organizaciones dentro de unos dos o tres años. Y esto obedece a la necesidad de revisar la propia representatividad y eficiencia de las organizaciones en su medio, en Holanda. Es evidente que ha habido hasta ahora un sin número de organizaciones que han apoyado la atomización, precisamente por atender solo algunos aspectos de lo que es un problema integrado. Pero esto merece, en el año 2000, un abordaje muchísimo más amplio y complejo. Pero es también un problema de cambio de la composición misma de la sociedad; de representatividad de las agencias de cofinanciación que han sido fuertemente cuestionadas.

La conclusión puede ser que las preocupaciones vertidas por los que respondieron las encuestas son justificables y justificadas. La estabilidad de las relaciones norte-sur por el lado no gubernamental, no está dada de antemano y muchas organizaciones en el sur sufren o van a sufrir una cierta precarización de su soporte financiero desde ese sistema. Con ese elemento de inseguridad, es un tremendo desafío cómo se va a poder compatibilizar la demanda de definir nueva agenda, nueva visión, nuevas estrategias, constituir nuevos espacios de concertación, compatibilizar aquello con la creciente preocupación de la propia sobrevivencia institucional de varios actores por el lado no gubernamental.

No es demasiado arriesgado pronosticar que sólo aquellas organizaciones con una visión muy clara de su rol, de sus tareas, de adonde quieren llegar y la forma en que pueden operacionalizar sus ideas y estrategias, serán las que pueden enfrentar este reto con cierta confianza.

Lo dicho por alguien en las respuestas a la encuesta acerca de la necesidad que las organizaciones peruanas más desarrolladas, tienen que asumir un mayor liderazgo en los procesos de constituir espacios de concertación y en la definición de nuevas estrategias adecuadas a los retos que estamos enfrentando.

Se ha hablado mucho de la descentralización, de la necesidad de encontrar modos de concertación, de buscar complementariedad de roles, estado, organizaciones de base, Ongs, con los Estados a ese nivel. Pero es también útil remarcar que estamos viendo uno de dos aspectos de un mismo proceso. Globalización va en el norte y en el sur acoplado de procesos de descentralización, mientras a la vez elemento bastante menos tomado en cuenta una transferencia de capacidad de toma de decisiones de poder hacia instancias supra nacionales.

Yo lanzaría la suposición que podría ser para la mayoría de los campesinos pobres del Perú, bastante más importante lo que decida en Seattle la organización mundial de comercio, o la FAO sobre políticas agrarias o protección de precios, del total de esfuerzos de las ONGs en un determinado momento. Quisiera dejar claro nuestra gran preocupación de que este elemento, nuestra respuesta a la transnacionalización o la supranacionalización de procesos de toma de decisión en políticas sectoriales, donde la falta de capacidad de los gobiernos nacionales va aunado a márgenes para determinar en la medida que tiene que enfrentarse aquellas con instancias supranacionales.

En ICCO en la última nota de política institucional, que hemos redactado en el año 88 hemos priorizado fuertemente las intervenciones a nivel local. En 1999 estamos revisando aquello a la luz de este proceso y vamos asignar en las nuevas políticas, asignación también de recursos para operacionalizarlo, una importancia mayor para trabajo de incidencia y lobby que el equipo para América Latina piensa poder hacer sobre la base de un trabajo serio hecho antes en torno a la temática de desarrollo rural sostenible, agricultura sostenible con ayuda del Secretariado Rural, de ALOP, del Grupo Chorlabí, y otros insumos que tenemos a la mano, que tiene que ser claro para nuestras contrapartes, tanto en el Perú como en otros países donde vamos a plantear lo mismo, es que ICCO no considera de antemano que tenga la suficiente legitimidad de hacerlo por fuerza e iniciativa propia. Por muy difíciles que sean los problemas que nuestras contrapartes en el Perú tengan que ir resolviendo también vamos a ofrecerles ese reto, de participar en ejercicios que nos permitan un trabajo más eficaz frente a la descentralización acá en el Perú, pero la tendencia y la necesidad por consiguiente de incidir más en el nivel supranacional va a tener que estar en nuestra agenda de trabajo.

Cooperación Internacional y ONGS

Mariano Valderrama^{27}*

En esta presentación abordaré tres aspectos:

- La tendencia a la reducción de los recursos en un contexto de crecientes demandas y competencia por recursos (crisis asiática, conflictos como Kosovo, etc.)
- El replanteamiento de las estrategias de la cooperación internacional por parte de las principales agencias multilaterales
- ¿Qué situación enfrentan y que retos se les plantean a las ONG?.

Tendencias de la cooperación internacional

En el curso de los últimos cinco años se reducen los recursos de la cooperación técnica y financiera al desarrollo (Ver: Informe OCDE 1999). El total neto de la asistencia oficial para el desarrollo, comprende las donaciones y préstamos brutos de los países del CAD, organizaciones multilaterales y países árabes, menos los reembolsos. Es esto lo que está disminuyendo.

Hay que considerar, además que pos crisis asiática y con recesión económica en América Latina, los flujos financieros para el desarrollo han ido bajando (créditos, inversión privada). Los flujos del CAD destinados al financiamiento de los países en desarrollo (vale decir donaciones, créditos y compromisos de financiamiento), en lo referente a América Latina, se han reducido drásticamente. Para 1998, por ejemplo, estos montos habían descendido a 14,057 millones de dólares, lo que representaba una merma del 20% con relación a 1997. Continuando la tendencia, para 1999 la caída de los flujos de financiamiento destinados para países en desarrollo ha sido una condición común en todos los países miembros del CAD (Fuente: Creditor Reporting System / OECD²⁸.)

Los recursos se reducen pero sin embargo los problemas son mayores y la demanda por recursos de cooperación y financiamiento para el desarrollo aumentan.

El informe de Desarrollo Humano del PNUD para 1999 destaca como las distancias entre los países pobres y ricos aumenta y como hay creciente iniquidad en la distribución de los ingresos y la riqueza entre ricos y pobres del mundo.

El "Social Watch, Balance de 1999, es negativo. La crisis asiática ha echado por la borda varios de los progresos que habían sido alcanzados anteriormente. Y a partir de ella, los gobiernos incumplieron los compromisos adoptados en las cumbres.

^{27*} CEPES

²⁸. El Creditor Reporting System, sistema de datos sobre donaciones y préstamos por parte el sector oficial.

Las cifras del Banco Mundial releva como la pobreza ha crecido en el mundo. Pero además se han sumado nuevas demandas por atender en Europa del Este, y emergencias que socorre, como Kosovo.

Replanteamiento de las estrategias

La magnitud de la crisis ha puesto en cuestión las políticas neoliberales vendidas como recetas universales en la década pasada. Es en este contexto que aparece un discurso autocrítico respecto a las políticas de ajuste o estabilización, y que puede verse en el Banco Mundial (Wolfenson, Stiglitz), y en el Tesoro de los EEUU (Summers).

La conclusión más clara es que el desarrollo de los mercados no basta y hay la necesidad de generar contrabalances de parte del Estado y de la sociedad civil. Esto remarca la importancia de asegurar una fuerte institucionalidad socialmente reconocida (reformas de segunda generación).

Coincidentemente hay consenso en que las políticas de cooperación requieren ser replanteadas. El documento “Assesing Aid” del Banco Mundial refleja estos planteamientos. Se destaca, por ejemplo que la coherencia entre políticas es importante y que hay que poner énfasis en crear institucionalidad y desarrollar capacidades. Hay además un reconocimiento que la estrategia de lucha contra la pobreza ha sido poco exitosa y se admite que el crecimiento económico no redundará necesariamente en redistribución del ingreso e incremento del bienestar social. El llamado enfoque focalizado está mereciendo un consenso para ser reemplazado por una visión integral del desarrollo (Comprehensive Framework).

Hay un notable bandazo en el discurso de la cooperación. El Banco Mundial, por ejemplo, aparece con una prédica social radical. Antes, todo el discurso giraba alrededor del ajuste. Hoy se plantea con fuerza el tema: “Créditos y políticas para la pobreza”. Hay, sin embargo una gran brecha entre la retórica de las organizaciones multilaterales y sus prácticas. Pese al nuevo discurso, se mantienen las presiones de ajuste (50% de colocaciones del Banco Mundial van a operaciones de ajuste y salvataje financiero). En “Assesing Aid” las reformas neoliberales persisten como eje. Se evidencian, por tanto, pocos avances en propuestas operativas acordes con los nuevos planteamientos.

Finalmente los gobiernos son clientes de quienes depende utilidad del banco: Perú, por ejemplo, es país de concentración de recursos, pese a la incoherencia de sus políticas y la falta de coordinación para el mejor uso de los fondos asignados.

¿Y las ONG qué?

Antes el Banco Mundial y los EEUU eran los tecnocráticos, y las ONGs eran los políticos. Hoy pareciera haber un cambio de roles. Los discursos del Banco Mundial y del tesorero de los Estados Unidos, son de tono más político y radical que el de las ONG. Habría que analizar que

procesos están detrás de este cambio en el posicionamiento de las ONG. Y para ello hay que comprenderlas envueltas en problemas de sobrevivencia, sujetas a la lógica predominante de los proyectos, y apreciar que muchas han devenido en contratistas y han dispersado sus actividades. Es evidente además que se ha debilitado la coordinación y las posibilidades de definición de agendas colectivas.

También existen problemas adicionales para definir estrategias sobre cómo hacer política en nuevo contexto. Antes las ONG eran instrumentos de las organizaciones populares y estaban articuladas a gremios y partidos. Hoy se encuentran constituidas ellas mismas como actores sociales, con mayor visibilidad, pero menor peso real.

Mucho se habla de “empoderamiento”, consolidación de la institucionalidad democrática y fortalecimiento de la “sociedad civil”. Pero en la práctica no hay proyecto claro. ¿Que nuevos liderazgos y dinámicas de organización social se están generando? ¿A que proyecto de construcción de institucionalidad democrática en los próximos años apostamos las ONG del Perú?

Las ONG hemos perdido filo en nuestro análisis y en nuestras estrategias de lucha contra la pobreza. Hemos perdido de vista el tema de la equidad y el del poder. Esto se refleja claramente en las encuestas desarrolladas por los que participamos en este encuentro. El análisis crítico de las inversiones públicas y de la distribución del presupuesto es poco atendido. Predomina en nuestro trabajo un enfoque sectorial puntual (microempresa, crédito, género, tecnología). Las ONG hemos perdido la noción de desarrollo, de hacer agenda con visión de país

En el ámbito local se han desarrollado experiencias muy positivas de concertación del desarrollo local y regional. Se han ido generando espacios democráticos concretos. Sin embargo, todavía hay muchas limitaciones. Los planes de desarrollo a nivel distrital suelen ser sumas de reivindicaciones básicas sin visión de desarrollo. Hay con frecuencia una confusión sobre los roles que corresponden al Estado nacional, a los gobiernos locales, a las ONG y organizaciones de base.

Finalmente hay que aludir a los problemas de coordinación entre las ONG del propio país y a la ausencia de diálogo colectivos sustantivos entre ONGs del Norte y del Sur. Hace falta desarrollar una agenda común, pensar en estrategias colectivas.

ÍNDICE

- Introducción
- Capítulo I
 - Agricultura y Sociedad Rural**
 - Panorama del Agro y la Sociedad Rural Fernando Eguren
 - Democratización y Sociedad Rural ... Jaime Urrutia
 - Ciudadanía y Derechos Humanos en Áreas Rurales Francisco Soberón
- Capítulo II
 - La Agricultura y los Gremios de Productores**
 - Viabilidad de la Pequeña Agricultura y el Campesinado Alvaro Quijandría
 - Sin pequeña Agricultura no hay Agro Nacional ... Andrés Luna Vargas
- Capítulo III
 - Descentralización y Políticas Agrarias**
 - Agro e Institucionalidad Pública ... Francisco Santa Cruz
 - Expectativas Descentralistas en el Umbral del Milenio ... Bruno Revesz
- Capítulo IV:
 - Estrategias de Desarrollo Rural**
 - Los Servicios Financieros y el Desarrollo Rural ... Jorge Gorriti
 - Los Proyectos Productivos en el marco de una Estrategia de Desarrollo Rural ... Javier Azpur
 - Formalización de la Propiedad Comunera y Familiar ... Laureano del Castillo
 - Organización de Productores Rurales Lorenzo Castillo
 - Estrategias de Desarrollo Rural desde la Entrada de la Perspectiva de Género.... María Amelia Trigos Barentzen
 - Sociedad Rural, Educación y Diversidad Cultural ... Juan Ansión
 - Las Alianzas y los Consensos en el Medio Rural ... Eduardo Ballón
- Capítulo V
 - Desarrollo Rural y Cooperación Internacional**
 - Banco Mundial, Cooperación y Desarrollo Rural ... Pierre Werbrouck
 - Pequeña Agricultura y Seguridad Alimentaria en el PerúJean Marie Abbes
 - Nuevos Mandatos de la Cooperación para el Desarrollo Rural ... Humberto Campodónico
 - La Cooperación, el Desarrollo Rural y las ONG ... Pim Verhallen
 - Cooperación Internacional y ONGs Mariano Valderrama