

32

DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Editorial

Algunas ediciones de *Debate Agrario* giran alrededor de un tema; otras cubren una diversidad de temas. Esperamos que este carácter variado de la revista contribuya a ampliar el número y la gama de lectores, no a restringirlo. Esta edición –heterogénea– está dentro del segundo grupo: un artículo histórico, dos sobre el narcotráfico, uno sobre financiamiento rural, dos sobre diferentes entradas al tema de la tierra y uno sobre el desarrollo local italiano.

Queremos llamar la atención sobre la contribución de Elena Saraceno (“Vínculos urbano-rurales, diversificación interna e integración externa”), pues la perspectiva desde la que analiza el desarrollo italiano permite la interconexión de varios de los artículos. La persistencia del atraso en la mayor parte de las áreas rurales de los países de América Latina es una demostración fehaciente de que las políticas convencionales son ineficaces o sesgadas a favorecer sólo ciertas áreas privilegiadas y a una minoría de productores. Saraceno nos ofrece una interesante propuesta para revisar esas políticas convencionales. Sus ideas fuerza presentadas en la contribución a esta edición pueden resumirse como sigue:

- las teorías y políticas clásicas de desarrollo económico “de arriba a abajo” basadas en la industrialización urbana, la inversión pública, la captación de capital extranjero, las grandes empresas y los sectores de vanguardia, son una forma insatisfactoria, costosa e ineficaz de promover el desarrollo económico;
- los enfoques “de abajo a arriba” de desarrollo local –desarrollo local, éste es el concepto básico–, basados en la industriali-

zación difusa; las iniciativas empresariales endógenas, sostenidas con apoyo y servicios públicos modestos; las empresas pequeñas y medianas activas en todos los sectores de la economía; todos ellos resultan más eficaces, cuestan menos, hacen mejor uso de los recursos y son el objeto de mayor consenso en la población participante;

- *el enfoque de desarrollo local requiere de una lectura territorial, y no sectorial, de los procesos económicos y sociales del desarrollo, lo que parece ser el nivel más apropiado para evaluar la competitividad, los cambios en el tiempo y la elaboración de políticas.*

Una de las conclusiones más importantes de Saraceno es que, desde una perspectiva territorial, la presencia de una estructura articulada de la pequeña agricultura con la mediana y gran agricultura “se convierte en un factor estratégico en el desarrollo de las áreas rurales que beneficia al sector agrario y posibilita la diversificación económica y social de las actividades”. Así, “lejos de considerarse las pequeñas chacras una molestia o un residuo del pasado... se busca mantener... una estructura articulada de chacras como el mejor recurso para promover iniciativas empresariales endógenas”. Podrá apreciar el lector el interés que tal planteamiento tiene para el Perú y otros países andinos, donde la pequeña agricultura es predominante y donde en muchos lugares es indispensable la diversificación económica debido a la relativa pobreza de los recursos de los que dependen las actividades agrarias. Es un argumento de mucha fuerza a favor de la descentralización, no sólo como reforma del Estado, sino como una real estrategia de desarrollo económico, intrínsecamente incluyente, en contraste con los enfoques neoliberales y centralistas en boga, que llevan a la discriminación y exclusión económica, social y territorial.

Hugo Cabieses, en su artículo “Desarrollo alternativo en el Perú”, critica las propuestas de desarrollo alternativo a la economía cocalera, y reclama que para que ellas cumplan con sus objetivos deben tender a la diversificación productiva y a la participación real de los pobladores con sus iniciativas. Vista desde la perspectiva del desarrollo local que acabamos de reseñar, la fuerza argumentativa de Cabieses posiblemente ganaría mucho ubicando su propuesta y sus recomendaciones no sólo como una estrategia de desarrollo

agrario y rural alternativos, sino de un real desarrollo local. Al final de cuentas, tanto la diversificación cuanto la participación de la población mencionadas por el autor son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para un desarrollo local que podría hacer más viable la difícil tarea de reemplazar cultivo tan seductor como la coca. El mismo Cabieses nos ofrece, como última contribución a esta edición de **Debate Agrario**, un interesante resumen de una discusión sobre el Plan Colombia y sus proyecciones en los países andinos entre expertos y políticos colombianos, bolivianos y peruanos, realizada en Lima en diciembre del 2000.

Un desarrollo local en el que se establecerían sinergias entre diferentes actividades económicas, entre diferentes agentes productivos y aprovechando de modo óptimo los recursos e instituciones locales, posiblemente cambiaría los comportamientos de los mercados de tierras. Así, en el estudio realizado por Larson y otros (*"Titulación de tierras en el Perú"*) se establece que hipotéticamente un mercado de tierras activo puede tener uno de dos comportamientos: o promueve una distribución más eficiente entre productores pequeños y grandes, de manera que la estructura agraria se transforma gradualmente al transferir tierra a quienes no la tienen o, debido a los múltiples mercados imperfectos, la activación del mercado trasladará recursos a las fincas de la escala de producción mejor ubicada para expandirse debido a las ventajas en otros mercados, es decir, los mercados de capital. Desde una perspectiva de desarrollo local, sin embargo, lo funcional y posible sería no una de las dos alternativas presentadas en el mencionado artículo, sino, como lo sugiere Saraceno a partir del caso que analiza, variadas relaciones entre grandes y pequeñas explotaciones –sin necesariamente desplazar unas a otras– y entre ellas y otras actividades económicas. Así, el análisis del mercado de tierras no podría hacerse sólo desde la perspectiva del sector agrario, pues tendría que tomar en cuenta las múltiples determinaciones existentes en un territorio dado.

Ormachea y Pacheco (*"Tendencias del empleo rural en Bolivia"*) nos muestran, a través de un análisis del empleo rural, que existen tendencias claramente observables de una diversificación económica en las áreas rurales en Bolivia, similares a lo que ocurre en otros países de la región latinoamericana, reduciéndose paulatinamente en ellas la proporción de trabajadores dedicados a la

agricultura y la ganadería. ¿En qué medida estos procesos de diversificación están señalando la existencia de tendencias endógenas de desarrollo local que, estimuladas, abrirían prometedoras perspectivas (donde hoy día no se ve sino una debilidad de la actividad agraria), y cómo inciden en el cambio de las relaciones entre el campo y la ciudad? Aquí las reflexiones de la Saraceno son también pertinentes y ofrecen pistas para analizar con mayor profundidad las tendencias observadas por los autores.

Jaime Urrutia (*“La comunidad campesina reinventada. El ejemplo de Cumbico, Cajamarca”*) estudia el caso de la ‘invención’ de una comunidad campesina –antes llamadas indígenas–. Urrutia nos cuenta la historia parcial, y en tres episodios, de cómo se “reinventó” una comunidad campesina, de las pocas existentes y reconocidas en la sierra norte del Perú. Con ello el autor nos recuerda que muchas de las comunidades reconocidas oficialmente por el Estado peruano tienen reciente creación, al amparo de una legislación protectora surgida, en lo fundamental, en los años veinte de este siglo.

También contribuyen a esta edición Galarza y Alvarado (*“Financiamiento rural: Lecciones para el Perú y Bolivia”*), quienes analizan el desempeño de seis organizaciones financieras en Bolivia y el Perú tomando como criterios principales de medición la cobertura y la sostenibilidad. En ambos países las organizaciones estudiadas aumentaron su cobertura y tuvieron apreciables niveles de sostenibilidad y rentabilidad ofreciendo servicios valiosos para los clientes. Estas conclusiones son tanto más importantes cuanto que el entorno socioeconómico en el período estudiado fue adverso, “lo que demuestra –afirman los autores– que es posible ofrecer servicios financieros a pobladores rurales en contextos muy difíciles y riesgosos y aun así lograr resultados financieros importantes”.

Manuel Chiriboga (*“Las ONG y el acceso campesino a la tierra: El caso del FEPP en Ecuador”*) nos muestra una original e importante experiencia de una organización no gubernamental –el Fondo Episcopal Populorum Progressio– que ha logrado transferir varias miles de hectáreas a campesinos. Para ello estableció una coalición amplia de actores institucionales, que incluyeron al gobierno ecuatoriano, la Iglesia católica, la cooperación internacional, organizaciones campesinas e indígenas, tanto de tipo nacional

como local, y la mencionada ONG. En el marco de una creciente oposición a programas convencionales de reforma agraria, el autor opina que “este tipo de programas puede constituir una alternativa para la transferencia de tierras a campesinos pobres, especialmente allí donde no existe una correlación de fuerzas sociales para una intervención de tipo político sobre la estructura agraria”.

El Consejo Editorial

Jaime Urrutia

LA COMUNIDAD CAMPESINA REINVENTADA: EL EJEMPLO DE CUMBICO, CAJAMARCA*

En un artículo pleno en sugerencias y altamente provocador, Orin Starn recapituló recientemente las propuestas de sus colegas antropólogos estadounidenses andinistas en el terreno de lo que se conoce como “orientalismo”, que es —en un resumen un poco arbitrario— una visión exótica e inmutable de culturas ajenas a la de los investigadores que, en el trabajo de Starn, se circunscribe a ese cajón de sastre que se llama “cultura andina”¹. Las destempladas reacciones de algunos investigadores a las observaciones de Starn muestran hasta qué punto esa visión está enraizada en la antropología americanista.

Una crítica central al “orientalismo” es el olvido sistemático de la historicidad de las sociedades estudiadas, consideradas muchas veces como repositorios de transmisión casi inmutados. En el caso del “andinismo”, se habla de un “patrón andino” o una “matriz andina”, rastreable en diversas formas de institucionalidad y comportamiento actuales. Es decir, un análisis cultural ahistórico y al margen de procesos sociales que algunos investigadores descartan precisamente porque no encajan en la matriz que han construido.

La presente ponencia también se relaciona con lo que Hobsbawm designa como “invención de la tradición”². Este tema nos parece importante en una época signada por los etnocentrismos, que idealizan muchas veces identidades justificatorias de los sanguinarios conflictos interétnicos que cotidianamente nos llenan de horror.

* Ponencia presentada al Congreso de Etnohistoria, El Quisco, Chile, julio de 1993.

1. Starn, Orin: “Antropología andina, ‘andinismo’ y Sendero Luminoso”, en *Allpanchis* N° 39. Cusco: IPA, 1992.

2. Hobsbawm, Eric y Terence Ranger, editores: *The Invention of Tradition*. Londres: Cambridge University Press, 1983.

Interesados en la alquimia colectiva que permite “inventar tradiciones” –es decir, crear y reforzar identidades–, nos llamaron la atención las “invenciones” de Guamán Poma, a fines del siglo XVI, con respecto al territorio que reclamaba como kuraka y que lo llevaron a imaginarse parte de un linaje con derecho a un pedazo del espacio colonial y sus tributarios³. Nuestra intención inicial era comparar los reclamos de Guamán Poma con la “reinvención” colectiva, varios siglos después, de una comunidad campesina –Cumbico, en el departamento de Cajamarca– para ver cómo en ambos casos lo “tradicional” o lo “andino” deben enmarcarse en la dinámica social histórica de complejos procesos que desvirtúan cualquier intento de percibir una estructura sociocultural que nos viene “del fondo de los tiempos” y se transmite, consciente o inconscientemente, de generación en generación.

Por el momento, hemos dejado de lado la tormentosa vida de nuestro viejo y fundamental cronista, limitándonos en esta ponencia a la comunidad de Cumbico que ahora queremos presentar. Esta es, entonces, la historia parcial, y en tres episodios, de cómo se “reinventó” una comunidad campesina de las pocas existentes y reconocidas en la sierra norte del Perú⁴.

Muchas de las comunidades reconocidas oficialmente por el Estado peruano son de reciente creación, al amparo de una legislación protectora surgida, en lo fundamental, en los años veinte. En el caso que presentamos, interesa reconocer una de las múltiples vías por las cuales se fueron gestando las comunidades campesinas tal como las conocemos actualmente. Se trata de una comunidad en la que el control sobre los recursos disponibles fue ejercido crecientemente por la organización naciente que, en el camino, frustró tanto el embrión de hacienda existente como la expansión de las haciendas vecinas, sobre la base del refuerzo de su identidad colectiva y la distribución de recursos en un crucial reparto de tierras ejecutado en 1888.

En pocas palabras, con el ejemplo de Cumbico pretendemos destacar los cambios antes que las permanencias de la estructura institucional comunal.

Nos ubicamos en la región de Cajamarca, en la sierra norte del Perú, que actualmente casi no cuenta con comunidades campesinas reconocidas

3. Ver “... y no ay remedio” (Lima: CIPA, 1992), libro que reúne los documentos del litigio que opuso a Guamán Poma con indígenas de la zona de Chupas, en Huamanga. En especial, el mapa que Guamán Poma adjunta para sustentar sus reclamos de herencia kurakal.

4. La apabullante bibliografía sobre comunidades campesinas, componente ideológico central de los proyectos políticos en el Perú, remite a la “mancha india” casi exclusivamente al centro y sur del país. En el norte del Perú se resalta el ejemplo de Catacaos, en Piura (véase, al respecto, Urrutia, Jaime: “Antropología y comunidades: historia de un amor (casi) eterno”, en *Debate Agrario* N° 14. Lima: CEPES, 1992).

y que se percibe como parte de un territorio más bien mestizo, en contraste con las regiones del centro y sur de la sierra del país, consideradas como territorio de preponderancia indígena y comunera⁵.

En la sierra norte, por diversas razones (mercantilización más temprana de la economía regional, articulación de las economías locales, relación con las haciendas costeñas, entre otras)⁶, la forma organizativa comunal no fue una alternativa deseada mayoritariamente por los campesinos. Por ello nos interesa el caso excepcional de Cumbico, donde se “reinventa” una forma de organización colectiva a partir de la repartición, por juicio, de una hacienda. Pero no es una repartición cualquiera, pues para entregar las diferentes parcelas el perito designado se basa en criterios campesinos sobre las zonas agroecológicas existentes –en el lenguaje local, *jalca*, *pueblo* y *temple*– de tal manera que las familias amplían sus recursos en cada una de ellas.

Esta “reinención” culmina con el reconocimiento oficial, en 1962, de la comunidad campesina de Cumbico. Para que dicha “reinención” fuera posible, confluyeron varios factores: la existencia de un sistema de trabajo basado en la organización familiar extensa, el consenso sobre la necesidad de un acceso uniforme a los recursos y, por supuesto, algunos referentes ideológicos componentes de la cultura local. Así se volvió viable la opción comunal, dominando sobre otras dos opciones –caserío de parceleros o consolidación de la hacienda–, que fueron las más importantes en la región.

A medida que las generaciones fueron pasando, el origen común se volvió cada vez más “mítico”, de tal manera que ahora se habla en Cajamarca de la “etnia de los Cumbicos, tejedores de ropa *cumbe* en tiempos del inca” como la raíz de esta comunidad. Los jóvenes comuneros de Cumbico ya no se refieren al reparto de 1888 que dio origen a su comunidad de la misma manera que lo hacen los viejos, quienes hacia los años cuarenta ejercieron el liderazgo comunal.

A mediados del siglo XIX, los campesinos de Cumbico organizaban su producción sobre la base de redes familiares interrelacionadas –una de las cuales, encabezada por José Ángeles Valqui, había roto el equilibrio apropiándose gradualmente de mayores recursos–, y ya al finalizar el siglo se hallaban involucrados en relaciones mercantiles de mayor intensidad que en la mayoría de otras regiones del país. La agrupación de las familias contrarias a la hacienda consiguió “comerse” la hacienda en gestación de Cumbico, integrando este territorio a la economía familiar comunal y reorganizando el espacio que sería reconocido luego como “territorio comunal” (es decir, en la economía familiar se sumaron a las parcelas existentes aquellas que habían sido adjudicadas por la fragmentación de esa hacienda en formación).

5. Véase *Debate Agrario* N° 14. Lima: CEPES, 1992.

6. Véanse, al respecto, los trabajos de Lewis Taylor.

El territorio de Cumbico se ubica en la vertiente occidental de la cordillera, sobre el camino real que transitaba a lo largo del valle de Jequetepeque para subir a la ciudad de Cajamarca. Territorio de articulación y tránsito mercantil intenso desde el siglo XIX (véase L. Taylor), por Cumbico fue trazada la línea del ferrocarril que, desde el puerto de Pacasmayo y siguiendo el viejo camino del arrieraje, debía llegar a la ciudad de Cajamarca, pero que apenas se tendió hasta el poblado de Magdalena y posteriormente las crecientes del río Jequetepeque recortaron aún más, hasta Chilete, en pleno territorio arrocero actual del mismo Jequetepeque. Así funcionó hasta la década del sesenta, en que fue clausurado definitivamente. A Cumbico se le repartieron los rieles del tendido, que ahora sirven de horcones en la iglesia y la casa comunal, además de algunos otros que están tirados en la plaza del pequeño poblado como recuerdo de la utopía ferrocarrilera que nunca llegó. La carretera que une la costa con Cajamarca pasa ahora por el poblado de Magdalena, al cual tienen que descender los cumbicanos si desean viajar a la costa en algún vehículo.

Desde los frutales en su parte baja –llamada *temple* en Cajamarca– hasta los pastos en la jalca, el territorio de Cumbico se extiende entre 1750 y 3400 msnm.

Los jefes de familia inscritos en el padrón comunal suman hoy cerca de doscientos, con viviendas dispersas en las chacras y un embrión de centro poblado hacia los 3000 msnm, que también fue diseñado en el reparto de 1888 y que concentra actualmente los servicios comunales: casa comunal, colegio secundario, escuela primaria, iglesia, posta sanitaria.

Veamos ahora con más detalle los episodios a los que hemos hecho referencia:

1. El primer episodio transcurre desde el último tercio del siglo XVIII hasta mediados del XIX. Al igual que otros espacios controlados por indígenas, los documentos del Archivo Departamental de Cajamarca (en adelante ADC) muestran que el indio Pedro Manya, alegando descendencia de los kurakas anteriores, se presenta en 1769 como “propietario de Cumbico”. La disgregación de la unidad étnica se expresa en el conflicto que él sostiene con otros indios, que también alegan ser dueños de Cumbico y descendientes de Santos Angasvalle y Alonso Jave, kurakas y dueños de Cumbico, Camat y Sicot a fines del siglo XVII (ADC; Notario Federico Ríos; 1887-1888; f. 471).

Esta pretensión de propiedad única del espacio étnico –resto de una vieja identidad– desaparece entre los siglos XVIII e inicios del XIX, de tal manera que en el título redactado en 1817 –cuya copia posee actualmente la comunidad– aparecen como propietarios individuales 65 comuneros indígenas que tienen como representantes a Francisco, Mateo y Juan Valqui, Marcelino Cristóbal, Manuela Manya y Manuel Caruapoma.

La confusión sobre la propiedad comunitaria y la pugna por acceder a mayores propiedades para cada familia se expresan en el testamento de un

miembro de la familia Valqui, José Ángeles, quien en dicho documento, redactado en 1862, señala que:

“Item declaro que dejo los terrenos de Cumbico heredados de mi finado padre en unión de varios herederos en común sin haber habido división entre los que hemos sido herederos (de San Antonio de Cumbico)”. Valqui concluye presentando una lista de once personas que se consideran herederos: Lino Correa, José Montenegro, Nicolás Bacon, Pablo Sicha, Calixto Saldaña, José Troche, Feliciano Ducos, Julián Valqui, José Mercedes Valqui, Agustín Ayac y el propio José Ángeles Valqui.

2. Aquí comienza el segundo y más importante episodio de la historia de la comunidad. Los herederos designan a José Ángeles Valqui como apoderado, función que cumple desde 1862, pues la mayoría de este grupo de beneficiados potenciales era analfabeta.

A pesar de su relativa cercanía a la ciudad de Cajamarca, en Cumbico no se había consolidado ninguna hacienda de españoles y el espacio se mantuvo como “territorio de indígenas”, tal como figura en documentos del siglo XIX. Por un proceso común a muchas regiones campesinas del país desde finales del XVIII e inicios del XIX, al interior de esta sociedad indígena se consolidaron las propiedades de algunas familias como consecuencia de la pérdida de legitimidad –y luego extinción– del kurakazgo que ejercía control sobre los recursos del grupo. Las familias locales pasaron a ser propietarias individuales de parcelas dispersas.

Basándonos en documentación del notario Federico Ríos (1887-1888, ADC) y en documentos que obran en poder de la comunidad, podemos reconstruir parcialmente este episodio de la vida de la comunidad que se inicia con el conflicto por el reparto de las propiedades de José Ángeles Valqui, fallecido alrededor de 1870.

En 1876 la pugna se agudiza cuando Santiago Crisólogo y Estefanía Valqui –marido y mujer–, junto con Juliana Valqui, José Ramos Montenegro, María Asunción Valqui y Petrona Sánchez (propietarios en Cumbico pero “del vecindario de Cajamarca”) otorgan poder para pleitos a José Tirado, en la misma ciudad de Cajamarca, “para inventario, partición y adjudicación de los bienes del finado José Ángeles Valqui”. Los “indígenas poderdantes”, algunos de ellos residentes en la ciudad de Cajamarca, otorgan su autorización a tramitadores mestizos de la ciudad.

En 1878 la Corte Superior de Cajamarca emite sentencia, señalando que no se incluyan en la ejecución testamentaria de José Ángeles Valqui las tierras de Cumbico hasta que no se hagan las divisiones pertinentes entre los herederos que mencionamos.

Pero el buscado reparto entre el grupo se frustra cuando otro sector, encabezado por Juan Francisco Soto, reclama su parte en esa fragmentación a nombre de cincuenta campesinos de la zona, que comienzan así a oponerse a los herederos de Valqui.

En julio de 1880, los herederos reemplazan a su apoderado anterior por José María Romero, quien escribe al Juzgado diciendo:

“... mis representados son dueños de los terrenos llamados de la comunidad de Cumbico y hallándose estos individuos y conviniendo a los derechos que represento que se lleve a efecto la división y partición (...) Como entre los dueños comuneros figuran los legatarios del que fue José Angeles Valqui, así como Norberto Caruapoma, Fernando Correa, Gerónimo Guamán, Pedro Valqui, Santos Ayac y Martín Caruapoma, (pido) nombrar al perito (para la partición)”.

Ese mismo año se inicia una discusión sobre el perito a designar para zanjar definitivamente el litigio. Cada parte involucrada tachaba al perito que proponía la otra parte. Finalmente Soto (y los cincuenta campesinos a los que éste representa) terminan imponiendo su perito ante el juez.

Aquí sucede el acto más importante de este episodio de la historia de Cumbico: en diciembre de 1880, el Juez de Primera Instancia, junto con los apoderados y el perito, hace una inspección ocular y fija las fronteras del territorio en litigio. Al terminar ese año, el perito designado establece con claridad la asignación de las tierras a los comuneros, siguiendo —esto es lo que nos interesa resaltar— las indicaciones de los campesinos involucrados:

“Deducidos los potreros ‘Palto’ y ‘Changad’ que han quedado comunes para que todos los dueños de Cumbico puedan mantener sus ganados, deducidas también las otras dos porciones (que aún estaban en litigio entre propietarios privados, *N. del A.*) y conformándome siempre con las indicaciones de los interesados, he formado tres grandes porciones de terreno cultivable, a saber: terrenos de población, con cuarenta y nueve mil trescientos cincuenta y cinco varas; terreno de temple, con seiscientos ochenta y cinco mil ochenta y cuatro varas cuadradas; y terreno de jalca, con tres millones doscientas doce mil setecientas diez y ocho varas cuadradas” (véase el anexo 1).

El perito procedió a redactar luego 55 hijuelas individuales, consignándose en cada una de ellas la porción de jalca, pueblo y temple que correspondía a cada familia beneficiaria (véase ejemplo en el anexo 2).

Así, todas las familias recibieron parcelas en proporciones similares, ubicadas en los tres pisos ecológicos básicos existentes en el territorio comunal. El poblado de Cumbico fue diseñado urbanísticamente (véase el anexo 3), pero como ya vimos, nunca se consolidó como tal, pues los campesinos prefirieron conservar sus casas en las parcelas de cultivo.

Los santos de los sectores posiblemente ya estaban vigentes: San Francisco para el pueblo, San Isidro para la jalca y San Antonio para el temple.

La repartición de las tierras y la entrega de hijuelas se llevaron a cabo a pesar de la activa oposición de los hacendados vecinos de San Cristóbal, Namas y, por supuesto, del grupo de los Valqui que reclamaba la propiedad entera.

3. El tercer y último episodio que nos interesa describir es el de la consolidación creciente de la comunidad, hasta lograr su reconocimiento oficial en 1962.

Lo primero que reúne a los cumbicanos –y es un elemento de cohesión fundamental en gran parte de las comunidades campesinas del país– son los juicios contra hacendados colindantes, a los cuales se enfrentan decididamente. En este caso el hacendado era Manuel Soto, propietario del territorio de pastos de la jalca.

En 1932 Cumbico agrupaba a 85 jefes de familia y a 142 mujeres de todas las edades, además de 54 niños varones. Pertenecía al distrito de Chetilla, del cual se desprendió en 1946 para depender del distrito de Magdalena.

El largo juicio de la comunidad –desde los años treinta– contra el hacendado de la jalca Manuel Soto, se saldó con el triunfo comunero y la expulsión de Soto. El hacendado de Ñamas, en la parte baja, también se retiró de su propiedad en los años cincuenta. Así, la comunidad de Cumbico amplió sus fronteras hacia la jalca y hacia el temple y dispuso de mayores recursos para asignar a las familias en los tres pisos ecológicos.

Detengamos esta historia en 1962, cuando el personero Manuel Huamán obtiene la resolución de reconocimiento de la comunidad, quien ahora resume sus recuerdos:

“Ángeles Valqui era el antiguo dueño de Cumbico. Josefa Saragosa, su viuda, tuvo largo juicio con nuestra comunidad y le ganamos el pleito. Entonces eran cuarenta comuneros y siete eran los allegados de la viuda. Cristóbal Soto era otro hacendado en 1958, al que también le ganamos el juicio”.

Don Elías Arrivasplata, líder comunero y evangélico en Cumbico, tiene su propia versión:

“María Saragosa era la esposa de Ángel Valqui. Ellos eran los hacendados a fines de siglo. Dicen que hubo 56 accionistas que eran especialistas (sirvientes, caporales, etcétera) de la hacienda. Estos hacendados no tuvieron hijos y tuvieron un juicio con los 56 accionistas (...) Julián Chávez y Andrés Mejía eran abogados contra la viuda Saragosa. Al Andrés Mejía, una vez que se ganó el juicio, le han pagado con terrenos.”

4. Al final de nuestra apretada descripción, podemos extraer algunas rápidas conclusiones de esta historia en tres episodios:

a) Las formas de cooperación en el trabajo sobre la base de redes familiares otorgan la cohesión necesaria para la lucha por los recursos de un embrión de hacienda y la comunidad se enfrenta al acaparamiento de otros indígenas hasta triunfar.

b) Aunque el reparto se realizó individualmente por mandato judicial, obedece a la presión de ese grupo, que recibe así más recursos y se consolida como institución comunal, “uniformando” la propiedad entre todas las familias.

c) Las pugnas con las haciendas vecinas impulsan y fortalecen la identidad comunal, hasta lograr el reconocimiento oficial de la institución en 1962.

d) Hoy, Cumbico es una de las escasas comunidades campesinas reconocidas en Cajamarca, con una activa vida comunal y, a la vez, intensa relación con el mercado de trabajo del valle de Magdalena, de la ciudad de Cajamarca y de las ciudades de la costa inmediata.

Al tratar de mostrar cómo la identidad comunal se “reinventa” en Cumbico a fines del siglo pasado y se consolida luego por oposición a las propiedades circundantes en la primera década del presente, hemos querido resaltar el ejemplo de un proceso histórico concreto que nos aleja de visiones “orientalistas” y “esencialistas”, según las cuales el hombre andino actual –y, por supuesto, la comunidad campesina que lo enmarca como institución fundamental– resulta siendo un “heredero directo del pasado prehispánico”, algo así como una suerte de fósil social que nos permite entender la historia remota de la “cultura andina”, cuyos componentes centrales nos remiten prácticamente a la utopía perdida de los tiempos prehispánicos.

Anexo 1

Acta del perito encargado de la partición

(Archivo Departamental de Cajamarca. Notario Federico Ríos, libro 1887-1888, Foja cuatrocientas setentiuna)

Señor Juez de Primera Instancia.

Andrés Mejía, perito nombrado por los dueños de Cumbico para hacer la división y repartición de los terrenos que forman la comunidad de este nombre, ante Ud. en la forma legal digo: que he procedido a cumplir lo ordenado por Ud. en auto de 9 de abril último, en la forma siguiente:

De todo el cuerpo de terrenos han quedado sin medirse, y sin entrar por consiguiente en la división:

1. La porción que se halla en disputa entre la comunidad de Cumbico y la hacienda Ñamas, por haberse dispuesto así en el Acta de 25 de diciembre del año próximo pasado, corriente a fojas cincuenta y una vuelta.

2. El potrerillo denominado “El Palto”, que es una hoyada comprendida entre las líneas meridional y occidental que la separan de Ñamas, una fila que baja de las alturas del cerro “Chavas” hacia la quebrada “Jamcat” o de la “Retama”, y esta misma quebrada, advirtiéndose que también forma parte de este potrero el terreno incultivable que le está contiguo y que forma la falda oriental del cerro que baja al río formando la fila de que se ha hablado, y cuya falda o vertiente mira a “Canyao-pamba”.

3. El potrero “Changad”, que está limitado: por la gran quebrada de “Jamcat” que lo separa de Casaden, por la línea (en disputa) que lo separa de “Secsec-

mayo"; por la quebrada, que lo divide de "San Cristóbal" hasta la peña "Blanca"; por la ceja de esta peña y demás cerros que forman la cabecera o parte más alta del terreno cultivable de "Cumbico"; por una línea que parte del extremo setentrional de la chacara llamada "Marcamaray", baja hasta el pie de otra denominada "Machai-pungo" y sube en seguida limitando esta chacara hasta el extremo occidental del cerro "Xadas" o "Shadas"; por otra línea que baja de este cerro siguiendo una fila que en parte llaman "Changad-Segana" y después "Estaca-Rume", y sigue limitando la chacara llamada "Lanche-pucro" con un mojón que se puso, con una fila llamada "Era-vieja" y con otra llamada también "Lanche-Pucro" hasta llegar a la quebrada "Yacu-Pachac"; por esta quebrada que baja a encontrarse con otra que llaman de la "Tranca", cuyo curso se sigue hasta encontrar la cabecera de las chacaras denominadas "Collingo"; y por el cerro que hay en la cabecera de estas chacaras y de otra nombrada "Granadilla" hasta encontrar la gran quebrada "Jamcat" o de la "Retama".

4. El terreno "Adapata", cuya superficie se midió y resultó tener ciento setenta y tres mil quinientas sesenta y seis varas cuadradas, en virtud de haber pedido los poderdantes de don Juan Francisco Soto que se llevase a efecto lo que tienen pedido en su escrito de 25 de febrero último corriente a fojas diez y seis, del incidente sobre segregación del expresado terreno, esto es: que se formaran primero las porciones correspondientes a la señora María Saragosa Correa y de los ocho legatarios representados por don Manuel Antonio Matute, considerando toda la extensión del terreno divisible; que del cuerpo del terreno sobrante se excluyese el de "Andapata" u otra porción igual en otro sitio para pagar el adeudo que le tienen a su apoderado Sr. Soto; y que el resto de esta operación se dividiese por igual entre los cuarenta y seis accionistas que reconocen y quieren pagar dicho crédito. No encontrando ilegalidad en este pedido, y contando además con la aquiescencia de don Ramón Casas, que ha sido el único poseedor allí, por su esposa doña María Asencia Valqui, no he tenido inconveniente en aceptar, como acepté tal solicitud, y he excluido de la división el referido terreno "Adapata", que ha quedado desde luego como una propiedad común de los cuarenta y seis accionistas representados por el Sr. Soto.

Deducidos los potreros "Palto" y "Changad" que han quedado comunes para que todos los dueños de "Cumbico" puedan mantener sus ganados, deducidas también las otras dos porciones por los motivos que dejo consignados y conformándome siempre con las indicaciones de los interesados, he formado tres grandes porciones del terreno cultivable, a saber: terreno de población, con cuarenta y nueve mil trescientas cincuenta y cinco varas cuadradas; terreno de temple, con seiscientas ochenta y cinco mil ochenta y cuatro varas cuadradas, y terreno de jalca, con tres millones doscientas doce mil setecientas diez y ocho varas cuadradas.

El terreno de población está comprendido en la hoyada, donde actualmente existen el templo (formados por los comuneros), la casa parroquial y el Cabildo, la plaza y las casas de algunos particulares. Está dividido en solares cuadrados de veinticinco varas por lado, y la población se halla delineada con tres calles longitudinales y seis transversales con los nombres y forma que aparecen del plano que acompaño. A más de las cincuenta y cinco porciones adjudicadas a los interesados, se han destinado tres para el templo, casa parroquial y Cabildo, en los mismos sitios donde radican estos edificios, y cuatro que debe tener la plaza, aunque actualmente tiene una forma bastante irregular y una extensión menor que la que se ha señalado.

El terreno de temple tiene por límite: al sur y al oeste, la línea que sirve de límite general entre "Ñamas" y "Cumbico"; al norte la quebrada "Jamcat" que lo separa de "Casaden"; y al oriente una quebradilla que sale de la quebrada grande que baja del "Cucho" y va a dar por la hoyada hasta el punto en que forma esquina la acequia pequeña con que se riegan los terrenos del plan de "Shicut", y donde se colocó un mojón, sigue el curso de esta acequia hasta la peña de "Shicut", donde desemboca en la quebrada de este mismo nombre, corta esta quebrada transversalmente y toma la fila o ceja natural llamada de la "Ricchana", que forma la hoyada del temple para la parte baja y la grande extensión de los terrenos, que se han llamado de jalca, hacia la parte superior.

El terreno de jalca está por consiguiente limitado: al NE por la quebrada "Paucamayo", que lo separa de San Cristóbal, desde la Peña "Blanca", hasta donde se encuentra la quebradita que llaman de la "Ramada", afluente de aquella, luego esta misma quebradilla, hasta encontrar el camino real de Cajamarca a Magdalena, y en seguida el mismo camino real hasta el sitio denominado el "Portachuelo"; al SE la línea (en disputa) que separa a Ñamas de Cumbico hasta la fila de "Penca-loma" y sigue la misma línea divisoria de ambos fundos (sin disputa) por una fila EO hasta el punto en que la loma o cerrillo "Ricchana" forma una esquina; al SO la fila "Ricchana" hasta la quebrada de "Shicut", se atraviesa la quebrada y se toma el curso de la acequia pequeña que riega la pampa "Shicut" hasta donde forma esquina, se tuerce hacia abajo a tomar la hoyada y quebradilla que desemboca en la quebrada del "Cucho" o de la "Tranca", luego se sigue el curso de esta quebrada hasta encontrar la de "Yacu-Pachac", se continúa el curso de ésta hasta encontrar la fila del mismo nombre inmediata a la hoyada "Aya-Orco" y dejando a la derecha las chácaras llamadas "Lanche-Pucro" y "Estaca-Rume" va el lindero hasta la fila de este último nombre y que más arriba se llama "Changad-Segana" hasta llegar a la cima del cerro "Xadas" o "Shadas"; y al NO la fila llamada de "Shadas", hasta tocar en la loma oriental del cerro de este nombre; la línea que baja de esta loma contando la vertiente setentrional hasta tocar en la ceja que limita la chácara "Ma...ca-Maray" y sube hasta la loma "...chanayoc", y luego sigue la fila de esta loma hasta tocar el extremo meridional de la "Peña Blanca", a cuyo pie se halla la quebrada "Paucamayo", donde empezó esta linderación.

Hecha la división de estas tres secciones de terreno, se ha adjudicado con la mayor aproximación que puede dar la medida de una superficie natural, a cada uno de los cincuenta y cinco interesados, doce mil cuatrocientas cincuenta y seis varas cuadradas en el terreno de temple y seiscientos veinticinco en el de población. En el terreno de jalca han recibido los cuarenta y seis accionistas representados por el Sr. Soto, cincuenta y cuatro mil cuatrocientas trece varas cuadradas; y la Sra. María Saragosa Correa y los ocho legatarios de don Ángeles Valqui, representados por el Sr. Matute, sesenta y un mil quinientas sesenta y nueve varas cuadradas.

En la presente operación me he sujetado también a los siguientes principios, que Ud. y los interesados deben conocer:

1. A cada porcionista le he señalado su acción en los lugares donde ha estado poseyendo.
2. Los peñascos y otros pedacillos de terreno incultivable han quedado agregados a la porción o cabida a que más naturalmente correspondían por su posición topográfica.

3. Los linderos están señalados, comprendiendo en cada porción el terreno incultivable, que se le ha adjudicado, y para la formación de porciones se ha preferido en lo posible los límites naturales, como quebradas, cerros, antiguos (*sic*), ceja de los cerros, acequias principales de regadío, etcétera, posponiendo las simples líneas geométricas y los mojones de que no se ha hecho uso sino en los casos indispensables.

En armonía con todo lo expuesto, he formado las siguientes: (etc.)

Anexo 2

Ejemplo de hijuela que entrega propiedades a cada comunero

De: Da. María Saragosa Correa

El solar de población signado en el mapa con el N° 13 y que tiene por límites, por el frente la plaza, por el costado derecho la calle de “Trujillo”, por la espalda el solar de Isabel Montenegro, y por el costado izquierdo el solar donde ubica el Cabildo y que se ha adjudicado a este edificio.

En el temple, la porción que tiene por límites: por la cabecera una acequia de regadío corriente; por el costado derecho o SO una quebrada, por el pie una línea recta que parte de dicha quebrada y pasando por una pared antigua de piedras va a terminar en una ceja natural del terreno, que corre de OE a E, y por el costado izquierdo la expresada ceja.

En el terreno de jalca le ha correspondido la chacara denominada “Shuccha-setentrional”, que tiene por límites: por el SO la quebrada “Shuccha” que sube a “Penca-loma” siguiendo el lindero hasta lo más alto de esta colina, y continúa por la cima hasta encontrar el camino que sale del pueblo para Cajamarca, donde se puso un mojón; por el NE o cabecera el mismo camino; por el NO una quebradilla que partiendo de dicho camino baja a encontrarse con la quebrada honda llamada de “Shicut”, y por el pie, el encuentro o confluencia de las dos referidas quebradas.

Anexo 3

Inspección de linderos de Cumbico

En diciembre de 1880, el Juez de Primera Instancia, junto con los apoderados y peritos de ambas partes, hace una inspección ocular a Cumbico:

El veinticinco de diciembre de 1880, el señor Conjuez de Primera Instancia, con el objeto de continuar la diligencia de inspección ocular suspendida el día de ayer, asociado de los interesados y peritos mencionados en el acta que precede así como de los poseedores circunvecinos de San Cristoval y Ñamas Don Ernesto Souza y Don Felipe Matute, de los comuneros y varios otros concurrentes y de mí el escribano de actuación se constituyó al pie del cerro nombrado Campanayoc en el punto que sirve de origen a la quebrada conocida con el nombre de “Pancamayo” que sirvió de principio de la inspección practicada el día de ayer, cuya identidad quedó claramente determinada, y de allí se descendió agua abajo si-

guiendo el curso de la dicha quebrada "Pancamayo", pasando por el pie del peñón blanco de cal, y continuando siempre por la misma quebrada hasta encontrar con el punto de confluencia de ésta con la del Cardon, de donde se siguió el curso de dicha quebrada "Pancamayo", que desciende a la Magdalena hasta el punto de confluencia de sus aguas con las que bajan de la quebrada que nace de la loma de Cumbico, de cuyo punto se continúa por la misma dirección que llevan las aguas de Pancamayo hasta el chorro o paccha que es el lindero entre los fundos Ñamas, Cumbico y San Cristoval, quedando a un lado de la quebrada en toda la extensión recorrida, los terrenos de este fundo y al otro, los de Cumbico, sin que haya mediado contradicción de ninguna especie. Del sitio del chorro o paccha últimamente mencionado se ascendió por la fila a la loma Adapata donde se encuentra una cruz y luego se sube por la misma fila, hasta otra loma más alta conocida con el nombre de Tuyo-Orco; de allí se desciende hasta el sitio conocido con el nombre de Portachuelo, lindero principal de que hacen mención los títulos y en donde se encuentran los caminos viejo y nuevo que conducen de Cajamarca a Magdalena; del Portachuelo se ascendió por el alto de unas filas, que dejan a la izquierda el potrero de Lanchepata perteneciente al fundo de Ñamas y luego se desciende por otras filas pasando por el sitio de las pencas de mejico hasta la cima del cerro Chavas, de donde se desciende a la cima de otro cerrito más bajo que el de Chavas y continuando por su misma fila va a dar a una cruz que figura como lindero entre Ñamas y Cumbico, de allí se desciende por una media ceja de piedras a la quebrada del Palto, que es la misma de Jamcat hasta el sitio en que confluyen las aguas de ésta con las que bajan de la quebrada que desciende de Casaden, denominada Yucay (?), última de los linderos que se mencionó en el acta anterior. Estando en la loma superior al punto del Portachuelo el apoderado de la comunidad, Sr. Soto indicó: que el límite entre Cumbico y Ñamas, partiendo de dicha loma, no va por las filas de las alturas inmediatas sino por la falda del potrero Lambrepata, siguiendo el curso de una acequia antigua hasta tocar en una loma donde se encuentra otra acequia con la que se une la anterior, situada en unas filas, de las que a la derecha queda el potrero de Canyac, propiedad de Cumbico, y a la izquierda queda el potrero de Lanchepata, con vista al pueblo de la Magdalena. El Señor Don Felipe Matute, conductor actual del fundo Ñamas, espuso: que conforme al deslinde practicado entre los fundos Ñamas y Cumbico conforme con el plano levantado por el ingeniero señor Burnet y con los títulos que se leyeron, el verdadero límite entre dichos fundos no es el que acaba de designar el apoderado contrario puesto que no hace mención en los documentos que ha referido, de la acequia antigua que se señala por tal límite, sino las filas de las alturas vecinas, que están sobre el potrero Lanchepata. El señor juez en vista de la contradicción que precede preguntó a los interesados si Ñamas o Cumbico poseían actualmente los terrenos comprendidos entre las filas que el conductor de Ñamas señala como su lindero y la acequia que el apoderado de la comunidad designa por el verdadero lindero entre ambos fundos; y habiéndose respondido en sentido contradictorio dispuso: que dichos terrenos sean exceptuados por ahora de la división, que debe practicarse mientras quede esclarecido el derecho que se alega por una y otra parte. Y habiendo quedado terminada la inspección de todo el fundo Cumbico y bien esclarecidos los terrenos que deben dividirse, se dio por concluida el acta, firmándola el señor Conjuéz, con los interesados, peritos y testigos concurrentes de que doy fe.

(Firma Juan F. Soto, Pastor C., siguen 18 firmas).

Francisco Galarza, Javier Alvarado

FINANCIAMIENTO RURAL: LECCIONES PARA EL PERÚ Y BOLIVIA¹

Este artículo presenta seis casos de organizaciones financieras de Bolivia y Perú, que fueron seleccionados de un total de quince casos iniciales de los que se tenía información a diciembre de 1998, sobre la base principalmente de su mejor desempeño financiero y de la relevancia de su tecnología crediticia, más que de algún indicador de cobertura. Esto dio como resultado una diversidad de contextos geográficos, culturales, económicos y sociales donde operan los seis casos seleccionados, pero rescata el hecho de que todos ellos tienen en común una cartera básicamente rural y que generalmente aplican una tecnología crediticia individual. Del mismo modo, la muestra de casos presenta niveles de profundidad bastante variables (el préstamo promedio fluctúa entre US\$ 427 y 9993), así como tasas de interés en dólares (entre 18% y 61%), saldos de cartera (entre US\$ 623 mil y 20 millones) y número de clientes (entre 407 y 47 mil), todo lo cual permite cubrir un conjunto más o menos diverso y representativo del financiamiento rural en Bolivia y el Perú.

El estudio de casos incluye dos modalidades (tres casos): *leasing* y *linking*: dos organizaciones no gubernamentales (ONG) y una organización regulada en Perú (Caja Rural –CRAC– San Martín). (Véase el anexo 1 para una descripción de las organizaciones analizadas.)

La modalidad de *leasing* es un programa de ANED, una de las organizaciones microfinancieras bolivianas más importantes, y constituye un

1. Este artículo forma parte de los resultados del proyecto “Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales”, ejecutado por CEPES y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Una versión anterior fue presentada al Seminario “Promising Practices in Rural Finance”, organizado por el BID en Washington, el 22 de mayo del 2000. No obstante, las opiniones vertidas en el presente documento no comprometen ni al BID ni a CEPES, y son de exclusiva responsabilidad de los autores.

creativo mecanismo de financiamiento de maquinaria para pequeños agricultores. El *linking* incluye dos innovadores casos peruanos, el de articulación banco-ONG-agricultor (Centro de Estudios Sociales Solidaridad, CESS) y banco-empresa-agricultor (CRITECNIA S.A.), ambos dirigidos a pequeños productores agrícolas. Estos tres casos, si bien son muy recientes, han mostrado un buen desempeño financiero y tienen una cartera totalmente rural que fluctúa entre los US\$ 240 mil (*leasing*) y 3,2 millones (CRITECNIA), y préstamos promedio también variables (entre US\$ 742 y 9000), que responden básicamente a los distintos tipos de clientes atendidos (en el anexo 2 se presenta una descripción de los clientes típicos atendidos).

Por otro lado, las dos ONG bolivianas, PRODEM y AGROCAPITAL, son dos de las experiencias bolivianas más exitosas en términos de cobertura, sostenibilidad y rentabilidad, y tienen una cartera mayoritariamente rural (US\$ 20 millones y 12 millones respectivamente). Estos dos casos aplican distintas tecnologías crediticias (individual en AGROCAPITAL y básicamente grupal en PRODEM), lo que incide directamente sobre el perfil de clientes alcanzado (pequeños comerciantes y productores rurales agrícolas en el caso de PRODEM y principalmente medianos productores y microempresarios –agrícolas y comerciantes– rurales en el caso de AGROCAPITAL). Finalmente, la CRAC San Martín es una de las cajas rurales peruanas más exitosas, que tiene una cartera de US\$ 8,5 millones y un préstamo promedio de US\$ 1778.

La información fue obtenida a través de entrevistas con los directivos de las organizaciones y posteriores envíos de datos, además de fuentes complementarias. Cabe señalar que una limitación importante es que sólo se presenta información consolidada de cobertura y sostenibilidad de un año (1998), y el desempeño puede variar de un año a otro, lo que impide un análisis de las tendencias mostradas por cada caso particular y entre países. No obstante, se tratará de aliviar esta deficiencia aludiendo a los casos particulares con información complementaria.

Luego de esta introducción, se realiza un detallado análisis de la cobertura de los casos seleccionados (sección 2), así como de la sostenibilidad (sección 3), para luego pasar a analizar cuán determinante habría sido la aplicación de la tecnología crediticia y de las estructuras de incentivos y los diseños organizacionales en el logro de los resultados (sección 4). Finalmente, la última sección extrae las principales conclusiones del estudio de casos, intentando responder a la cuestión inicial sobre las razones detrás del éxito de los casos analizados.

COBERTURA

Las dimensiones estudiadas de la cobertura se presentan en el recuadro 1. Una apreciación general de los seis casos estudiados en Bolivia y el Perú (anexo 3) es que existe una gran dispersión de las características mostradas

Recuadro 1

Dimensiones de la cobertura

Ámbito o alcance

El ámbito mide la variedad de servicios ofrecidos, financieros o no financieros (y los tipos de contratos asociados). Se entiende que a mayor variedad de servicios y contratos ofrecidos, mayor será la posibilidad de satisfacer la demanda de los clientes y de generar economías de ámbito para la organización.

Costo para el cliente

Se refiere al costo total (precios, costos de transacción implícitos y explícitos) que el cliente tiene por acceder a los servicios financieros. Este es un factor clave en los mercados financieros rurales que responde al diseño del contrato financiero porque de él depende en gran medida el potencial para aumentar la cobertura.

Amplitud o escala

La amplitud se mide por la cantidad de clientes atendidos por la organización en un período dado (flujo) o a una fecha particular (*stock*); o, alternativamente, por el número de saldos vigentes. Adicionalmente, se suelen incluir los montos involucrados.

Profundidad

Mide el valor *social* asociado a la ganancia neta de atender a un tipo de clientela particular (meta). Ante la dificultad de medirla a través del ingreso o la riqueza de dicha clientela, la profundidad puede ser aproximada a través del género, el nivel de pobreza (que puede ser aproximado por el tamaño promedio del préstamo), la actividad económica y el grado de *ruralidad* de los clientes, medidos como las proporciones en el número de clientes, transacciones y/o montos totales correspondientes.

Duración

Mide el espacio temporal de la prestación de los servicios de una organización, lo que la convierte en un componente clave de la cobertura, aunque en una dimensión difícil de medir. La continuidad de los servicios genera mayor valor para el cliente, al mismo tiempo que aumenta los costos de cambiar de acreedor. En ausencia de acceso a fondos ilimitados de recursos, la duración requiere necesariamente de la existencia de sostenibilidad, por lo que una *proxy* puede ser el nivel de utilidades netas de la organización o algún indicador de rentabilidad. En ese sentido, lo que importa es la imagen que proyecta la organización en los clientes para que éstos tengan los incentivos adecuados para cumplir el contrato de crédito. Asimismo, puede influir positivamente sobre el rendimiento del personal.

entre las distintas categorías señaladas e incluso dentro de una misma categoría (ONG y modalidad). El objetivo de esta sección resulta ser, por tanto, tratar de identificar los factores que han permitido una expansión de la cobertura de los servicios financieros ofrecidos por los casos estudiados.

ÁMBITO

De las seis organizaciones estudiadas, sólo la CRAC San Martín, en el Perú, puede captar ahorros del público, lo que le significa una ventaja diferencial en el acceso a fondos y en su capacidad de expansión y autosostenibilidad. Además, sólo en cuatro casos se ofrece algún servicio de asistencia técnica, y dentro de éstos en tres (CRITECNIA, CESS y CRAC San Martín en el Perú) la asistencia es especializada y forma parte del contrato, lo que ayuda a aumentar las posibilidades de repago, aunque también incrementa el costo del servicio.

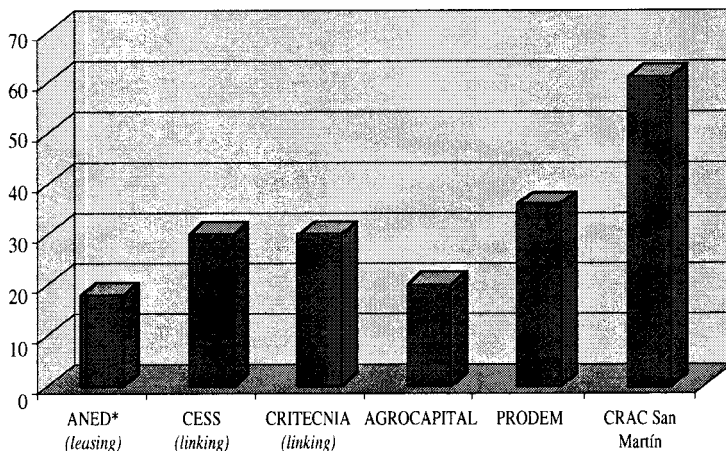
Respecto a las modalidades de préstamos ofrecidas, todos los casos ofrecen la modalidad individual y las tecnologías también son básicamente individuales, aunque con diferentes matices. En los casos de *linking* (CESS y CRITECNIA), la selección es grupal, pero la responsabilidad del repago es individual, mientras que en el *leasing* de ANED los préstamos son principalmente individuales, pero también existen préstamos grupales. Sólo PRODEM opera con una tecnología básicamente grupal (en la selección y recuperación), mientras que en los casos de AGROCAPITAL y CRAC San Martín los préstamos son netamente individuales.

COSTO PARA EL CLIENTE

Sólo se han podido obtener los costos financieros efectivos explícitos del crédito para todas las organizaciones. Los costos presentados están expresados en dólares (anexo 3). Como se aprecia en el gráfico 1, existe una considerable dispersión dentro de los casos estudiados, e incluso dentro de una misma categoría de organización (ONG, modalidad), que puede estar explicada por las diferencias en riesgos, costos de transacción, grado de diversificación de la cartera y niveles de rentabilidad esperada de los prestamistas.

Visto por tipo de prestamistas, CRAC San Martín es la organización que cobra una mayor tasa (61%), debido al elevado riesgo que le implica tener una cartera muy concentrada en el financiamiento de arroz y a que asume los costos de la asistencia técnica. Le siguen muy de lejos las ONG (28% en promedio) y las modalidades (26% en promedio). Asimismo, dentro de las modalidades, los casos peruanos de *linking* son los que cobran mayores tasas efectivas, debido a que los fondos provienen de bancos comerciales y a que incluyen un cobro por asistencia técnica de 4%

Gráfico 1
Tasa de interés efectiva anual en dólares (%)



en el caso del CESS y 6% en el de CRITECNIA². En el caso de las ONG, PRODEM cobra la tasa más alta (36%), probablemente debido a los mayores riesgos (préstamos sin garantía real) y costos promedio de la cartera en que incurre³. En todos los casos, como es usual, estas tasas superan largamente a las vigentes en el sistema financiero formal.

Resumiendo, lo anterior indicaría que la diferencia en tasas de interés se debe a los mayores riesgos que enfrentan los casos del Perú respecto a los de Bolivia (asociados a su menor diversificación geográfica y de las actividades financiadas) y al menor uso (o la menor efectividad) de técnicas de mitigación de riesgos como resultado de la menor especialización en las microfinanzas⁴. Es importante señalar que las tasas de interés reales son positivas en todos los casos.

2. Este es un estimado teniendo en cuenta que hay un cobro por asistencia técnica que asciende a US\$ 50 *flat* por hectárea, que el cliente promedio tiene 5 hectáreas y el plazo promedio es un año. Además, el contrato estipula que las ganancias por la compra en cantidad y la proveniente del crédito fiscal por la compra de insumos son repartidas en partes iguales entre la empresa y todos los productores. Esto significa que la tasa efectiva puede ser menor al 30%.

3. PRODEM es la ONG que tiene el mayor costo promedio de la cartera, lo que está fuertemente afectado por el elevado costo operativo de la cartera en que incurre (46,3%) (véase anexo 4). Cabe señalar que, pese a esto, el sueldo promedio de los analistas de crédito es uno de los más bajos de la muestra.

4. No se puede decir nada concluyente respecto a si los mayores costos promedio de la cartera de los casos están asociados con (o se reflejan en) las tasas de interés cobradas.

AMPLITUD

La amplitud de la cobertura muestra también diferencias importantes dentro de cada categoría (véase gráfico 2). Como era de esperarse, las modalidades financian a un número reducido de prestatarios (máximo de 500, en el caso de CRITECNIA), y un menor saldo de la cartera que las ONG y CRAC San Martín. En cuanto a las ONG, PRODEM de Bolivia es de lejos la más grande, con una cartera mayor a 20 millones de dólares, más de 47 mil prestatarios y una cobertura nacional⁵. Le sigue AGROCAPITAL (US\$ 11,7 millones de cartera), con una menor cobertura geográfica. Estas ONG tienen un mayor saldo de cartera y una mayor cobertura geográfica que la CRAC San Martín, que opera sólo en un departamento del Perú. Cabe señalar que la mayor *amplitud* que han alcanzado las organizaciones bolivianas está explicada por el mayor desarrollo de las microfinanzas en Bolivia, la mayor especialización de las organizaciones y el éxito alcanzado en este campo⁶. Todo esto les ha permitido acceder a mayores y más estables fuentes de financiamiento externas, y a realizar una asignación más eficiente de tales recursos⁷.

En cuanto al tema de cuánto tardaron los casos en alcanzar la escala actual, de la información obtenida puede señalarse que el crecimiento promedio anual de la cartera de AGROCAPITAL ha sido el más sorprendente: 54% desde su creación (1992). Asimismo, la cartera de PRODEM creció en 52% entre 1996-1998 y la del *leasing* de ANED en 90% en 1998. En el Perú, la CRAC San Martín y las modalidades de *linking* del CESS y de CRITECNIA también registraron importantes crecimientos en sus carteras entre 1996 y 1998 (69%, 65,5% y 36% respectivamente)⁸. Dada la mayor antigüedad de las organizaciones bolivianas en la prestación de

Del anexo 4 se desprende que si bien PRODEM incurre en los mayores costos de la cartera (47%) y cobra la más alta tasa de las ONG, la CRAC San Martín también tiene un menor costo, pero cobra una tasa más alta. Los casos de ANED y AGROCAPITAL sí muestran una estrecha asociación entre el costo de la cartera y el costo del crédito.

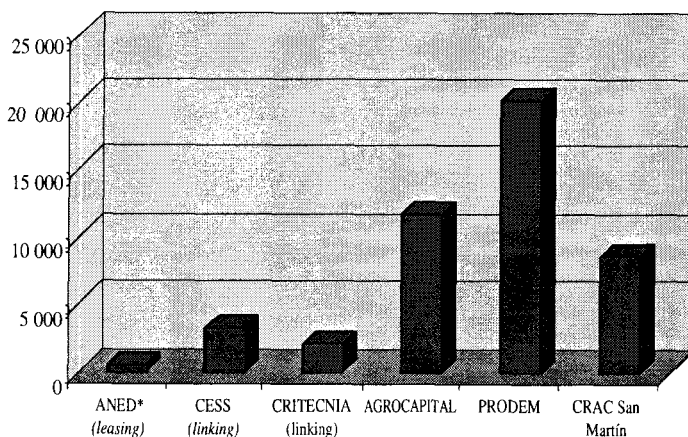
5. Como ya se vio, pese a esta mayor escala y al uso de grupos, el costo de la cartera de PRODEM es mayor que en los demás casos.

6. El hecho de que las organizaciones financieras rurales peruanas tengan una menor *amplitud* que las bolivianas tiene que ver con las limitaciones de capital que enfrentan (que condicionan su menor cobertura geográfica, limitada básicamente a un solo departamento), la menor especialización y la menor importancia que tienen los programas de crédito dentro del resto de actividades que realizan. Esto, sin duda, reduce su capacidad de diversificar la cartera (*i.e.*, de reducir el riesgo sistémico) y de bajar sus costos promedio.

7. Otro factor importante detrás de este mayor desarrollo es el marco regulatorio, que en Bolivia ha desempeñado un papel promotor de las microfinanzas, a diferencia del Perú y Chile.

8. Dado que en los casos de *linking* la información se refiere a las colocaciones brutas y no al saldo de la cartera, las tasas no son estrictamente comparables con el resto de los casos.

Gráfico 2
Saldo de cartera (miles de US\$)



* Datos a octubre de 1999.

servicios financieros, es más probable que el crecimiento de sus carteras sea el resultado de una tendencia. En cambio, en los casos peruanos esta expansión podría ser sólo el resultado del impacto inicial de sus operaciones (todos son de reciente funcionamiento) y en el caso de las modalidades de *linking*, la expansión está condicionada a la capacidad de la ONG y la empresa para seguir obteniendo los recursos de los bancos. De ahí el desafío para los casos peruanos de consolidar sus resultados financieros en el futuro y demostrar que pueden expandirse y, al mismo tiempo, ser rentables y sostenibles.

Finalmente, un factor esencial relacionado con la *amplitud* de la cobertura tiene que ver con la formalización de los programas de crédito. Un rasgo común encontrado en las ONG del Perú y Bolivia fue la tendencia hacia esta formalización, a través de la formación de EDPYME en el Perú y Fondos Financieros Privados (FFP) en Bolivia⁹. De acuerdo con los directivos entrevistados, la formalización es una manera efectiva (quizá la única) de aumentar consistentemente la escala de sus operaciones, y en cierta manera también de lograr un nivel de rentabilidad más alto en los

9. No obstante, la imposibilidad de las EDPYME en el Perú de captar depósitos limita seriamente su potencial para expandirse, ya que la captación de depósitos ayuda a tener más *duración* y atender a más prestatarios respecto a las organizaciones financiadas sólo por donantes externos (Hollis, Aidan y Arthur Sweetman: "Microcredit: What can We Learn from the Past?", *World Development* 26 (10), octubre de 1998).

mercados financieros rurales. No obstante esta similitud, cabe recalcar que las ONG bolivianas han alcanzado niveles de *amplitud* incluso superiores que los de muchas de las organizaciones financieras formales especializadas (Cajas Municipales, Cajas Rurales y EDPYME) en el Perú.

PROFUNDIDAD

En este caso se tiene información del tamaño promedio de los préstamos (véase gráfico 3), de las actividades financiadas, del grado de “ruralidad” de la cartera y de la participación femenina. Respecto al primer indicador, éste está estrechamente asociado al tipo de tecnología crediticia empleada. Así, la ONG PRODEM aplica una tecnología básicamente grupal (con préstamos grupales) y ofrece los préstamos más pequeños (US\$ 427 en promedio). Le sigue la modalidad de *leasing* de ANED (US\$ 1532)¹⁰, que otorga principalmente préstamos individuales, pero también algunos préstamos a organizaciones.

Los casos restantes aplican tecnologías individuales (con préstamos estrictamente individuales) y atenderían a clientes menos pobres, en especial las modalidades de *linking*. En efecto, el CESS registra el promedio más alto (US\$ 9393), como resultado de su orientación hacia clientes con mayores activos y capital (el cliente promedio del CESS tiene entre 5 y 10 ha de terreno agrícola)¹¹. Lo mismo, pero en menor medida, sucede en el caso del *linking* de CRITECNIA (US\$ 4256), cuyo cliente promedio posee 5 hectáreas de terreno. En el caso de AGROCAPITAL, si bien el préstamo promedio es de US\$ 2700, resulta interesante el hecho de que 54% de los préstamos vigentes sean menores de US\$ 1000, pero éstos representan sólo 9% de la cartera, lo que significa que se otorgan muchos préstamos pequeños y que la cartera está fuertemente concentrada en unos pocos préstamos relativamente grandes (10% de préstamos son mayores de US\$ 5000 y representan el 61% de la cartera total).

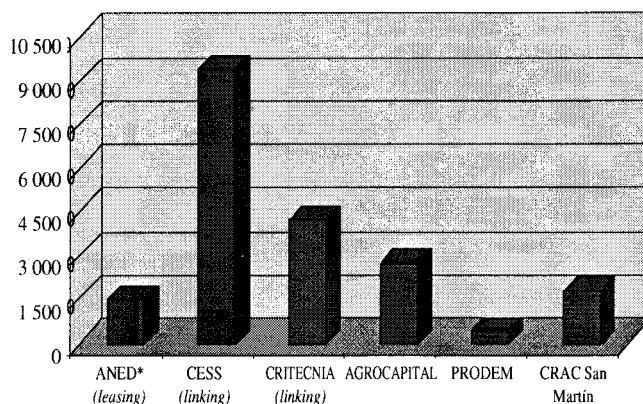
Lo anterior delimita y determina claramente el segmento de clientes a los que atienden los casos estudiados: pequeños productores y comerciantes en el caso de PRODEM y la CRAC San Martín, pequeños agricultores y productores agropecuarios en el caso del *leasing*, pequeños agricultores pero con mayores activos en los dos casos de *linking*, y finalmente pequeños y medianos empresarios agrícolas, agroindustriales y comerciantes en el caso de AGROCAPITAL (véase anexo 2).

Por otro lado, todas las organizaciones de Bolivia y el Perú ofrecen servicios a clientes ubicados sobre todo en zonas rurales (las tres modalidades –*linking* del CESS y CRITECNIA y *leasing* de ANED– tienen cartera

10. Dato a octubre de 1999. A diciembre de 1998, el préstamo promedio del *leasing* fue de US\$ 742.

11. El *linking* del CESS concentra sus préstamos desembolsados en el rango US\$ 4000-12 000 (72%) y sólo 15% fue por montos entre US\$ 1000-4000.

Gráfico 3
Préstamo promedio (US\$)



* Datos a octubre de 1999.

rural al 100%, así como la ONG AGROCAPITAL). Las excepciones son la ONG PRODEM (73%) y la CRAC San Martín (45%) (véase anexo 3).

Finalmente, existe poca información respecto a la importancia de las mujeres dentro de la cartera. De los tres casos con información, sólo en PRODEM la proporción de prestamistas mujeres es mayoritaria (63%). Esta alta tasa no está explicada por la existencia de una especial orientación (o política) del crédito dirigida hacia las mujeres, sino que refleja más bien la importancia de la actividad comercial de PRODEM dentro de la cartera (más del 50%), actividad que es desempeñada mayoritariamente por las mujeres.

DURACIÓN

Respecto a esta dimensión, no se ha entrevistado a los prestatarios de las organizaciones estudiadas para examinar cómo éstas son percibidas por sus clientes, pero el amplio reconocimiento (imagen) en sus ámbitos de trabajo, la rentabilidad de la mayoría de ellas y sobre todo su presencia durante largos años en el medio (no necesariamente ofreciendo de manera exclusiva créditos) permitiría indicar que son apreciadas como organizaciones que seguirán prestando servicios financieros en el ámbito rural¹², lo

12. Según Rodríguez (Rodríguez A., Tania: *Autosostenibilidad financiera en instituciones de microfinanzas en Bolivia*. La Paz: FUNDAPRO, octubre de 1998), los años de

que tiende a reducir los incentivos al incumplimiento del contrato. La formalización de las cuatro ONG de Bolivia (ANED, PRODEM, AGRO-CAPITAL) y Perú (CESS) no pone en riesgo esta percepción, debido a que los servicios financieros continuarán ofreciéndose e incluso existe la posibilidad de que se amplíen y se incluyan servicios no financieros (comercialización, *marketing*, asistencia técnica, etcétera).

CONCLUSIONES

No obstante la importancia de las otras dimensiones de la cobertura y de la complementariedad entre éstas, la principal tarea de esta sección resulta extraer las lecciones sobre cómo aumentar la *amplitud* de la cobertura. En ese sentido, se han identificado una serie de factores imprescindibles:

- En primer lugar, la experiencia de los casos bolivianos (y en menor medida de los casos peruanos) que han expandido consistentemente su cartera en los últimos años muestra que sí se puede atender a los pobladores de bajos ingresos de las áreas rurales de manera sostenida. Requisitos importantes para esta expansión son una mayor especialización en las microfinanzas, una mayor capacitación del personal de crédito y un mayor conocimiento de las tecnologías crediticias aplicables en las áreas rurales, que vayan de la mano con una mejor identificación de las características de los clientes meta. No menos importante resulta la determinación firme de asignar préstamos a las áreas rurales. En el caso del Perú, son todavía muy pocas las organizaciones decididas a ofrecer servicios financieros a las zonas rurales, debido a que su tecnología no les permite reducir los mayores riesgos y costos involucrados. Adicionalmente, el aumento de la cobertura requiere de resultados financieros favorables para poder acceder a líneas de financiamiento ya sea de los donantes externos (caso de las ONG) o del sistema financiero nacional y mundial (caso de las organizaciones reguladas).
- Luego de obtener resultados financieros apreciables, la búsqueda de nuevos nichos de mercado es una opción estratégica crucial para seguir asignando recursos, sobre todo dada la creciente competencia en la provisión de servicios financieros. En ese sentido, puede ser importante tratar de ofrecer una mayor gama de servicios financieros, de manera que se atraiga a una mayor cantidad de clientes con distintas preferencias. La *calidad* de los servicios ofrecidos y la imagen de seriedad y

operación no tienen necesariamente correlación con la autosostenibilidad. Sin embargo, Benjamin (Benjamin, McDonald: "Credit Schemes for Microenterprises: Motivation, Design, and Viability". Unpublished Ph.D. Dissertation, Georgetown University, 1994) encontró evidencia empírica de que las organizaciones microfinancieras más antiguas tienden a tener menores IDS (más autosuficientes). Los casos analizados en este documento respaldan lo encontrado por Rodríguez.

permanencia de las organizaciones resultan cruciales para que estos clientes decidan establecer contratos con los prestamistas.

- Otro factor importante para promover la expansión de la cobertura es el marco regulatorio. Como se sabe, la regulación financiera boliviana tiene un carácter promotor de las microfinanzas, a diferencia de Perú y Chile. Un ejemplo claro de lo anterior es la aceptación de garantías solidarias en un contrato de crédito para las organizaciones formales. Además, las ONG financieras también están consideradas dentro del ámbito de acción de la Superintendencia de Bancos, la que dicta una serie de dispositivos legales para adaptar sus procedimientos informáticos y la clasificación de su cartera a los que rigen en las organizaciones reguladas.
- En el mismo sentido que lo anterior, dadas las limitaciones de trabajar como organización no regulada (ONG), la adopción de nuevas formas organizacionales (formalización) parece ser el mecanismo institucional más efectivo para seguir ampliando la cobertura en el futuro. Sin embargo, para poder llegar a formalizarse tienen que cumplir previamente una serie de requisitos que exigen un mejor manejo de la información de las ONG, así como una mejor identificación de su mercado objetivo y una mayor capacidad gerencial para manejar eficientemente los activos y pasivos, incluyendo los recursos captados. Por ello, la formalización no debiera ser el objetivo en sí, sino un instrumento para ampliar la cobertura de manera más sostenida.

SOSTENIBILIDAD

Esta sección intenta identificar los factores favorables que propician una mayor sostenibilidad. En este aspecto, la información obtenida es más reducida que en el tema de cobertura en todos los casos, debido a las mayores dificultades para conseguirla. Debe anotarse que en el caso de ANED la información presentada se refiere a la organización y no a la modalidad de *leasing*. Como se aprecia en el cuadro 1, los resultados encontrados son bastante variables para los casos analizados, pero la mayoría de ellos logra indicadores financieros bastante aceptables. El esquema conceptual usado para esta parte se presenta en el recuadro 2.

EFICIENCIA OPERATIVA, AUTOSUFICIENCIA OPERATIVA Y FINANCIERA¹³

Todos los casos, excepto CRITECNIA y el CESS¹⁴, muestran respetables niveles de eficiencia operativa (costos operativos como porcentaje de los

13. Una anotación necesaria es que los datos de costos e ingresos usados para medir la autosuficiencia no han sido ajustados por subsidios.

14. Cabe recordar que en el caso del *linking* del CESS los costos *totales* de “producir” el crédito son mayores que los costos en que esta ONG incurre, por cuanto luego de

Cuadro 1
Indicadores de sostenibilidad (%), 1998

País	Caso	Tasa de morosidad*		Autosuficiencia operativa (YO/CO)				Rentabilidad del patrimonio (ROE)				Rentabilidad del activo (ROA)			Rentabilidad de la cartera (ROC)			Inicio
		<5	5-10	<100	100-120	120-150	>150	<5	5-10	10-20	>20	<5	5-10	>20	<5	5-10	>10	
Linking																		
Perú	CESS	•					•				•			•				1994
Perú	CRITECNIA					•					•			•				1996
ONG																		
Bolivia	Agrocapital	•				•			•			•			•			1992
Bolivia	ANED		•		•				•			•				•		1978
Bolivia	PRODEM		•		•					•			•				•	1986
Caja rural																		
Perú	San Martín		•		•						•	•			•			1994

* Cartera atrasada de más de un día.

Fuente: Anexo 4.

Recuadro 2

Dimensiones de la sostenibilidad

La sostenibilidad se refiere a la permanencia de una organización, y en ese sentido responde al objetivo de maximizar su valor social, por lo cual no representa un objetivo *per se*. La sostenibilidad de una organización o modalidad crea incentivos para que los clientes repaguen sus préstamos, al anular la posibilidad de extinción de la deuda por liquidación de la organización. Asimismo, una organización sostenible promueve un mayor esfuerzo de sus empleados, porque representa estabilidad en su condición laboral. Las dimensiones de la sostenibilidad han sido agrupadas en este documento en indicadores de eficiencia operativa y autosostenibilidad; rentabilidad; solvencia; calidad de activos; y subsidios.

Eficiencia y autosuficiencia

La eficiencia mide los costos generados por la prestación de los servicios financieros y no financieros para producir un determinado nivel de ingresos. En ese sentido, una organización será más eficiente en la medida que sus costos operativos respecto al activo promedio o al saldo promedio de la cartera sean menores. Por otro lado, la autosuficiencia se refiere a la capacidad de permanecer en el tiempo sin la existencia de subsidios y de continuar otorgando préstamos. A su vez, existe la distinción entre la autosuficiencia operativa y la financiera; así, mientras la primera requiere que los ingresos operativos ajustados cubran al menos los costos operativos ajustados, la segunda es más exigente: necesita que dichos ingresos cubran, además, los costos financieros ajustados.

Rentabilidad

Esta dimensión mide los retornos netos generados ya sea por los activos totales promedio (ROA), el patrimonio promedio (ROE) o el saldo promedio de la cartera (ROC). En la medida que los retornos de la actividad crediticia sean permanentes, la organización será más sostenible.

Solvencia

La solvencia se refiere al monto de patrimonio que se tiene respecto a los activos totales y sirve como un indicador del grado de riesgo asumido por una organización en la estructura de su balance y además está estrechamente asociada con la posibilidad de generar un mayor retorno sobre el patrimonio.

Calidad de activos

Refleja el grado de riesgo de los activos usados para prestar. El indicador usado aquí es la tasa de morosidad a partir de un día, medida como el porcentaje de cartera atrasada respecto a la cartera total.

Subsidios

Refleja la capacidad de la organización para operar sin la ayuda de subsidios. El indicador típico usado es el índice de Dependencia de Subsidios de Yaron, que indica el grado de dependencia de subsidios para continuar sus operaciones y está expresado por el aumento necesario en la tasa de interés vigente para no depender de ningún tipo de subsidio. La independencia de subsidios ayuda a lograr una mayor autosostenibilidad en el futuro.

activos totales o del saldo de cartera). Destacan los casos de PRODEM, AGROCAPITAL y CRAC San Martín, que registran niveles comparables con los de los casos exitosos reportados por Christen y otros¹⁵ (1995) e incluso mejores al promedio de organizaciones microfinancieras latinoamericanas de gran escala (cuyo promedio de cartera es mayor de US\$ 8 millones) reportados por el *MicroBanking Bulletin*¹⁶ (2000). Es particularmente interesante y aparentemente contradictorio el resultado de que PRODEM, pese a otorgar préstamos grupales, genera un mayor costo operativo respecto a su cartera que la CRAC San Martín y AGROCAPITAL, que otorgan sólo préstamos individuales. La clave para explicar esto sería que la reducción en los costos de prestar a los grupos fue más que compensada por el aumento en los costos causado por los reducidos préstamos promedio otorgados. No obstante, pese a los mayores costos operativos, también los ingresos operativos como porcentaje de los activos y del saldo de la cartera fueron mucho mayores en PRODEM que en el resto de casos, lo que ha determinado que esta ONG exhiba mejores niveles de rentabilidad.

En términos de la autosuficiencia, de los seis casos con información, todos alcanzaron largamente la autosuficiencia operativa (medida como el *ratio* ingresos operativos/costos operativos), con la excepción de ANED, que registra un modesto 105% (véase gráfico 4). Destacan los casos de *linking* debido a que al no ser intermediarios financieros, no incurren en costos financieros por los préstamos. Las variables que en conjunto explican mejor la eficiencia y autosuficiencia operativa en la muestra de casos son, por el lado de los mayores ingresos operativos: una menor morosidad, mayores tasas de interés y/o cobros por asistencia técnica (*linking*); y por el lado de los costos operativos: una mayor productividad de los analistas de crédito (véase anexos 3-5). De esta manera, se puede aumentar el margen operativo.

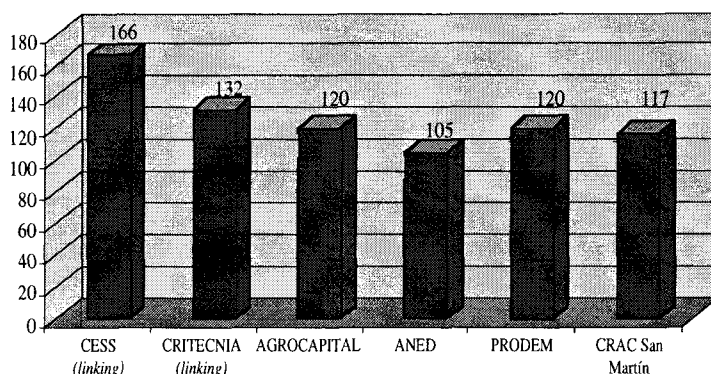
Pese a los buenos resultados en términos de autosuficiencia operativa y rentabilidad, sólo CRAC San Martín y las ONG PRODEM y AGROCAPITAL han logrado alcanzar la autosuficiencia financiera en su versión amplia (ingresos operativos/costos operativos no financieros (CNF) + costos financieros (CF)) y ninguno en su versión estrecha (ingresos financieros/(CNF + CF)). Esto estaría explicado en los casos de las ONG PRODEM y

la preselección de un cliente el mismo banco Wiese hace la evaluación del expediente del préstamo. Lo mismo sucede con los ingresos y la utilidad neta. Por lo tanto, los indicadores de eficiencia aquí presentados se refieren al desempeño de la ONG y no del producto financiero.

15. Christen, Robert P.; Elisabeth Rhyne y Robert Vogel: "Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: The Emerging Lessons of Successful Programs". *USAID Program and Operations Assessment Report* N° 10, Washington D.C.: USAID, julio de 1995.

16. Calmeadow Foundation: *MicroBanking Bulletin. Focus on Efficiency*. Issue N° 4, febrero del 2000.

Gráfico 4
Autosuficiencia operativa
(Ingresos operativos como % de costos operativos)



AGROCAPITAL por los mayores gastos administrativos incurridos para el proceso de conversión en FFP, lo que redujo sustancialmente sus ingresos netos. En el caso de ANED, los crecientes gastos administrativos efectuados desde 1996 han hecho que las utilidades generadas sean todavía muy reducidas para generar autosostenibilidad. En el caso de la CRAC San Martín, la utilidad neta ha ido creciendo en los últimos tres años, pero sólo en 1998 tuvo un nivel apreciable; en este caso, un mejor control de gastos operativos (incluyendo remuneraciones) ayudaría a lograr la autosuficiencia financiera. En los casos de *linking*, si bien se alcanza la autosuficiencia operativa, si los fondos que ayudan a canalizar hacia sus clientes fueran obtenidos en el sistema financiero, no podrían alcanzar la autosuficiencia financiera¹⁷.

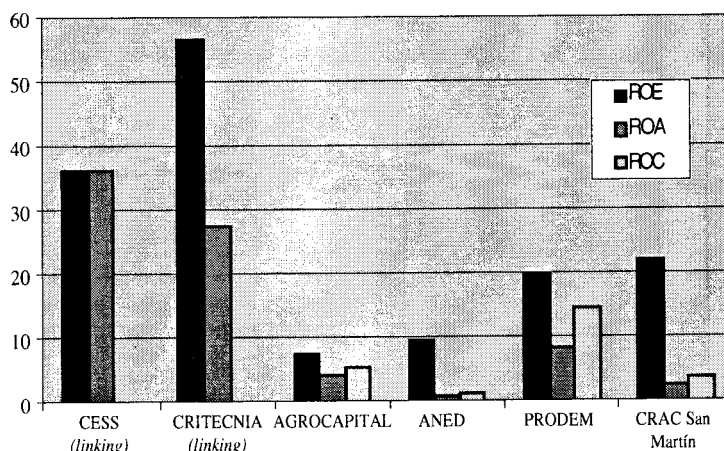
RENTABILIDAD¹⁸

Los indicadores de rentabilidad alcanzados por los seis casos con información son variables (véanse cuadro 1 y gráfico 5), pero la mayoría de ellos

17. El caso del *linking* del CESS debe tomarse con cuidado porque los fondos prestados a través de esta modalidad no pertenecen a la ONG, por lo que sus ingresos y costos son generados básicamente por la asistencia técnica ofrecida y no por el interés cobrado, que va a manos del banco Wiese. En el caso de CRITECNIA existe una dificultad similar, que hace inconsistente toda comparación con los otros casos.

18. El ROE, ROA y ROC se han calculado sobre los saldos del patrimonio, activo y cartera respectivamente, y no sobre los promedios, lo que representa una dificultad metodológica. No obstante, si se incluyera el saldo promedio del patrimonio, el ROE de AGROCAPITAL sería muy ligeramente mejor.

Gráfico 5
Indicadores de rentabilidad (%)



registró importantes niveles (véase anexo 4) y en promedio registran niveles comparables con los de los casos “plenamente sostenibles” reportados en el *MicroBanking Bulletin* (1998). En términos generales, la ONG PRODEM obtiene los mejores resultados, seguida de AGROCAPITAL, CRAC San Martín y finalmente de ANED. Los buenos resultados en la rentabilidad se explican por un manejo eficiente de las inversiones (en particular de la cartera), una adecuada estructura de activos y pasivos (que permita generar mayores utilidades sobre el patrimonio) y una tecnología crediticia aplicada apropiadamente en las áreas rurales, que permite una buena recuperación de los préstamos. Cabe señalar que para los dos casos de *linking*, que funcionan como una especie de agentes de los bancos, estos indicadores deben tomarse con cuidado y no son comparables con el resto de casos, puesto que la cartera no forma parte de sus activos porque pertenece a los bancos. Además, el caso del CESS, que sólo ofrece asistencia técnica, no registra pasivos.

El detalle de los indicadores es el siguiente. La rentabilidad del patrimonio (ROE) alcanzada por todos los casos es importante. Excluyendo los casos de *linking*, se aprecia una predominancia muy clara de la CRAC San Martín (22%) y PRODEM (20%), resultados obtenidos gracias a una buena estructura de los activos y una buena asignación de sus fondos propios (en particular de la cartera en el caso de PRODEM). Comparado con la tasa de inflación promedio, sólo AGROCAPITAL registró un ROE

ligeramente menor que la inflación¹⁹, debido al aumento de los gastos (sobre todo en activo fijo y personal) registrado desde 1996 a raíz del inicio del proceso de formalización²⁰.

En cuanto a la rentabilidad del activo (ROA), que indica el desempeño de la organización respecto a todos los activos²¹, quitando los casos de *linking* por ser atípicos, PRODEM está mucho mejor que el resto de casos (8,5%), que tienen menos del 5%. ANED registra el menor nivel debido a las exiguas utilidades generadas por la asignación de su cartera. Este último factor resulta decisivo para explicar el desempeño en términos de los activos, dado que la cartera representa en promedio, en los cuatro casos relevantes (AGROCAPITAL, ANED, PRODEM y CRAC San Martín), 70% de los activos. La escala también es un factor importante, en la medida que permite lograr menores costos.

Finalmente, respecto a la rentabilidad de la cartera (ROC), un indicador más estrecho que el ROA, como ya se señaló, PRODEM es el que destaca ampliamente (14,4%), pese a tener una tasa de morosidad relativamente elevada. Le siguen AGROCAPITAL (5,1%) y la CRAC San Martín (4%), aun cuando esta última registra una mayor morosidad. ANED registra un débil 1,2%, debido a que desde 1996 los gastos administrativos han aumentado considerablemente. Los resultados más favorables se mantendrán sólo si existe un mayor control de la morosidad, es decir, si se mantiene y afina la tecnología crediticia, sobre todo en los procesos de selección de clientes.

SOLVENCIA²²

AGROCAPITAL y PRODEM registran importantes niveles de solvencia (57% y 42% respectivamente), lo que indica que están siendo muy conservadoras (bajo apalancamiento) en el manejo de su cartera de crédito. Cabe señalar que en el caso de AGROCAPITAL su menor exposición al riesgo (menor apalancamiento) le habría impedido alcanzar un mayor retorno sobre el patrimonio, ya que al tener menos pasivos sobre el patrimonio, tiene menos posibilidades de generar utilidades con los fondos captados. Contrariamente a esto, la mayor exposición al riesgo en los casos de ANED y CRAC San Martín les habría permitido obtener niveles de ROE

19. Esto significa que AGROCAPITAL estaría perdiendo cada año en términos reales US\$ 12 340 (0,03% de la diferencia entre el activo monetario y el patrimonio).

20. Debido a esto, el ROE y el ROA han decrecido desde 1996. En 1995, el ROA fue de 9,3%, y el ROE de 18,7%.

21. Ledgerwood, Joanna: *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective*. Washington D.C.: The World Bank, Sustainable Banking with the Poor, Second Printing, julio de 1999.

22. El análisis de la solvencia no tiene sentido en los casos de *linking*, debido a que la cartera que éstos ayudan a colocar no es la propia, sino de los bancos comerciales.

más importantes (10 y 22% respectivamente). El caso de PRODEM escapa a esta regla debido a que, pese a su mayor aversión al riesgo, los ingresos netos generados por su cartera fueron extraordinariamente grandes respecto al resto de casos como para generar un elevado retorno sobre el patrimonio (20%).

CALIDAD DE ACTIVOS

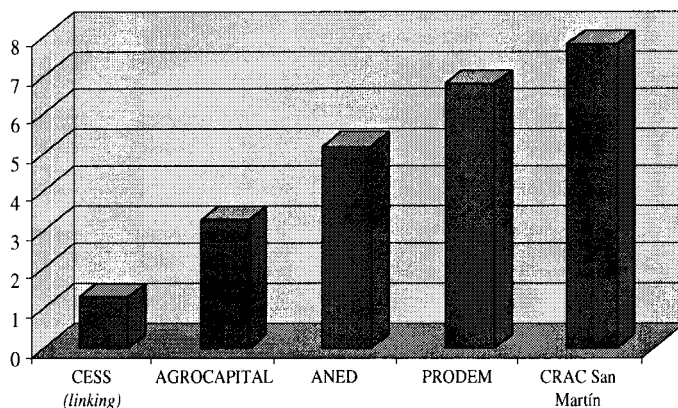
Respecto a la tasa de morosidad (desde un día de atraso), los casos más exitosos son el *linking* del CESS y las ONG²³, y la menos exitosa CRAC San Martín, aun cuando registra una tasa de un dígito (7,8%) (véase gráfico 6). Los casos de *linking* del CESS (1,3% de morosidad) y AGROCAPITAL (3,3% de morosidad) han mostrado que se puede tener éxito en las zonas rurales otorgando ya sea préstamos con mecanismos de selección grupal (CESS) o préstamos individuales (AGROCAPITAL), y en ambos casos con montos promedio más o menos grandes. Cabe señalar que la relativamente alta tasa de morosidad de PRODEM (6,8%, con una mora mayor de 30 días de 3,3%) se debió a un problema de otorgamiento de préstamos por encima del tope máximo establecido, sin previa consulta²⁴; la mora mayor de 30 días en 1997 fue de 0,72%. En el caso de la CRAC San Martín, la tasa de morosidad responde en mayor medida al elevado riesgo de sus clientes, debido a una escasa diversificación de la cartera (el 45% es cartera agrícola y casi exclusivamente arroz). Cabe señalar que las tasas de morosidad del CESS y AGROCAPITAL y CRAC San Martín estarían afectadas por el refinanciamiento aplicado. Quitando la cartera refinanciada, la mora de San Martín sería de 8,5%; no obstante, en el resto de casos no se tiene información del monto de la cartera refinanciada. No se tienen datos de la mora de CRITECNIA para 1998.

Los buenos resultados del *linking* del CESS y las ONG en la recuperación responden a la apropiada tecnología crediticia aplicada. En el caso de AGROCAPITAL, se trata de una tecnología lo suficientemente minuciosa y detallada como para controlar los riesgos idiosincráticos, además de que los préstamos están respaldados principalmente por garantías reales (67% de la cartera). En el caso de ANED, los clientes son mayoritariamente "antiguos" (57% de clientes) y, al igual que PRODEM, tiene una cartera diversificada geográficamente (ambos operan en todo el país) y dentro de las actividades financiadas, así como un gran capital de información sobre

23. Es pertinente señalar que la modalidad de *leasing* de ANED tiene 0% de morosidad debido en gran parte a que cuenta apenas con dos años de funcionamiento y el plazo es de hasta cinco años. No obstante, a octubre de 1999 la mora mayor a cinco días era menos del 8%. La mora total de ANED es 5,1%.

24. El tope máximo que se puede otorgar en una ampliación del monto del préstamo es de 30% de la cuota al mes, para lo cual se requiere el visto bueno del gerente regional y una nueva evaluación económica.

Gráfico 6
Tasa de morosidad
(Cartera atrasada como % de cartera total)



su cartera de clientes. El *linking* del CESS también representa un caso exitoso que justifica su resultado gracias al gran conocimiento de los clientes y a la rigurosidad de la evaluación en la selección de clientes. Cabe señalar que en ningún caso la remuneración de los analistas de crédito incluye una prima por productividad, por lo que no existen incentivos monetarios adicionales para aumentar la recuperación de la cartera.

Es importante mencionar que en los tres países estudiados en 1998 se presentó un problema de recesión económica generalizada, lo que significa que la tecnología crediticia que aplican es bastante exitosa, pese a la relativa concentración de las carteras en algunos casos (CESS, CRITECNIA, CRAC San Martín, *leasing* de ANED), gracias a los efectivos incentivos al repago: préstamos repetidos más grandes y más ágiles (AGROCAPITAL, PRODEM, CESS, CRAC San Martín), y al control de los riesgos idiosincráticos (autoselección de grupos, selección grupal y presión social: CESS, PRODEM, CRITECNIA; garantías reales: ANED, CESS, CRITECNIA, AGROCAPITAL, CRAC San Martín).

SUBSIDIOS

El indicador calculado fue el índice de dependencia de subsidios (IDS) de Yaron²⁵ (1992), que es un indicador del incremento necesario en la tasa de

25. Yaron, Jacob: "Successful Rural Finance Institutions", *World Bank Discussion Paper* N° 150, Washington D.C.: The World Bank, 1992.

interés vigente para cubrir todos los costos del crédito y no depender de subsidios. A menor IDS, menos dependencia de subsidios²⁶. A su vez, se descompuso el IDS en tres tipos de subsidio: 1) subsidio *financiero* (SF), originado por la obtención de préstamos a tasas concesionales; 2) subsidio al *retorno del capital* (SRK), que mide la diferencia entre el costo de oportunidad del capital y la utilidad neta obtenida; y, 3) subsidios *directos* (SD), que reflejan donaciones y subsidios de operación.

De los cuatro casos con información del IDS (anexo 4), todos tienen algún tipo de subsidio, y sólo CRAC San Martín (organización regulada) no depende de subsidios para cubrir todos sus costos reales (IDS negativo). Asimismo, como era de esperarse, en general las ONG están más subsidiadas (lo que está explicado principalmente por la existencia de SD) que la organización regulada (CRAC San Martín).

Respecto al SRK, todos los casos tuvieron subsidio negativo, lo que significa que están obteniendo beneficios positivos gracias a un buen trabajo en la asignación y recuperación de créditos (confirmado por las bajas tasas de morosidad registradas). PRODEM destaca dentro del conjunto (SRK = -30%), lo que está estrechamente asociado al mejor retorno sobre la cartera obtenido (véase anexo 4). En cuanto al SF, dos casos con información (CRAC San Martín y AGROCAPITAL) tuvieron subsidios positivos, como resultado del acceso a préstamos otorgados a tasas concesionales. Por último, respecto a los SD, no sorprende que las tres ONG sean las únicas dependientes. En este caso, AGROCAPITAL tiene el más alto SD, producto de la obtención de fondos en proceso de donación por un monto equivalente a 9,4% de su cartera²⁷, a tal punto que tendría que aumentar su tasa de interés en 42% para cubrir todos sus costos reales sin ayuda de SD. En los casos de PRODEM y ANED esta tasa es menor (12% y 2% respectivamente).

26. Existe una discusión respecto al tema de si el IDS mide o no la sostenibilidad. Schreiner (Schreiner, Mark: "A Framework for the Analysis of the Performance and Sustainability of Subsidized Microfinance Organizations with Application to BancoSol of Bolivia and Grameen Bank of Bangladesh". Unpublished Ph.D. Dissertation, The Ohio State University, 1997) indica que el IDS no mide sostenibilidad, y en dos trabajos recientes con Yaron plantean ajustes al IDS para reflejar mejor los subsidios recibidos por una organización financiera (Schreiner, M.: "How to Measure the Subsidy Received by a Development Finance Institution", *Economics and Sociology Occasional Paper* N° 2361, Columbus, Ohio: The Ohio State University, mayo de 1997, y Schreiner, M. y Jacob Yaron: "Two Measures of the Social Cost of Subsidized Development Finance Institutions". Center for Social Development, St. Louis: Washington University, octubre de 1998 (Ms.).

27. Resulta pertinente señalar que AGROCAPITAL no registró en 1998 como ingresos estas donaciones, sino como parte del pasivo a largo plazo; además, ha venido registrando en su Balance "fondos en proceso de donación" todos los años desde su creación por montos superiores al millón de dólares. Quitando esos fondos en proceso de donación, el IDS registrado en 1998 sería de -0,8%, es decir, no dependería de subsidios.

CONCLUSIONES

Esta sección se ocupa de presentar los factores clave que habrían permitido lograr la sostenibilidad de los casos analizados, que pueden servir de lecciones para las demás organizaciones financieras que prestan servicios en las zonas rurales.

- En primer lugar, la tecnología crediticia resulta vital para lograr un importante nivel de retorno sobre la cartera, a través de una mayor recuperación. En este aspecto, el capital de información sobre el segmento donde operan los clientes es esencial. En cuanto al diseño del contrato de crédito, también resultan cruciales la fijación de tasas de interés no subsidiadas a los prestatarios y el establecimiento de requisitos fácilmente verificables en los procesos de selección para reducir los costos de transacción para ambas partes. La experiencia y habilidad de los analistas de crédito para manejar importantes montos de cartera (una mayor productividad) es otro factor que facilita una reducción de costos operativos.
- Asimismo, la capacidad gerencial para manejar eficientemente las inversiones (en particular la cartera) y para conseguir una adecuada estructura de activos y pasivos, que logre un equilibrio entre la rentabilidad y la exposición al riesgo de la cartera, son también importantes para lograr la sostenibilidad. PRODEM es un ejemplo de cómo alcanzar importantes niveles de rentabilidad, al mismo tiempo que se mantiene una prudente solvencia.
- Por otro lado, la escala también es un factor importante, en la medida que permite abaratar costos y mejorar la rentabilidad. También lo es un adecuado control de los gastos administrativos, que establezca un apropiado balance entre la productividad del personal de crédito y la calidad de la cartera. En ese sentido, no se debe “sacrificar” costos al permitir una mayor productividad del *staff* de crédito que luego hará imposible mantener una calidad de la cartera satisfactoria.
- Finalmente, sobre todo en el caso de las ONG, la excesiva dependencia de subsidios puede limitar seriamente los incentivos para comportarse como organizaciones financieras competitivas y de esta manera impedir lograr la autosostenibilidad. Ello no obstante, las organizaciones estudiadas han mostrado un creciente interés en fijar tasas de interés de mercado y que también reflejen el verdadero costo del crédito para sus clientes.

LA IMPORTANCIA DE LA TECNOLOGÍA, LA ESTRUCTURA DE INCENTIVOS Y EL DISEÑO ORGANIZACIONAL PARA MEJORAR LA COBERTURA Y SOSTENIBILIDAD

Hasta ahora hemos visto cuál ha sido el desempeño de los seis casos analizados respecto a la cobertura y la sostenibilidad y cuáles habrían sido algunas de las explicaciones de este desempeño. No obstante, no ha habido un análisis concreto de la importancia de la tecnología, la estructura de incentivos al interior de las organizaciones y del diseño organizacional como factores explicativos de las cifras presentadas. Esta sección intenta llenar ese vacío.

LA TECNOLOGÍA

Los procedimientos empleados en la tecnología son importantes tanto para ampliar la cobertura de una manera costo efectiva, como para lograr adecuados niveles de eficiencia operativa. Los seis casos estudiados aplican distintos procedimientos para seleccionar, realizar el seguimiento y recuperar los préstamos, pero todos tienen en común el manejo de información privada valiosa (sobre todo en los casos de modalidades) que usan en la selección para reducir los costos de transacción de ambas partes y superar los problemas de información, lo que les ha permitido controlar los niveles de morosidad.

En casi todos los casos las organizaciones involucradas tienen una larga trayectoria en la prestación de servicios financieros, lo que les ha permitido adoptar una serie de procedimientos crediticios apropiados al segmento de clientes que atienden y que están en constante refinamiento. Además, en el caso de las modalidades (excepto el CESS), están en una constante búsqueda de nuevos nichos de mercado.

Riesgo

Los tres casos de modalidades, por su naturaleza misma, tienen serias desventajas para reducir el riesgo de covariación de actividades y de *shocks* externos, debido a la escasa diversificación de su cartera, y en los dos casos del *linking* a la marcada concentración geográfica (véase anexo 3), que son compensadas con una buena selección de clientes en términos de capacidad y voluntad de pago. Este problema también afecta a la CRAC San Martín, uno de los casos más exitosos de las cajas rurales, que en los últimos años ha ampliado considerablemente su cartera gracias al acceso a recursos del Fondo Contravalor Perú Canadá bajo la modalidad de *underwriting* y al notable crecimiento de sus captaciones. PRODEM y AGROCAPITAL sí tienen carteras más diversificadas tanto geográficamente (sobre todo PRODEM) como en las actividades financiadas y en la variedad de los clientes atendidos (AGROCAPITAL).

Otro mecanismo de reducción de riesgos de incumplimiento bastante usado es la exigencia de garantías reales. Sólo PRODEM no suele solicitar garantías reales como requisito para la selección; este mayor riesgo es compensado con mayores tasas de interés cobradas. El resto de casos sí tiene sus préstamos completamente respaldados con hipotecas y/o garantías personales.

Seguimiento

El seguimiento también constituye un mecanismo de reducción de riesgos, ya sea a través de pagos mensuales o periódicos (PRODEM, *leasing* de ANED y AGROCAPITAL: en el caso de préstamos no agropecuarios de la línea de *Microfinanzas*)²⁸, de verificación en el uso del préstamo (AGROCAPITAL, CRAC San Martín), la asistencia técnica (CESS, CRITECNIA, CRAC San Martín) y/o el seguimiento de la cosecha de los cultivos financiados (CESS y CRITECNIA). Un elemento favorable para la rápida expansión de la cobertura en todos los casos ha sido la simplificación de las instancias de aprobación de préstamos para montos pequeños, lo que ha permitido la rapidez en la evaluación de las solicitudes de crédito y en el desembolso. No se ha encontrado una relación clara entre la rapidez de la expansión de la cobertura y la modalidad de crédito ofrecida (individual o grupal), pero lo que sí ha sido decisivo para tal efecto ha sido el acceso a los fondos en el caso de las ONG. Esta es una limitante seria para expandirse, que requiere de buenos resultados financieros.

Recuperación

Tanto en Bolivia como en el Perú los mecanismos judiciales de recuperación son bastante lentos, y al menos en el caso peruano se ha observado que las deficiencias en los procesos de ejecución de garantías (pérdidas del principal e intereses devengados) tienen un efecto importante sobre las tasas de interés activas del sistema bancario, que ascienden a un sobrecosto del 20% sobre las tasas vigentes en el caso de los préstamos en dólares²⁹. Este encarecimiento de la recuperación en caso de tener garantías reales, así como los mayores riesgos, ya están incluidos en las tasas de interés. En el caso de PRODEM, dados los pequeños montos de sus préstamos, las garantías solidarias funcionan bastante bien como mecanismo disuasivo del comportamiento oportunista de los clientes.

28. En los dos casos de *linking* y en la CRAC San Martín los pagos se hacen al final de la cosecha (más riesgo).

29. Ortiz de Zevallos, Gonzalo: "Nuevo contexto legal para el sistema de intermediación financiera", 1999 (Ms.).

Además, en algunos casos han funcionado bien los incentivos al repago para aumentar la recuperación. En estos casos el cumplimiento oportuno del pago del primer préstamo da lugar a préstamos repetidos más grandes y más rápidos (AGROCAPITAL, PRODEM, CESS, CRAC San Martín), pero sujetos a una evaluación de la capacidad de pago. Otros factores importantes para inducir al cumplimiento del compromiso de repago han sido la calidad del servicio ofrecido (que crea lealtad en los clientes) y la imagen (reputación) de permanencia y la trayectoria de las organizaciones.

LA ESTRUCTURA DE INCENTIVOS

Respecto a la estructura de incentivos, en ninguno de los casos existe una prima por productividad para el personal de crédito. El incentivo en todo caso está relacionado con que el mismo analista se ocupe de todas las etapas, desde la selección de clientes hasta la recuperación de los préstamos. En el caso de AGROCAPITAL existe un supervisor nacional de créditos que evalúa el trabajo de los analistas. Asimismo, en todos los casos las remuneraciones de los analistas de crédito están dentro del salario de mercado, excepto en AGROCAPITAL, donde se supera largamente el promedio (US\$ 979, casi igual al PBI per cápita de Bolivia), aun cuando esta mayor compensación no está asociada a una significativamente mayor productividad que en el resto de casos (véase anexo 5). Asimismo, la estructura de remuneraciones al personal de crédito y los gastos incurridos por la administración de la cartera han permitido en casi todos los casos (con la excepción de PRODEM y CRAC San Martín) lograr niveles apreciables de eficiencia operativa (reflejada por los bajos costos operativos, en promedio 20% de los saldos de cartera), y sobre todo de autosuficiencia operativa (excepto ANED), indicadores estrechamente asociados a los resultados de rentabilidad.

En todos los casos que cuentan con analistas de crédito, éstos tienen una larga experiencia y han sido cuidadosamente seleccionados. En el caso de PRODEM, los analistas tienen un período de prueba de tres meses y reciben un entrenamiento posterior a su contratación. En los casos del *leasing* de ANED y el *linking* del CESS el personal es el mismo encargado de los otros programas (titulados en su mayoría); y en el caso de AGROCAPITAL la mayoría son profesionales titulados (ingenieros agrónomos o ingenieros industriales), oriundos de su ámbito de trabajo, y han recibido una capacitación adicional previendo su pronta operación como FFP. De esta manera, el personal del área de crédito de todos los casos es bastante conocedor de su trabajo y del ámbito donde actúa, y suele tener una formación muy ligada a la economía. Este nivel de calificación y conocimiento del personal de crédito ha sido importante para que las organizaciones obtengan mejores resultados en términos de recuperación, y constituye

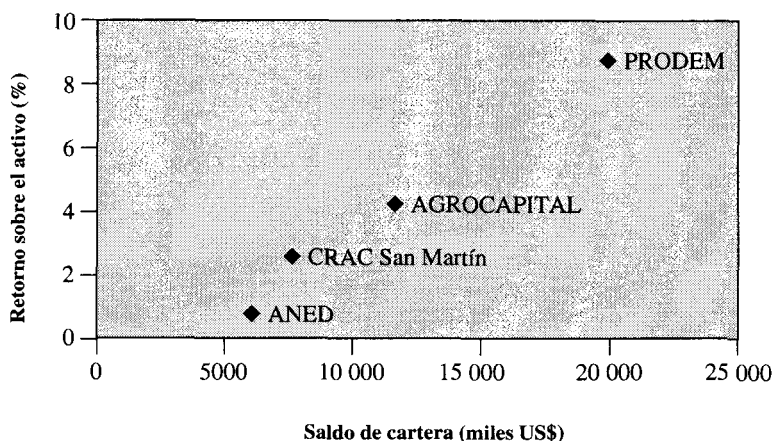
un soporte importante para seguir expandiendo la cobertura sin deteriorar la sostenibilidad.

Finalmente, un factor relevante en la estructura de incentivos del personal de crédito es la imagen y el nombre de las organizaciones (activo intangible). El caso de PRODEM grafica claramente lo anterior, dado que su relativamente baja remuneración estaría compensada por el prestigio (una retribución no monetaria) que significa trabajar ahí para los analistas de crédito, lo que puede permitir mejores perspectivas laborales en el futuro.

EL DISEÑO ORGANIZACIONAL

De los seis casos estudiados, cuatro son ONG, una es organización regulada y una es empresa. Como se aprecia en el gráfico 7, en los cuatro casos con información financiera (tres ONG y una organización regulada) se encuentra que los mejores resultados (retorno sobre activo) son obtenidos por las dos ONG que están a punto de convertirse en FFP (y que tienen la mayor escala), seguidos de la organización regulada (Caja Rural San Martín), pese a que esta última tiene la ventaja de captar depósitos. Esta caja rural es una de las más exitosas gracias a que cuenta con una gerencia bastante eficiente, lo que le ha permitido tener éxito en las captaciones de depósitos (es la más importante en captaciones y colocaciones dentro de las cajas rurales), además de que los productos financieros de crédito han

Gráfico 7
Cobertura vs. sostenibilidad



tenido buena aceptación entre sus clientes y a éstos no les ha ido mal, a pesar de estar muy concentrados en el cultivo de arroz.

Si se tiene en cuenta que la mayoría de los casos estudiados registra niveles importantes en términos de eficiencia operativa, autosuficiencia, rentabilidad y calidad de activos (aunque el *ranking* puede variar en función del indicador financiero usado), se podría inferir que no existe un único modelo organizacional que haga posible alcanzar un desempeño financiero respetable. Esto va de la mano con el hecho de que no existe una única tecnología crediticia para obtener buenos resultados en términos de recuperación.

En los casos peruanos de *linking*, se ha observado que el eficiente trabajo del personal de crédito de la ONG CESS y de los directivos de la empresa CRITECNIA les ha permitido obtener buenos resultados en términos de rentabilidad. En todo el proceso, la asistencia técnica ha sido crucial para atraer clientes y para lograr conectarlos a la banca comercial de una manera sostenida. Un factor decisivo en esto ha sido la buena relación entre los directivos de la ONG CESS y la empresa CRITECNIA con los funcionarios de los bancos.

Lamentablemente, no se ha podido analizar a profundidad el manejo interno de los casos estudiados, por lo que no se tiene una clara idea de cómo el diseño organizacional afecta los resultados de cobertura y sostenibilidad. Lo que sí se puede mencionar es que el personal de crédito de todas las organizaciones estudiadas tiene una clara convicción de que la prestación de créditos en las zonas rurales sí puede ser rentable para ambas partes (prestamista y prestatario) y que la confianza y la calidad del servicio son activos esenciales para lograr aumentar la cobertura y, al mismo tiempo, obtener buenos resultados financieros.

CONCLUSIONES

Los seis casos analizados han sido escogidos de una muestra de quince casos de Bolivia, Chile y el Perú, y están principalmente orientados a ofrecer créditos en las áreas rurales de dichos países. Los criterios básicos para su selección fueron su mejor desempeño financiero y la creatividad y adecuación de las tecnologías crediticias empleadas. En efecto, la mayoría de los casos han mostrado ser viables, autosuficientes y rentables en cada uno de los ámbitos geográficos, institucionales y socioeconómicos donde son aplicados; y en un contexto de expansión sostenida de la cobertura (salvo contadas excepciones), lo que es un buen indicador de la *calidad* de los servicios que prestan.

El estudio de casos ha mostrado que para alcanzar una combinación compatible entre cobertura y sostenibilidad es necesario contar con un personal capaz y competitivo y un *know how* importante acumulado a través de los años, que aseguren buenos resultados financieros y una administración eficiente de los recursos. Casi todos los casos estudiados

han logrado aumentar su cobertura con un incremento de la rentabilidad y autosuficiencia y un control de la tasa de morosidad en los últimos años. Todos ellos han expandido su cartera entre 1996-98 a tasas por encima del 35%, exhibiendo en 1998 tasas de morosidad inferiores al 6% (excepto PRODEM, 6,76%), niveles de autosuficiencia operativa superiores al 117% (excepto ANED, 105,3%) y retornos sobre el patrimonio por encima del 20% (excepto ANED, 9,6% y AGROCAPITAL, 7,4%). Las dos modalidades peruanas de *linking* destacan largamente en cuanto a la rentabilidad, aun cuando su naturaleza *sui generis* dificulta una comparación apropiada con los otros casos.

Entre 1997 y 1998 Bolivia y el Perú enfrentaron, en mayor o menor medida, una recesión generalizada y la presencia del fenómeno El Niño (que afectó en mayor medida a los sectores pesca y agricultura). Esto tuvo una repercusión importante sobre la capacidad de pago de los prestatarios de los casos analizados, debido a que sus carteras están muy concentradas en el sector agropecuario. Los resultados antes señalados logrados en este contexto adverso demuestran que las tecnologías crediticias aplicadas en todos los casos pueden superar estas dificultades, en un medio donde no existen seguros que protejan a los intermediarios contra los riesgos sistémicos. No obstante, existen casos no tan exitosos en términos de recuperación (CRAC San Martín), que además de la falta de diversificación y los *shocks* externos (recesión), han tenido una no tan buena asignación de los préstamos.

Además de la *duración* de la cobertura (factor esencial) para el prestatario rural (y en particular para el pequeño productor), dos dimensiones serían especialmente importantes en su decisión de prestarse o no: el *costo* (explícito e implícito) y la utilidad del préstamo (*calidad*) y de los servicios complementarios. En los casos analizados, las tasas de interés reales cobradas han sido relativamente altas; pero, pese a ello, las carteras se han ido expandiendo en los últimos años y las tasas de morosidad han permanecido relativamente bajas, lo que induce a pensar que los prestatarios atendidos *valoran* positivamente los servicios financieros ofrecidos y que las inversiones financiadas tienen una alta rentabilidad, pues les permiten repagar el préstamo a tiempo. En consecuencia, resulta clara la importancia de diseñar productos financieros que se adapten a las características de los clientes y de fijar tasas de interés no subsidiadas para que sean rentables para ambos lados (prestamista y prestatario).

Ante la presencia de la cada vez mayor escasez de fondos provenientes de la cooperación internacional y de los organismos de segundo piso para las ONG, uno de los mecanismos más frecuentes usados en el Perú y Bolivia para expandir la cobertura ha sido la formalización de los programas de crédito de las ONG (a través de las EDPYME en el Perú y los FFP en Bolivia). Esta formalización permitiría también, además del acceso a mayores fuentes de financiamiento y en mejores condiciones, la adquisición de autonomía en la asignación de los préstamos y fijación de tasas de

interés. La percepción de los directivos entrevistados (CESS, PRODEM y AGROCAPITAL) es que existe un techo a la expansión de la cobertura, del cual no se puede pasar siendo ONG, incluso con los mejores resultados en términos de rentabilidad, sostenibilidad, productividad y eficiencia. En este sentido, los donantes debieran tener una participación más activa para promover la formalización de las ONG financiadas que hayan logrado importantes niveles de autosuficiencia, y en el caso de las que aún no se han desarrollado tanto, debieran propiciar que alcancen su independencia financiera, exigiéndoles resultados en términos financieros en lugar de metas de cobertura.

En los casos que tienen modalidades de préstamo con mecanismos de selección grupal (ANED y PRODEM), se ha verificado una tendencia a implementar modalidades de crédito individual a medida que los montos de los préstamos crecen. Esto se justifica porque conforme aumenta el tamaño del grupo y los montos prestados el compromiso social para el repago disminuye, al acentuarse las diferencias en los riesgos individuales y también en las capacidades de repago y al aumentar las posibilidades de colusión, tal como encuentran otros autores³⁰. La respuesta natural entonces es ofrecer créditos individuales. De ahí la importancia de tener ambas modalidades para atender a un mayor tipo de clientes. Además, el estudio de casos muestra que con la modalidad grupal se atiende a un segmento de clientes más pobre.

Otro de los resultados importantes encontrados en el estudio de casos es que, al menos en una situación estática, el hecho de ser una organización regulada no implica necesariamente un mejor logro en términos de sostenibilidad respecto a una ONG, aunque podría ser más fácil expandir la cobertura. El problema es más bien la “sostenibilidad” de esos resultados, que sin duda es más factible cuando se pueden captar ahorros del público. La formalización, aun cuando permitiría un mayor acceso a fondos, requiere un buen manejo para que no se convierta en una carga, en lugar de impulsar el crecimiento de la cobertura y la mejora de la sostenibilidad. Una condición indispensable para que el mayor acceso a recursos potencie la organización es que la tecnología sea ya de por sí eficiente en un contexto de recursos reducidos para intermediar. No debe esperarse que la tecnología mejore con el acceso a más fuentes de fondeo.

Finalmente, otro de los resultados positivos de estas experiencias es su permanente búsqueda para que las tasas de interés cobradas cubran los costos reales generados por la actividad financiera, así como una apuesta constante por afinar la tecnología crediticia para mejorar la recuperación de los préstamos. Todos estos factores han tenido una incidencia directa

30. Besley, Timothy y Stephen Coate: “Group Lending, Repayment Incentives and Social Collateral”, *Journal of Development Economics* 46 (1), Amsterdam: Elsevier, febrero de 1995.

sobre la rentabilidad y sostenibilidad alcanzadas. Asimismo, un factor no menos importante es la imagen de seriedad y el prestigio (reputación) de los prestamistas y su permanencia en el tiempo, que han actuado como un mecanismo disuasivo del comportamiento oportunista de los prestatarios. Además, el amplio conocimiento de los sectores donde operan, así como la preocupación por mantener relaciones de largo plazo con los clientes, ha sido también un capital fundamental para el éxito de la tecnología crediticia aplicada en el sector rural.

LECCIONES APRENDIDAS

Las principales lecciones aprendidas en este estudio de casos son:

- La innovación y creatividad para superar los elevados riesgos de operar en los mercados financieros rurales y reducir los costos de transacción, así como la continua adaptación de la tecnología crediticia, resultan cruciales para expandir la cobertura y mejorar la sostenibilidad. El ajuste continuo de la tecnología crediticia (flexibilidad), la adopción de modalidades individuales a medida que los préstamos aumentan de monto para abarcar nuevos nichos de mercado (PRODEM, *leasing* de ANED), la creación de nuevos productos de gran aceptación que respondan a las necesidades financieras (*demand driven*) de los clientes y potenciales clientes (*leasing* de ANED y *linking* de CRITECNIA) y la articulación de las empresas y ONG con la banca comercial (*linking*), son ejemplos claros que ilustran lo anterior.
- Los casos que ofrecen modalidades de crédito con mecanismos de selección grupal (ANED y PRODEM) han demostrado que sí se puede atender a segmentos de bajos ingresos alcanzando viabilidad financiera (en la forma de autosuficiencia operativa). En el mismo sentido, cada vez es más frecuente para las organizaciones microfinancieras, incluso las ONG, el cobro de tasas de interés que cubren los costos (no subsidios a los clientes), lo que representa un avance importante respecto a las anticuadas concepciones de crédito subsidiado para los segmentos de menores ingresos, y es un ingrediente básico para el logro de la sostenibilidad financiera y la independencia financiera. De ahí que una función de los donantes debiera ser la exigencia a las organizaciones que financian de cobrar tasas de interés que les permitan alcanzar viabilidad financiera (sostenibilidad), y no tanto fijarles metas en términos de la cantidad de clientes atendidos (cobertura).
- En el caso de las modalidades, existen rasgos particulares que justifican su éxito, que sirven de lecciones para otros prestamistas: la estrecha relación con los clientes, la reputación del prestamista, la oferta de servicios de asistencia técnica (*linking* del CESS y CRITECNIA) y la búsqueda de nuevos servicios (no financieros) que abarquen más etapas del ciclo productivo de los clientes para el logro de economías de

escala (CRITECNIA), y el diseño y la oferta de servicios financieros que cuentan con un gran potencial de demanda (*leasing*).

- El contexto macroeconómico puede ser una fuente importante de riesgos sistémicos en las transacciones financieras en las áreas rurales, debido a su mayor vulnerabilidad. Esto significa que la política económica puede actuar como un mecanismo decisivo para reducir esos riesgos, que son especialmente acentuados cuando existe una excesiva concentración de la cartera en unas pocas actividades económicas.
- El marco institucional puede también actuar como un elemento promotor del desarrollo y adopción de nuevas formas organizacionales de los prestamistas institucionales en su esfuerzo por continuar expandiendo su cobertura y lograr una mayor sostenibilidad. La creación de las EDPYME y los FFP como mecanismos de formalización de las ONG crediticias, proceso que todos los casos de la muestra han seguido o están siguiendo, es un claro ejemplo de ello. Aquí surge la cuestión abierta de si no sería mejor tratar de regular adecuadamente a las mismas ONG, de manera que no se inhiba su creatividad, en lugar de forzar su formalización.
- No hay un único diseño organizacional para alcanzar respetables resultados financieros. El estudio de casos ha mostrado que tanto las empresas (CRITECNIA), las ONG (PRODEM, AGROCAPITAL) y la Caja Rural San Martín (organización financiera formal) pueden alcanzar desempeños financieros similares. Además, al menos en los casos estudiados, el hecho de ser una organización formal no es determinante para obtener mejores resultados.
- Las remuneraciones a los analistas de crédito no aparecen como un factor importante en la estructura de incentivos. Al parecer existen otros elementos, como la relación de largo plazo empleado-organización y la importancia de hacer carrera en una organización (prestigio) que actúan como factores importantes en la estructura de incentivos (una especie de remuneración no monetaria). Este último factor es especialmente importante en los casos de PRODEM y AGROCAPITAL, ambas ONG largamente reconocidas.

DESAFÍOS PARA AMPLIAR LA COBERTURA

- Existe una restricción institucional de las ONG para expandir su cobertura, debido a que la creciente competencia por el acceso a fuentes de la cooperación internacional exige un desempeño financiero cada vez mejor, y a que no son sujetos de crédito en la banca comercial. Esto ha sido un determinante clave para el inicio de los procesos de formalización de las ONG estudiadas en el Perú y Bolivia. En los casos de las modalidades (*linking* y *leasing*), existe un enorme reto por conseguir mayores fuentes de financiamiento para sus clientes.

- Dada la naturaleza principalmente rural (y agropecuaria) de los casos estudiados, resulta importante encontrar mecanismos creativos que reduzcan los riesgos de covariación de actividades, sobre todo en los casos con mayor concentración geográfica, para tener una menor exposición al riesgo de incumplimiento del crédito por insolvencia.
- En el estudio de casos realizado se encontró que la implementación de servicios financieros y no financieros adicionales al crédito no es contemplada tan claramente por los prestamistas como una forma de mejorar la recuperación. En ese sentido, un mayor impulso de las complementariedades entre servicios financieros y no financieros y una mayor gama de dichos servicios (que por ejemplo involucre más etapas del ciclo productivo de los clientes) podrían ser mecanismos importantes para asegurar una mayor recuperación (como los casos de CRITECNIA, CESS y CRAC San Martín en el Perú, que ofrecen asistencia técnica especializada) y al mismo tiempo una mayor utilidad para los prestatarios. Pero debe cuidarse no generar una excesiva alza del costo del crédito. Esto implica que los servicios no financieros no deben ser provistos necesariamente por la misma organización financiera, sino que pueden establecerse convenios con otras organizaciones especializadas.
- Finalmente, como ya se indicó, la innovación en la prestación de servicios financieros resultará crucial para continuar ampliando su cobertura y lograr mejores resultados financieros, sobre todo en un contexto de creciente competencia, de alta especificidad de la información y de riesgos crediticios elevados. Esto está estrechamente asociado a la adaptabilidad de la tecnología a las características de los clientes atendidos y a la búsqueda constante de nuevos nichos de mercado. Una cuestión pendiente es cómo inducir la innovación. Muchas veces es la misma competencia la que promueve la innovación tecnológica, y a veces también el marco regulatorio puede ayudar a promover la innovación, en la medida en que provea nuevos instrumentos financieros que pueden ser aprovechados por las organizaciones financieras. Por ejemplo, en Bolivia se está evaluando la posibilidad de que las ONG capten depósitos del público, pero sin que esto implique una desprotección legal de los depositantes; no obstante, esto aún está en una etapa exploratoria.

Anexo 1

Organizaciones y modalidades analizadas

AGROCAPITAL, ONG financiera creada en 1992 en Bolivia, con la misión de ayudar al desarrollo rural y periurbano a través del apoyo al sector productivo rural, con los auspicios del gobierno boliviano y de USAID. AGROCAPITAL opera en tres departamentos: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, y actualmente está en la última etapa para convertirse en un Fondo Financiero Privado (FFP), con el propósito de aumentar su escala de operación, alcanzar autonomía en sus decisiones y ser ajena a toda injerencia política.

ANED (Asociación Nacional EcuMénica de Desarrollo), en Bolivia, fundada en 1978, una de las ONG más antiguas e importantes creada con el objetivo de ofrecer exclusivamente créditos a los sectores urbano y rural de bajos ingresos, típicamente marginados del sistema bancario. Actualmente opera en ocho de los nueve departamentos de Bolivia, y es socia del FFP ECOFUTURO. La modalidad de *leasing* estudiada es bastante reciente (1997) y constituye un novedoso mecanismo de financiamiento de maquinaria agrícola a favor de pequeños productores agropecuarios. Este producto es único en el medio rural boliviano.

Caja Rural de Ahorro y Crédito (CRAC) San Martín, en el Perú, organización regulada creada en 1994; opera en el departamento de San Martín, en la selva oriental. Es una de las más importantes y exitosas del sistema de cajas rurales, tanto en términos de cobertura (colocaciones y depósitos) como de sostenibilidad.

CESS (Centro de Estudios Sociales Solidaridad), en el Perú, ONG multipropósito fundada en 1980 con la misión de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres del campo y la ciudad. Concentra sus operaciones en el departamento de Lambayeque y actualmente ha constituido una EDPYME. Su programa de *linking* con el banco Wiese (entidad financiadora) surgió en 1994 y está dirigido a productores de arroz y caña de azúcar de los valles de Chancay y Lambayeque. El programa representa el 73% de las colocaciones totales de la ONG.

CRITECNIA S.A., en el Perú, empresa de servicios de asesoría gerencial creada en 1996 con el objetivo de brindar servicios de asesoría empresarial a productores agrarios, a través de la constitución de empresas (sociedades anónimas), en los valles de las provincias de Chincha (departamento de Ica) y Cañete (departamento de Lima). Mediante convenios con la banca comercial, CRITECNIA hace posible el financiamiento de los cultivos de algodón, maíz y maíz chala de sus clientes, además de ofrecerles una gama de servicios (asistencia técnica, comercialización, etcétera) que completan sus ciclos productivos.

PRODEM (Fundación para la Producción y Desarrollo de la Microempresa), en Bolivia, ONG creada en 1986, con asistencia de ACCIÓN Internacional y CALMEADOW, es una de las más conocidas en el mundo y pionera en el financiamiento a la microempresa en Bolivia. Inicialmente trabajó en el área urbana, pero luego fue concentrándose en el área rural de todo Bolivia y con una tecnología básicamente grupal. PRODEM creó el ahora mundialmente conocido Banco Solidario (BANCOSOL) en 1992 y actualmente está en proceso de convertirse en un FFP, con el propósito de acceder a mayores fondos de recursos.

Anexo 2

Clientes típicos atendidos

AGROCAPITAL, Bolivia

Pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales y comerciantes de las áreas rurales de los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz y La Paz (Bolivia). Si bien es cierto que AGROCAPITAL atiende a pequeños productores (33% de los préstamos son menores de US\$ 500), concentra el volumen de su cartera en los préstamos de US\$ 5000-50 000 (54% del total). Esto mismo sucede respecto a las actividades financiadas, donde los servicios y el comercio representan 71% de los créditos, pero sólo 41% de la cartera. La cartera está bastante diversificada dentro de una misma actividad y los préstamos son casi totalmente respaldados por garantías reales (67% de la cartera) o personales (32%).

CRAC San Martín, Perú

Pequeños comerciantes (51% de las colocaciones) y productores agropecuarios (45% de las colocaciones), poseedores de garantías reales, del departamento de San Martín en la selva peruana. Tiene un préstamo promedio de US\$ 1778.

Leasing de ANED, Bolivia

Este producto es único en el medio rural y está dirigido a microempresas en desarrollo y pequeños productores agropecuarios rurales, principalmente de La Paz y Oruro, que buscan aumentar su productividad y que tengan experiencia en el manejo de los equipos financiados (tractores, motobombas, etcétera). Se trata de agricultores con un bajo nivel educativo, que cultivan principalmente hortalizas. Los clientes son promovidos de la modalidad de crédito asociativo (grupal) de ANED o clientes nuevos. El 8% de los clientes a 1998 fueron mujeres y el préstamo promedio a octubre de 1999 fue de US\$ 1532.

Linking banco-ONG-agricultor (CESS), Perú

Pequeños agricultores, productores de arroz y caña de azúcar en los valles de Chancay y Lambayeque (departamento de Lambayeque), en el norte del Perú. El cliente típico posee en promedio entre 5 y 10 ha de terreno. El monto de préstamo mínimo desembolsado en 1998 fue de US\$ 1000, y del total desembolsado, 46% estuvo entre US\$ 4000-8000. Dada su exclusiva orientación agrícola, del total de clientes atendidos en 1998, sólo 7% fueron mujeres.

Linking banco-empresa-agricultor (CRITECNIA S.A.), Perú

Pequeños agricultores, productores de algodón, y en mucha menor proporción de maíz chala, en los valles de las provincias de Chincha (departamento de Ica) y Cañete (departamento de Lima) en la costa peruana. Poseen en promedio 5 ha de terreno. Todos son agricultores con experiencia, tienen garantías reales inscritas y el monto desembolsado promedio en 1998 fue de US\$ 4256.

PRODEM, Bolivia

Pequeños comerciantes (más de la mitad de clientes), pequeños agricultores y microempresarios rurales (40% de clientes) de todo Bolivia, que poseen sólo garantes solidarios. Dado que la principal actividad financiada es el comercio y que las mujeres se dedican con mayor frecuencia a ella, los clientes son en su mayoría mujeres (63%). El préstamo promedio es de US\$ 427, lo que confirma su orientación hacia los segmentos pobres.

Anexo 3
Indicadores de cobertura: Bolivia y Perú
(al 31 de diciembre de 1998)

Característica	Modalidad			ONG		CRAC
	<i>Leasing</i> (ANED), Bolivia	<i>Linking</i> (CESS), Perú	<i>Linking</i> (CRITECNIA) Perú	AGROCAPITAL, Bolivia	PRODEM Bolivia	San Martín, Perú
Generales						
Fecha fundación	1997 (1978)	1994 (1980)	1996	1992	1986	1994
Tipo de organización ^a	ONG	ONG	ENF	ONG	ONG	CRAC
Cobertura geográfica (departamentos) ^b	La Paz, Oruro	Lambayeque	Lima	La Paz, Santa Cruz y Cochabamba	Nacional	San Martín
Ámbito						
Tipo de servicios ^c	C	C, AT	C, AT	C	C	C, D, AT
Modalidades de crédito ^d	I, G	I	I	I	I, G	I
Costo del préstamo						
Tasa de interés anual en US\$ (%)	18,0	30,0	30,0	20,0 ^e	36,0	61,0
Tasa de interés real	9,6	22,6	22,6	11,5	26,3	51,9
Amplitud						
Nº de prestatarios	407 ^{2/}	342	500 ^{3/}	4333	47 130	4777
Tasa de crecimiento (%)	26,4	47,9	164,6	10,5	23,2	50,8
Saldo de cartera (US\$)	623 591 ^{2/}	3 212 500	2 127 776 ^{4/}	11 735 819	20 120 669	8 494 569
Tasa de crecimiento (%)	160,9	13,5	135,5	10,6	10,1	50,8
Profundidad						
Préstamo promedio (US\$)	1532 ^{2/}	9393	n.d.	2708	427	1778
Como % del PBI per cápita	153,2	381,8	n.d.	270,8	42,7	72,3
Monto desembols. prom. (US\$)	n.d.	7931	4256	2117	1926	2193
Cientes mujeres (%)	7,8	6,8 ^{5/}	n.d.	n.d.	63,0	n.d.
Cartera rural (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	73,0 ^{6/}	n.d.
Cartera agropecuaria (%)	100,0	100,0	100,0	58,0 ^{7/}	31,5 ^{8/}	45,0 ^{9/}

a ENF: Empresa no financiera, ONG: Organización no gubernamental; CRAC: Caja rural.

b Bolivia tiene 9 departamentos y Perú, 24.

c AT: asistencia técnica, C: crédito, D: depósitos.

d I: individual, G: grupal.

1/ Tasa base del crédito de inversión, que junto con la modalidad de crédito a sola firma representó 68,4% de la cartera total.

2/ Para el caso del *leasing* se han consignado datos a fines de octubre de 1999, debido a que son más confiables que los de fines de 1998. A 1998, el saldo de cartera fue de US\$ 239 y el número de clientes, 322.

3/ Número de préstamos desembolsados.

4/ Monto de préstamos desembolsados.

5/ Número de clientes atendidos durante 1998.

6/ Según área de servicios para 1997. Tomado del *Microfinance Network*.

7/ Se refiere al sector productivo en general. Pero dada su orientación 100% rural, la mayor parte de éste es agropecuario.

8/ Estimado para el sector agrícola.

9/ Información a 1997. Se refiere a las colocaciones brutas.

Anexo 4
Indicadores de sostenibilidad: Bolivia y Perú
(al 31 de diciembre de 1998)

Indicador	Modalidad (<i>linking</i>)		ONG			CRAC
	CESS, Perú	CRITECNIA, Perú	AGROCAPITAL, Bolivia	ANED ^a , Bolivia	PRODEM, Bolivia	San Martín, Perú
Eficiencia operativa (%)						
Costos operativos/Activo total	54,5	203,3	19,4	13,0	27,8	22,7
Costos operativos/Saldo de cartera	n.a.	n.a.	23,6	19,0	46,3	32,8
Ingresos operativos/Activo total	90,8	267,9	23,4	13,7	33,3	26,5
Ingresos operativos/Saldo de cartera	n.a.	n.a.	28,3	20,0	55,5	38,4
Autosuficiencia operativa (%)						
Ingresos operativos/Costos operativos	166,5	131,8	120,2	105,3	120,0	116,8
Autosuficiencia financiera (%)^b						
Ingresos operativos/Costos totales ^c	22,5	64,9	106,0	88,0	103,1	110,0
Ingresos financieros/Costos totales	n.a.	n.a.	90,4	90,9	91,5	97,5
Rentabilidad (%)						
Utilidad neta/Patrimonio (ROE) ^d	36,3	56,5	7,4	9,6	20,1	21,9
Utilidad neta/Activo total (ROA)	36,3 ^{1/}	27,3 ^{1/}	4,2	0,8	8,5	2,6
Utilidad neta/Saldo de cartera (ROC)	n.a.	n.a.	5,3	1,2	14,4	3,8
Solvencia (%)						
Adecuación de capital (patrimonio/activo)	100,0	48,3	57,2	8,7	42,2	11,9
Calidad de activos (%)						
Tasa de morosidad (Cart. atrasada/Cart. total)	1,3	n.d.	3,3	5,1	6,8	7,8
Subsidios (%)						
Índice de dependencia de subsidios (IDS)	n.a.	n.a.	41,6	n.d.	n.d.	-1,3
Subsidio financiero (SF)			3,2	n.d.	n.d.	5,4
Subsidio al retorno del capital (SRK)			-4,1	-2,7	-29,7	-6,8
Subsidios directos (SD)			42,4	1,9	12,4	0,0

n.a.: no aplicable; n.d.: no disponible.

a Se incluye información de ANED como organización y no de la modalidad de *leasing*.

b Los datos de costos no han sido ajustados por subsidios.

c El CESS no tiene costos financieros (CF) porque los fondos que presta provienen del banco. CRITECNIA sí tiene CF porque pide préstamos bancarios y comerciales para operar, pero igual que el CESS no incurre en CF por la cartera de préstamos. En estos dos casos se calculó el costo financiero "sombra" aplicando la tasa activa en dólares del sistema financiero al saldo de cartera.

d Sólo para los casos de PRODEM y AGROCAPITAL se considera el saldo mensual promedio del patrimonio.

1/ Estos datos deben tomarse con cuidado porque en la modalidad de *linking* los fondos pertenecen al banco y no al CESS ni a CRITECNIA, por lo que no forman parte de sus respectivos activos.

Anexo 5
Indicadores de tecnología: Bolivia y Perú
(al 31 de diciembre de 1998)

Indicador	Modalidad CESS, Perú	ONG (Bolivia)			CRAC San Martín, Perú
		AGROCAPITAL	ANED	PRODEM	
Tipo de tecnología^a	I	I	I	G, I	I
Productividad					
Cartera promedio por oficial de crédito (US\$)	1 070 833	667 186	248 152	120 628	943 841
Cartera promedio por oficina (US\$)	3 212 500	1 134 216	379 526	329 718	1 213 510
Número de prestatarios por oficial de crédito	114	255	608	287	531
Número de prestatarios por oficina	342	443	2459	734	682
Eficiencia (veces)					
<i>Eficiencia de la cartera</i>	40,0	4,2	5,2	2,1	2,9
Costo promedio de la cartera (%)	2,5	23,8	19,1	46,7	34,9
<i>Eficiencia operativa</i>	40,0	4,2	5,3	2,2	3,0
Costo operativo promedio de la cartera (%)	2,5	23,6	19,0	46,3	32,8
<i>Eficiencia financiera</i>	---	31,6	26,9	13,2	8,6
Costo financiero promedio de la cartera (%)	0,0	3,2	3,7	7,6	11,7
Recuperación de préstamos					
Tasa de recuperación (%) ^b	98,7	96,7	94,9	93,2	92,2
Remuneraciones					
Sueldo de los ofic. de crédito (US\$)	600	979	450	300	440
Como % del PBI per cápita	24,4	97,9	45,0	30,0	17,9
Comisiones de ofic. de crédito (US\$)	0	0	0	0	0

a I: individual; G: grupal.

b Se considera la diferencia del 100% y la tasa de morosidad a partir de un día.

J.M. Larson, S.M. Smith, D.G. Abler,
C. Trivelli
TITULACIÓN DE TIERRAS EN
EL PERÚ: ¿SE ESTÁ CUMPLIENDO
LA PROMESA?

La titulación de tierras —el registro formal de tierras que anteriormente eran utilizadas sin un título— es una política que se viene llevando a cabo en gran parte de América Latina y el resto del mundo en desarrollo. Como la inseguridad en la tenencia de la tierra se percibe como un freno significativo al desarrollo, el propósito de la titulación es facilitar el acceso al crédito formal, alentar la inversión en las tierras y, por tanto, incrementar la productividad y producción agrícolas. También es posible que, con derechos de propiedad asegurados, los agricultores se conviertan en mejores administradores de la tierra y que adopten técnicas de conservación. La titulación también podría estimular y fortalecer los mercados de tierras, lo que alentaría la transferencia de tierras a productores más eficientes y/o la reconcentración de la propiedad de la tierra. Debido a que los beneficiarios de la titulación con frecuencia están entre los más pobres, es imperativo comprender los efectos de este programa.

El objetivo general de este artículo es examinar los efectos de la titulación de tierras sobre los beneficiarios en la costa peruana. Específicamente, analizaremos los efectos de la titulación de tierras sobre el acceso al crédito, la inversión en explotaciones agrícolas, el uso de técnicas de conservación y el funcionamiento de los mercados de tierras. Indagaremos si los agricultores tienen un mayor acceso al crédito luego de recibir los títulos y cómo ese acceso podría variar dependiendo de las características de la tierra o del agricultor. Intentaremos determinar si los agricultores cambian sus técnicas agrícolas para incrementar la viabilidad de la producción a largo plazo una vez que tienen asegurada la tenencia. También examinaremos si la titulación mejora la fluidez en el mercado de tierras y, si es así, si los pequeños agricultores y arrendatarios tienen acceso a ese mercado.

IMPORTANCIA TEÓRICA

Hipotéticamente, el objetivo de la emisión gubernamental de títulos de propiedad de las tierras es fortalecer el desarrollo rural a través de tres vías. En primer lugar, facilitar el acceso al crédito ("efecto garantía"). Los bancos consideran los títulos de propiedad como una garantía, motivo por el cual la titulación aumentaría el acceso al crédito formal. Segundo, al proteger los derechos de los beneficiarios contra posibles reclamos de terceros sobre la propiedad de la tierra, el objetivo de los títulos es incrementar el sentido de seguridad en la tenencia y, por lo tanto, elevar las posibilidades de hacer un mejor uso de la tierra y realizar inversiones agrícolas a largo plazo (seguridad o "efecto inversión"). Finalmente, los títulos también facilitan las transferencias porque muestran que el poseedor de la tierra titulada es el verdadero propietario y que tiene derecho a transferir su propiedad. Esto significa que con la mejora del factor movilidad, es posible que la tierra encuentre su camino hacia el productor más eficiente ("efecto transacción"). Trataremos de examinar cada uno de estos tres puntos.

ACCESO AL CRÉDITO

Durante largo tiempo la tierra se ha usado como una valiosa garantía, porque es un bien fijo y relativamente inmune a los daños. Debido a que los títulos establecen claramente la propiedad, los bancos los valoran como garantía, ya que no hay restricciones sociales o políticas sobre la ejecución de hipotecas. La falta de títulos reduce el valor de la tierra como garantía, porque el propietario no podría transferirla al banco en caso de incumplimiento de un crédito. Aunque la mayoría de países en desarrollo posee mercados crediticios informales para agricultores sin títulos, las tasas de interés por lo general son mucho más elevadas debido al mayor riesgo.

En vista de que con frecuencia se necesita crédito para comprar insumos y realizar mejoras en la productividad, comprender las restricciones en el mercado crediticio es esencial para impulsar el crecimiento y desarrollo económico. Dos factores comúnmente reconocidos que podrían limitar el acceso de hogares pobres a los mercados crediticios son los costos fijos de transacción y la "información incompleta"¹. Los costos fijos de transacción incluyen la preparación de la solicitud y la evaluación de la viabilidad del proyecto. Debido a que esos costos son fijos, son relativamente mayores para los préstamos pequeños y, por tanto, vuelven prohibitivo el costo de dichos préstamos. La "información incompleta" se refiere a la dificultad

1. Bradford, L. Barham; Stephen Boucher y Michael R. Carter: "Credit Constraints, Credit Unions and Small-Scale Producers in Guatemala", en *World Development* 24 (5), 793-806, 1996.

que enfrenta el prestamista para determinar el riesgo del crédito. Aunque la información incompleta es un costo para el prestamista en todo tipo de créditos, podría haber un prejuicio hacia los pobres si la riqueza se usa para determinar el riesgo del crédito o si las relaciones sociales y la reputación favorecen a los prestatarios más adinerados. Debido a que hay más posibilidades de que los hogares pobres tengan una mayor restricción al crédito, entender el efecto de la titulación sobre el acceso al crédito para esos agricultores es importante por razones de equidad.

INVERSIÓN EN CONSERVACIÓN Y MEJORAS

Además de facilitar el acceso al crédito (el “efecto garantía” descrito anteriormente), el objetivo de los títulos es incrementar el sentido de seguridad de la tenencia entre los propietarios para que éstos tengan más posibilidades de hacer inversiones en prácticas que intensifiquen la viabilidad de la producción agrícola a largo plazo, tales como instalar sistemas de irrigación. Si los agricultores temen al desalojo y no tienen certeza de si podrán disfrutar de los futuros beneficios de su inversión, serán renuentes a realizarla. Esto se denomina “seguridad” o “efecto inversión”.

La tercera teoría que vincula los derechos de propiedad y el incremento de la inversión tiene que ver con las “ganancias comerciales”². Si los derechos de propiedad mejor establecidos facilitan la venta de las tierras al reducir el riesgo a los potenciales compradores, los propietarios podrían sentirse motivados a invertir en la tierra, confiados en que recibirán una compensación por su inversión.

MERCADOS DE TIERRAS EN FUNCIONAMIENTO

La propiedad segura también es necesaria para que funcione totalmente el mercado de tierras, lo que facilita la transferencia de tierras al usuario más productivo (el “efecto transacción”). Sin un claro y definitivo derecho a la tierra, los agricultores tendrán dificultad para transferir sus derechos de propiedad a otros, pues los costos de transacción aumentarán y los mercados de tierras se verán limitados. La inseguridad también reduce el valor del mercado de la tierra para los compradores, porque éstos no pueden estar seguros de que terceras partes no tengan derechos sobre la tierra. En este sentido, la seguridad sobre la propiedad se refiere no sólo al actual propietario sino también a cualquier otro propietario futuro.

2. Besley, Timothy: “Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana”, en *Journal of Political Economy* 103 (51), 903-937, 1995. Wachter, Daniel: “Farmland Degradation in Developing Countries: The Role of Property Rights and an Assessment of Land Titling as a Policy Intervention”. Land Tenure Center Paper 145, 1992.

Atwood³ explica el punto de vista de Johnson sobre cómo la propiedad consuetudinaria puede restringir las ventas. Bajo un sistema de derechos de propiedad seguros sobre la tierra, los agricultores más productivos compran tierras de los agricultores menos productivos, con una ganancia neta para ambos. Esto puede ocurrir porque el agricultor B, el más productivo, espera obtener un mayor rendimiento de la tierra que el agricultor A, el menos productivo, y por lo tanto está deseando pagar más por ella que lo que el agricultor A considera como su valor. El riesgo y los costos de la transacción de transferencias consuetudinarias reducen la recuperación esperada por el agricultor B, quien naturalmente baja su precio de oferta, posiblemente a tal punto que la venta no se produce. El resultado es una pérdida de la producción total y un viraje en la curva de demanda de tierras, con precios más bajos y menores ventas.

En vista de que las transferencias de tierras se facilitan con la titulación, una preocupación será si el mercado en realidad es capaz de transferir tierras a usuarios más productivos, tal como se considera hipotéticamente, y en ese sentido, si la gente con pocos recursos financieros puede tener acceso al mercado. En teoría esa gente pobre, aun la más productiva, podría no ser capaz de comprar tierras debido a las imperfecciones de los mercados de tierras y capital⁴. Por lo general, los mercados de tierras violan el criterio de “mercado perfecto”, y en el mundo en desarrollo las violaciones son aún más pronunciadas. Tal como ocurre con el crédito, los costos fijos para las ventas de tierras afectan de manera desproporcionada la venta de pequeñas parcelas. Muchos costos de transferencia –como el registro de títulos– son fijos y, por tanto, especialmente onerosos para los compradores de pequeñas parcelas.

En sistemas de propiedad bimodal, que se encuentran generalmente en América Latina, el mercado de tierras se divide en dos submercados: uno para las unidades grandes y otro para las pequeñas. Típicamente, los pequeños agricultores venden a otros agricultores de similar escala, y los grandes agricultores venden a otros grandes agricultores, aunque el mercado para unidades grandes es el que controla la mayoría de las tierras y es menos activo que el de las pequeñas. Las unidades grandes por lo general no están subdivididas, lo que reduce la cantidad de tierra dentro del rango

3. Atwood, David A.: “Land Registration in Africa: The Impact on Agricultural Production”, en *World Development* 18 (5), 659-671, 1990.

4. Carter, Michael R. y Dina Mesbah: “Economic Theory of Land Markets and its Implications for the Land Access of the Rural Poor”, en Shearer y otros: *Land Tenure Center*, Paper 141, 1990. Shearer, Eric B.; Susana Lastarria-Cornhiel y Dina Mesbah: “The Reform of Rural Land Markets in Latin America and the Caribbean: Research, Theory, and Policy Implications”, en *Land Tenure Center*, working paper 141, 1991, including Carter, Michael R. y Dina Mesbah: “Economic Theory of Land Markets and Its Implications for the Land Access of the Rural Poor”, 1990. Stringer, Randy: “A Profile of Land Markets in Honduras”. Land Tenure Center Working Paper, April, 1989.

de precios de los pequeños productores. Los factores sociales también limitan el movimiento de tierras de un submercado al otro⁵.

Hay dos hipótesis enfrentadas acerca del efecto de un mercado de tierras activo sobre la estructura de propiedad de la tierra bajo condiciones de mercado imperfectas. La primera es que el mercado promoverá una distribución más eficiente entre productores pequeños y grandes y transformará gradualmente la estructura agraria al transferir la tierra a quienes no la tienen. Debido a una mayor utilización de mano de obra y menores costos laborales en fincas pequeñas, los pequeños productores podrán ofrecer más a los grandes productores por la ampliamente documentada relación inversa entre tamaño y productividad de las tierras⁶. La segunda hipótesis es que, con múltiples mercados imperfectos, la activación del mercado trasladará recursos a las fincas de la escala de producción mejor ubicada para expandirse debido a las ventajas en otros mercados, es decir, los mercados de capital.

Carter y Mesbah⁷ explican el modelo Carter-Kalfayan, que sugiere que la segunda hipótesis es más probable. Aunque los mercados laborales imperfectos favorecen a los pequeños agricultores, estas ventajas podrían ser superadas por los mercados de capital imperfectos. La ventaja de las grandes fincas en los mercados de capital se debe a varios factores. Primero, la ventaja se crea por los subsidios gubernamentales al crédito, que generalmente fluyen hacia los grandes productores debido a que éstos tienen acceso a la información requerida para sacar provecho de esos subsidios. Segundo, dentro del mercado de créditos, la percepción del riesgo y los costos relativamente altos del crédito para los pequeños agricultores hace que los prestamistas sean renuentes a ofrecerles créditos. Cuando las ventajas del mercado de créditos para los grandes productores sean mayores que las del mercado laboral para los pequeños productores, el incremento de la actividad en los mercados de tierras podría llevar a una creciente concentración de la propiedad de la tierra. Además, los costos fijos de transacción favorecen la compra de grandes unidades de tierra porque incrementan el precio por unidad de tierra en las unidades pequeñas, proporcionando, por tanto, una fuerza adicional hacia la creciente concentración de la propiedad.

5. Dorner, Peter y Bonnie Saliba: "Interventions in Land Markets to Benefit the Rural Poor", en *Land Tenure Center*, Research Paper 74, September, 1981.

6. Barraclough, Solon: "Alternate Land Tenure Systems Resulting From Agrarian Reform in Latin America", en *Land Economics* 46, 215-228, 1970. Doving, Folke: "Land Reform and Productivity in Mexico", en *Land Economics* 46, 264-274, 1970. Griffin, Keith: *Land Concentration and Rural Poverty*. London: MacMillan, 1976. Thiesenhusen, William C., ed.: *Searching for Agrarian Reform in Latin America*. Boston: Unwin Hyman, 1989.

7. Carter y Mesbah, ob. cit.

EVALUACIONES PREVIAS SOBRE PROYECTOS DE TITULACIÓN DE TIERRAS

Estudios previos sobre titulación de tierras han tenido resultados mixtos y débiles. Estudios realizados en Tailandia⁸ comparando agricultores que invadieron tierras de una reserva forestal pública con agricultores que trabajaban tierras de propiedad privada, indicaron que los títulos incrementaron el acceso al crédito formal y estimularon la inversión. Sin embargo, estudios sobre programas de registro de tierras en países africanos⁹ no hallaron vínculos sólidos entre títulos de tierras y utilización de créditos, debido a que los mercados de créditos son débiles en esos países. Besley¹⁰ encontró que la inversión tiene una significativa relación con los derechos de propiedad, aunque esto no parece causado por el "efecto garantía".

Investigaciones en América Latina sugieren que la titulación no afecta a todos los agricultores de manera uniforme. Algunos estudios encontraron que los títulos sí facilitan el acceso al crédito y estimulan la inversión, pero que esos resultados están limitados o más dirigidos hacia agricultores medianos a grandes¹¹. Otros encontraron resultados positivos sólo cuando la titulación de tierras se combinó con acceso a asistencia técnica y crédi-

8. Feder, Gershon: "Land Ownership Security and Farm Productivity: Evidence from Thailand", en *Journal of Development Studies* 24 (1), 16-30, 1987. Feder, Gershon y Tongroj Onchan: "Land Ownership Security and Farm Investment in Thailand", en *American Journal of Agricultural Economics* 69 (2), 311-320, 1987. Feder, Gershon y Tongroj Onchan: "Land Ownership Security and Farm Investment: Reply", en *American Journal of Agricultural Economics* 71 (1), 215-216, 1989. Feder, Gershon y David Feeny: "Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy", en *World Bank Economic Review* 5 (1), 135-153, 1991.

9. Atwood, D., ob. cit. Barrows, Richard y Michael Roth: "Land Tenure and Investment in African Agriculture: Theory and Evidence", *Journal of Modern African Studies* 28 (2), 265-297, 1990. Coldham, Simon F.R.: "Land Tenure Reforms in Kenya: the Limits of Law", en *Journal of Modern African Studies* 17 (4), 615-627, 1979. Haugerud, Angelique: "The Consequences of Land Tenure Reform among Smallholders in the Kenya Highlands", en *Rural Africana* 15-16, 65-89, 1983. Hunter, John y Carl Mabbs-Zeno: "African Land Tenure", en *Agricultural Administration* 23, 109-122, 1986. Migot-Adholla, Shem; Peter Hazell; Benoit Blarel y Frank Place: "Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa: A Constraint on Productivity?", en *World Bank Economic Review* 5 (1), 155-175, 1991.

10. Besley, T., ob. cit.

11. Carter, Michael R. y Pedro Olinto: "Getting Institutions Right for Whom? The Wealth-Differentiated Impact of Property Rights Reform on Investment and Income in Rural Paraguay", en *Land Tenure Center*, mimeo, 1996. López, Ramón: "Land Titles and Farm Productivity in Honduras". Department of Agricultural and Resource Economics, University of Maryland, mimeo, 1996. Seligson, Mitchell A.: "Agrarian Reform in Costa Rica: The Impact of the Title Security Program", en *Inter-American Economic Affairs* 35 (4), 31-56, 1982.

to¹². En una evaluación de varios proyectos de titulación de tierras en América Latina y el Caribe, Stanfield¹³ resaltó la firmeza de los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra y también la importancia del acceso al crédito, asistencia técnica y mercados.

EL CONTEXTO PERUANO

El gobierno del Perú ha recibido fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para poner en marcha un proyecto de titulación y registro de tierras: el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT). Según el informe del proyecto del BID, uno de los objetivos generales de este proyecto es apoyar “el establecimiento de un mercado rural de tierras en el Perú que opere de una manera abierta, flexible y transparente a través de una decisiva regularización de la tenencia de todas las propiedades creadas bajo la reforma agraria”. La titulación en el marco de este proyecto empezó en setiembre de 1996, inicialmente en la región costera.

La reforma agraria peruana de 1969 otorgó tierras bajo diversos tipos de estructuras organizativas. Entre éstas, las Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) se convirtieron en una de las formas de producción más comunes en la costa. Desde principios de los años ochenta, gran parte de esa tierra fue dividida informalmente –o “parcelada”– entre los miembros de las cooperativas. Luego de la parcelación, la mayoría de las CAP se transformaron en Cooperativas Agrarias de Usuarios (CAU). Aunque la mayoría de las parcelas de las CAU eran cultivadas individualmente, algunas tierras y la mayoría de los bienes de capital eran de propiedad colectiva. Estas CAP y CAU estuvieron entre las primeras en recibir títulos.

Tanto la parcelación como la ocupación informal han llevado a que una vasta mayoría de agricultores en el Perú carezca de derechos de propiedad formales sobre sus tierras. Cifras del censo agrícola de 1994 indican que sólo 24% de todos los propietarios de tierras tenían un título registrado y válido. El gobierno del Perú ha intentado cambiar esta situación a través de varias medidas. A principios de los noventa fue aprobada una serie de leyes que facilitaban y estimulaban a los agricultores a registrar sus tierras. El incentivo para registrar la propiedad de la tierra se incrementó en 1992, con el cierre del Banco Agrario. El cierre de este

12. Larson, Janelle M., Godfrey Tyler y Theodosios Palaskas: “Land Titling and Technical Efficiency Among Small Coffee Producers in Honduras”, en *Canadian Journal of Development Studies*, XX (2): 379-400, 1999. Sáenz, Carlos y C. Foster Knight: “Tenure Security, Land Titling and Agricultural Development in Costa Rica”, University of Costa Rica, School of Law, Agrarian Law Project, 1971. Seligson, M., ob. cit.

13. Stanfield, David: “Rural Land Titling and Registration in Latin America and the Caribbean: Implications for Rural Development Programs”. Madison, Wisconsin: Land Tenure Center, 1990.

banco significó que el acceso al crédito formal estuviera esencialmente fuera del alcance de quienes no tenían un título formal de sus tierras. La nueva Constitución de 1993 y la Ley de Tierras de 1995 incrementaron la seguridad de la tenencia de los grandes terratenientes, al eliminar los topes sobre la cantidad de tierras que se puede tener en propiedad y al restringir las expropiaciones. Esto también interrumpió la concesión de tierras de propiedad del Estado, que ahora se pueden adquirir sólo a través de subastas públicas. Finalmente, el PETT se inició en 1996. En 1997, las delimitaciones se incrementaron cuando se aprobó una ley que permite la expropiación de tierras ociosas detentadas por comunidades campesinas de la costa.

El Censo Agropecuario de 1994 encontró que una de las principales limitaciones al desarrollo de las actividades económicamente productivas en las zonas rurales es la dificultad de acceder al crédito¹⁴. La falta de financiamiento es tan severa que grandes cantidades de tierras permanecen ociosas debido a que los agricultores no pueden afrontar los gastos de cultivarlas. Sólo 16,4% de los hogares en las zonas rurales usó el crédito, y menos de 3% utilizó los recursos formales¹⁵. Los mercados de tierras y créditos en el Perú están interrelacionados: la propiedad de la tierra facilita el acceso al crédito, y la falta de financiamiento para cultivar la tierra es una de las principales razones que tienen los pequeños agricultores para vender, alquilar o compartir el cultivo¹⁶. Además, las limitaciones del mercado de tierras debilitan el valor de un título como garantía, debido a que el banco no podrá vender la tierra y cancelar la deuda en un período razonable¹⁷.

En parte debido a la falta de crédito y en parte porque los agricultores menos productivos sin títulos claros sobre sus tierras están impedidos de venderlas a agricultores más productivos, Trivelli y Abler¹⁸ encontraron diferencias sustanciales en la productividad de la tierra entre fincas con título y fincas sin título. Sus estimaciones sobre el valor marginal del producto de la tierra tanto en tierras tituladas irrigadas como tierras titula-

14. Trivelli, Carolina: *Crédito en los hogares rurales de Perú*, Investigaciones Breves 4, Lima: Consorcio de Investigación Económica, 1997.

15. Instituto Cuánto: "Encuesta Nacional de Hogares Sobre Medición de Niveles de Vida, Mayo-Julio 1994", survey datasets, 1995.

16. Ugaz R., Federico: "Dinámica del mercado de tierras y transformaciones en el agro costero: los casos de Piura y Huaral", en Efraín Gonzales de Olarte, Bruno Revesz y Mario Tapia, ed.: *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VI*. Lima: SEPIA, 1997.

17. Barrantes, Roxana y Carolina Trivelli: "Tenencia de tierras y liberalización de mercados", en Dancourt, O.; E. Mayer y C. Monge, ed.: *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VI*. Lima: SEPIA, 1994.

18. Trivelli, Carolina y David Abler: "El impacto de la desregulación en el mercado de tierras", en Efraín Gonzales de Olarte, Bruno Revesz y Mario Tapia, ed., ob. cit.

das no irrigadas fueron positivas y estadísticamente significativas, si bien las estimaciones eran muy cercanas a cero en magnitud y estadísticamente no significativas para tierras no tituladas irrigadas y tierras no tituladas no irrigadas.

DESCRIPCIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO¹⁹

El valle de Huaral, uno de los más ricos de la costa peruana, se encuentra a unos 80 kilómetros al norte de Lima. Está adecuadamente integrado en los mercados de insumos y productos, ya que se puede acceder fácilmente a los insumos agrícolas, hay varios bancos y Lima proporciona un mercado para gran parte de su producción.

Con 22 000 hectáreas apropiadas para el cultivo, 78% de tierra agrícola en este valle está en manos de pequeños productores (menos de 50 hectáreas). Hay unas mil pequeñas fincas, y su tamaño promedio es de alrededor de 5 hectáreas. La mayoría de los pequeños agricultores adquirió sus tierras a través de la parcelación de las cooperativas, mientras que sólo 5,6% compró las tierras. Casi todos los agricultores tienen algún tipo de documento que indica la propiedad de su tierra, y 70% ha recibido títulos a través del actual proyecto de titulación.

El mercado de tierras en Huaral es limitado. El índice de movilidad, que indica el porcentaje de tierras vendidas en el año, fue de 1,8% en 1992, mientras que en otras partes de la América Latina rural los índices por lo general duplican ese nivel. Los mercados de alquiler de tierras y de aparcería también están poco desarrollados, con el resultado de que gran parte de esa tierra permanece ociosa. En su mayoría las transacciones que se realizan son entre amigos y familiares. Es especialmente significativo que los mercados de tierras no se hayan desarrollado en Huaral, ya que esta región tiene acceso a mercados y tiene una alta proporción de tierras tituladas.

A pesar de la presencia de bancos, hay poco crédito agrícola formal en Huaral. Los bancos podrían ser renuentes a otorgar créditos a pequeños agricultores por una serie de razones. Otros sectores son más lucrativos y tienen menores costos financieros, y aún con la titulación, hay restricciones sociales sobre la ejecución de hipotecas. Sin embargo, hay fuentes informales de crédito; las principales son los comerciantes y proveedores, y la mayoría de quienes reciben créditos tienen una relación personal o profesional con el prestamista. Los préstamos son de corto plazo (menos de nueve meses) y la mayoría de los créditos informales tiene tasas de interés reales negativas. No obstante, los créditos suelen ser reembolsados

19. A menos que se indique otra cosa, las estadísticas relacionadas al valle de Huaral provienen de Alvarado, Javier: "Los contratos de tierras y crédito en la pequeña agricultura: un análisis institucional". Lima: CEPES, 1996, y Ugaz, F., ob. cit.

en productos y el prestamista ofrece un precio menor que el del mercado, con lo que aumenta su tasa efectiva de ganancia. En estos créditos casi no se usan garantías formales.

CARACTERÍSTICAS DE LAS FINCAS ENCUESTADAS

En el valle de Huaral, entre enero y marzo de 1999 se tomó una muestra aleatoria de 304 fincas seleccionadas por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) para ser incluidas en el estudio. De esas fincas, 283 informaron que estaban trabajando la tierra en ese momento. El cuestionario incluía preguntas sobre situación de la tenencia, producción agrícola, prácticas de conservación y otras inversiones en explotaciones agrícolas, involucramiento en mercados de tierras y uso del crédito, tanto formal como informal. Se preguntó a los agricultores acerca de sus percepciones sobre la titulación y sobre las características demográficas del hogar. Todas las fincas incluidas en el estudio estaban irrigadas, y debido a que el área de estudio era pequeña, se asumió que no había diferencias significativas en la calidad de la tierra.

La edad promedio de los agricultores era de sesenta años, y el tamaño promedio de los hogares era de 4,5 miembros. Los agricultores encuestados tenían diversos niveles de escolaridad. Casi un octavo de los agricultores (12%) no había tenido educación formal, mientras que 56% había completado la escuela primaria. El 25% de los agricultores había concluido la escuela secundaria y 7% tenía algún nivel de educación superior. Al preguntárseles sobre su principal ocupación, 76% respondió que la agricultura, seguidos por 21% que se clasificaron principalmente como empleados.

Al igual que otras fincas en el valle, el promedio del área cultivada era de 4,5 hectáreas y casi todas las fincas tenían menos de diez hectáreas. Las fincas que cultivaban menos de dos hectáreas constituían 22% de la muestra, mientras que 49% de las fincas tenía entre 2 a 4,9 hectáreas. El 21% de fincas tenía entre 5 y 9,9 hectáreas y el restante 8% tenía entre 10 y 36 hectáreas.

El 65% de los agricultores tenía títulos registrados de sus tierras, y otro 7,8% se encontraba en proceso de recibir un título. El 17% de las fincas tenía otro documento que indicaba la propiedad de la tierra, tales como "certificado de posesión" o un "documento de herencia", mientras que el restante 10% no tenía ningún documento. Para el propósito de este trabajo, sólo las fincas que actualmente poseen un título registrado serían consideradas "tituladas". Aunque todavía había algunas fincas agrupadas en el área, casi todos los agricultores encuestados (96%) cultivaban individualmente. Lo que más sorprendió es que no había relación entre el nivel de tenencia y la organización de la finca. Sólo una pequeña parte de los agricultores (8,6%) recibió su título de propiedad a través del PETT (desde 1996). Casi 10% de las fincas recibió títulos antes de 1970, y otro 28% recibió títulos en los años setenta, 44% recibió el título en los años ochenta, y 10% entre 1990 y 1995.

Un doceavo de los encuestados indicó que tenía tierras ociosas. Tal como habían encontrado estudios previos, la principal razón de que la tierra no se trabaje es la falta de financiamiento, citada por 42% de los que tenían tierras ociosas. Confirmando nuevamente investigaciones previas, había poca tierra agrícola para alquilar: sólo uno de los encuestados estaba cultivando tierra alquilada.

La agricultura era la principal fuente de ingresos para estos agricultores, pues recibían un promedio de 82% de sus ingresos de esta fuente. Sin embargo, los agricultores titulados obtuvieron una mayor proporción de sus ingresos de la agricultura que los agricultores no titulados: 56% de los agricultores titulados percibieron todos sus ingresos de la agricultura, mientras que esto ocurría para sólo 38% de los no titulados. En preguntas relacionadas, 42% de todos los hogares tenía un integrante empleado fuera de la finca y 20% de los hogares tenía un miembro que recibía una pensión.

Las fincas encuestadas estaban integradas al mercado, pues producen mayoritariamente para éste. El 25% señaló el algodón como principal cultivo, 28% mencionó frutas y 29% cultivaba mayoritariamente hortalizas. El uso de insumos es extendido. Casi todas las fincas usan fertilizantes químicos (97%) y pesticidas (99%). Sin embargo, se vieron diferencias estadísticamente significativas en el nivel de uso de estos insumos entre fincas con o sin títulos. Aunque 99% de las fincas tituladas usaba fertilizantes químicos, sólo 95% de las no tituladas lo hacían (véase el cuadro 1). Todos los agricultores con títulos informaron que usaban pesticidas, mientras que 96% de los no titulados lo hacía. El 29% de las fincas tituladas usó análisis del suelo, en comparación con 14% de las fincas no tituladas. Aunque las diferencias no eran estadísticamente significativas, 3% de las fincas no tituladas usaba un mínimo de labranza y 5% de las fincas tituladas lo hacía. Las fincas tituladas también tenían una tasa elevada de rotación de cultivos (66% en comparación con 55%) y un uso ligeramente más alto de canales de agua (6% frente a 5%). Aunque la diferencia no era estadísticamente significativa, las fincas no tituladas estaban más dispuestas a tener algunos canales de irrigación construidos de un material diferente al barro que las fincas tituladas: 8,1% de las fincas no tituladas tenía esos canales en comparación con 4,2% de las fincas tituladas.

Tal como se ha visto en anteriores investigaciones, en Huaral la actividad del mercado de tierras es limitado. Sólo 4,6% de los agricultores compró tierras en los últimos cinco años y sólo 5,3% vendió tierras en el mismo período. Las tierras involucradas en esas transacciones tenían un alto nivel de titulación, ya que 80% de la tierra vendida y 71% de las parcelas compradas tenía títulos registrados, en comparación con 65% de todas las parcelas. Todas las compras de tierras fueron financiadas por los propios fondos del comprador o con ayuda de familiares, lo que indica la falta de participación de la banca comercial en el financiamiento de la compra de tierra agrícola.

Cuadro 1
Uso de insumos y técnicas de conservación en fincas tituladas y no tituladas

Insumo/técnica	Fincas tituladas (%)	Fincas no tituladas (%)
Fertilizante químico*	98,91	95,37
Pesticida*	100,00	96,26
Herbicida*	56,61	39,25
Fungicida*	85,19	85,05
Fertilizante orgánico	97,88	94,50
Análisis del suelo*	29,32	14,41
Labranza mínima	5,26	2,70
Rotación del suelo*	65,97	54,95
Canales de agua	5,76	4,50

*Indica una significación Chi al cuadrado al 95% de confianza o mejor.

Los agricultores encuestados tenían una mayor participación en el mercado de créditos que el promedio nacional, pues 40% de las fincas recibió créditos agrícolas en los últimos tres años. De ellos, 19% recibió créditos de un banco formal, 14% de una fuente comercial informal, tales como proveedores, comerciantes o procesadores, y 4,6% de una fuente gubernamental. El restante 6% recibió préstamos de familiares o amigos. Aunque fuentes comerciales informales proporcionaron créditos a muchos agricultores, los montos de los préstamos eran menores y la duración de los mismos más corta que la de los bancos comerciales –6% en comparación con 13%– (véase el cuadro 2). Con relación al corto cronograma para el reembolso del crédito, casi todos los préstamos, sin considerar la fuente, fueron usados para la adquisición de insumos y maquinaria agrícola (13%). Las tasas de interés podrían no ser comparables, ya que muchos créditos de fuentes comerciales informales fueron en productos y el reembolso incluía un precio reducido por la mercadería. Otros factores que influyen en el uso del crédito de diversas fuentes serán explorados más adelante.

El uso del crédito varía con el tamaño de la finca. Sólo 16% de las fincas con menos de 2 hectáreas recibió créditos, en comparación con 44% de aquellas con 2 a 4,9 hectáreas, 51% de aquellas con 5 a 9,9 hectáreas y 59% de aquellas con 10 hectáreas o más. Una prueba Chi al cuadrado mostró que estas diferencias son estadísticamente significativas en 1%.

PERCEPCIONES DE LOS AGRICULTORES SOBRE LA TITULACIÓN DE TIERRAS

Las opiniones de los agricultores sobre el valor de los títulos de tierras fueron evaluadas mediante una serie de preguntas. Sobre todo, ellos creían que los títulos mejoraban el acceso al crédito e incrementaban el valor de

Cuadro 2
Comparación de créditos agrícolas de bancos comerciales y
prestamistas comerciales informales

Fuente	Número de fincas (%)	Monto medio (Des. estándar)
Banco	53 (18,7%)	US\$ 8161,77 (10 427,48)
Informal	39 (13,8%)	US\$ 2962,42 (7373,59)

las tierras. Casi todos los agricultores (87%) consideraron que los titulados tenían en general mayor acceso al crédito, y 68% dijo que su propio acceso al crédito había mejorado desde que recibió el título de su tierra. El 44% informó que tener un título de propiedad le había permitido obtener créditos de una fuente formal a la que no habría tenido acceso sin título, y 27% señaló que tener un título le había proporcionado acceso a fuentes informales de crédito. Desconocían los efectos de los títulos sobre los términos de los créditos. El 23% pensaba que el título no tenía ningún efecto sobre la tasa de interés de los préstamos, mientras que 18% consideraba que los titulados recibían tasas más altas y 18% creía que las tasas serían menores. Un gran número de agricultores (43%) pensaba que un título incrementaría el monto del crédito recibido, mientras que 16% consideraba que no habría diferencia. El proceso de obtención de un crédito usando el título como garantía era percibido como más difícil por 36% de los encuestados, mientras que sólo 9% pensaba que era más fácil.

El 82% de los encuestados creía que los títulos incrementaban el valor de la tierra. Las razones más citadas fueron que los títulos aumentaban el acceso al crédito (57%) y facilitaban la venta de la tierra (21%). Otras razones incluían la aclaración de los derechos de propiedad, el facilitamiento de la herencia y, simplemente, que los títulos incrementan el precio de venta de las tierras. De los no titulados, 86% tenía interés en obtener el título. Las razones que dieron fueron incrementar la seguridad (73%), mejorar el acceso al crédito (44%), obtener créditos de una fuente formal (30%), vender la tierra (10%) y facilitar la herencia (5,1%)²⁰. Llamó la atención que todos los encuestados citaron todos los beneficios teóricos de la titulación.

Debido a los posibles beneficios de la titulación, uno se pregunta por qué casi un tercio de las parcelas permanece sin título. Evidencias anecdóticas sugieren que la falta de documentos requeridos para la tierra es un obstáculo para algunos que quieren titular su tierra. La dificultad de obte-

20. Los encuestados podían dar más de una razón.

ner créditos formales incluso con un título desincentiva aún más la titulación. La cantidad de fincas tituladas difiere de la cantidad de tierras ocupadas. Fincas con menos de 2 hectáreas tenían una tasa de titulación de 44%, en comparación con 73% de las fincas con 2 a 4,9 hectáreas, 77% de las fincas con 5 a 9,9 hectáreas y 82% de las de 10 hectáreas o más. Podría ser que los pequeños agricultores tengan menos probabilidades de obtener la documentación requerida para la titulación, o quizá los propietarios de esas fincas perciben menos beneficios de los títulos ya que tienen menos posibilidades de recibir un crédito formal aun con un título.

MODELO ANALÍTICO

En vista de que el acceso al crédito es crítico para la capacidad del agricultor individual para comprar insumos y para un más amplio desarrollo rural, este punto se tratará analíticamente. Para determinar el efecto de la titulación de tierras y otras características de la finca y el agricultor sobre el acceso al crédito, se estimaron una serie de modelos *tobit*: el primero para el monto total de créditos recibidos de todas las fuentes, el segundo para el monto de los préstamos recibidos de bancos comerciales y el tercero para créditos recibidos de prestamistas comerciales informales. Las variables estimadas fueron definidas como sigue:

VARIABLES DEPENDIENTES

Log crédito total = el logaritmo del monto total de créditos recibidos (en dólares EE.UU.) de todas las fuentes en los últimos tres años.

Log crédito bancario = el logaritmo del monto de créditos recibidos (en dólares EE.UU.) de bancos comerciales en los últimos tres años.

Log crédito informal = el logaritmo del monto de créditos recibidos (en dólares EE.UU.) de prestamistas comerciales informales en los últimos tres años.

VARIABLES INDEPENDIENTES

Log total tierras = el logaritmo del total de hectáreas de tierras agrícolas ocupadas, incluyendo tierras cultivadas y ociosas

Título = 1 si el agricultor es propietario de tierras con un título registrado ya sea en el Registro Predial o en los Registros Públicos, y 0 de otra manera.

Log % ingresos de la finca = el logaritmo de la proporción del ingreso total de fuentes agrícolas.

Algodón = 1 si el principal producto cultivado en la finca es algodón, y 0 de otra manera.

Fruta = 1 si el principal producto cultivado en la finca es fruta, y 0 de otra manera.

Hortalizas = 1 si el principal producto cultivado en la finca son hortalizas y 0 de otra manera.

Log edad = el logaritmo de la edad del jefe de familia

Log educación = el logaritmo del nivel de educación completada por el jefe de familia

Las estadísticas descriptivas para esas variables se encuentran en el cuadro 3. Ya que muchas observaciones carecieron de información sobre las características del agricultor, el tamaño de la muestra a ser analizada es de 134.

El modelo *tobit* para el crédito total recibido en los últimos tres años comprende todas las fuentes de crédito, incluyendo bancos comerciales, fuentes gubernamentales y otras fuentes informales tales como familiares o amigos y organizaciones no gubernamentales. Los resultados de este modelo, mostrados en el cuadro 4, indican que el tamaño de la finca y los productos comerciales cultivados, incluyendo algodón, frutas y hortalizas, están positivamente asociados con el monto del crédito recibido²¹. Tener un título registrado no es un factor significativo para determinar el monto total del crédito recibido en todas las fuentes.

Una comparación de los modelos para crédito de bancos comerciales y prestamistas comerciales informales (véase el cuadro 5) muestra los factores diferenciados considerados por estos dos tipos de prestamistas. En el modelo para los bancos comerciales, sólo el coeficiente por tener un título registrado fue positivo y estadísticamente significativo (con un nivel de confianza de 95%)²². A la inversa, en la regresión para crédito desde

Cuadro 3
Estadísticas descriptivas para variables dependientes e independientes en modelos *tobit*

Variable	Intermedio	Des. estándar	Mín.	Máx.
Log crédito total	2,8670	3,8762	0,0000	10,6454
Log crédito bancario	1,7385	3,4242	0,0000	10,6454
Log crédito informal	1,1069	2,6247	0,0000	9,6321
Log total tierras	1,2673	0,6623	0,0000	2,8106
Título	0,6791	0,4686	0,0000	1,0000
Log % ingresos de la finca	4,3743	0,4998	1,6094	4,6052
Algodón	0,2985	0,4593	0,0000	1,0000
Fruta	0,2463	0,4325	0,0000	1,0000
Hortalizas	0,2836	0,4524	0,0000	1,0000
Log edad	4,0731	0,2233	3,2958	4,5539
Log educación	1,2955	0,5546	0,0000	2,3026

21. También se utilizó un modelo *probit* para acceso al crédito con resultados similares a los presentados en el cuadro 4.

22. Cuando la variable artificial para los productos se omite de la regresión, el coeficiente para el tamaño de la finca es positivo y significativo en 10%.

Cuadro 4
Coefficientes estimados para modelo *tobit* del crédito total recibido

Variable	Coefficiente estimado	Efectos marginales(a)
Constante	-33,9271 (0,1263)	
Log total tierras	3,3857** (0,0178)	1,2849
Título	2,9122 (0,1251)	1,1052
Log % ingresos de la finca	3,8468 (0,1494)	1,4598
Algodón	8,1398*** (0,0085)	3,0890
Fruta	5,8105* (0,0674)	2,2051
Hortalizas	8,0001*** (0,0096)	3,0360
Log edad	0,6104 (0,8840)	0,2316
Log educación	-0,1804 (0,9132)	-0,0685
σ	7,9847	

Niveles de significación: * Denota significación con un nivel de confianza de 90%, ** denota significación con 95% de confianza, y *** denota significación con 99% de confianza. Los valores entre paréntesis debajo de los coeficientes son la probabilidad $|Z| > z$. Log-L = 216,2273.

(a) Los efectos marginales son calculados en función del promedio de la muestra.

prestamistas comerciales informales, sólo el tamaño de la finca fue estadísticamente significativo y positivo, mientras que el coeficiente para educación formal fue negativo y significativo, lo que posiblemente indica que aquellos con mayores niveles de educación tienen acceso a otras fuentes de financiamiento. Esto muestra que aunque las grandes fincas tienen acceso al crédito de cualquier fuente, quienes poseen títulos tienen mayor acceso a montos crediticios más elevados y menores tasas de interés en los bancos comerciales.

IMPORTANCIA POLÍTICA

El problema de la inseguridad en la tenencia de la tierra en América Latina es extenso: se estima que alrededor de 70% de todos los agricultores en América Latina carece de un título legal seguro de sus tierras. En vista de que los proyectos de titulación son diseñados y llevados a cabo en otros países, los valles de la costa del Perú son un caso de estudio especialmente importante, ya que los agricultores de esta zona están adecuadamente integrados a los mercados y usan técnicas de producción modernas. Debi-

Cuadro 5
Coefficientes estimados para modelo *tobit* del crédito recibido de bancos comerciales y prestamistas comerciales informales

Variable	Coefficiente estimado	Efectos marginales(a)	Coefficiente estimado	Efectos marginales(a)
	Banco comercial		Prestamista comercial informal	
Constante	-99,0140 (0,7986)	-46,4884 (0,2824)		
Log total tierras	3,6438 (0,1171)	0,2619 (0,0439)	4,7791**	
Título	5,6287* (0,0789)	0,4046	0,0891 (0,9755)	0,0107
Log % ingresos de la finca	2,0322 (0,5403)	0,1461	9,2961 (0,1995)	1,1182
Algodón	47,3799 (0,9024)	3,4059	-5,2711 (0,2521)	-0,6340
Frutas	39,3276 (0,9189)	2,8271	1,6929 (0,6903)	0,2036
Hortalizas	46,4247 (0,9043)	3,3373	3,7920 (0,3460)	0,4561
Log edad	6,1296 (0,3964)	0,4406	-1,4469 (0,8150)	-0,1740
Log educación	3,6856 (0,2051)	0,2649	-4,5356* (0,0860)	-0,5456
s	10,2259		9,8484	
Log probabilidad	-138,4996		-108,8583	

Niveles de significación: * Denota significación con 95% de confianza, y ** denota significación con 99% de confianza. Los valores entre paréntesis debajo de los coeficientes son la probabilidad.

(a) Los efectos marginales son calculados en función del promedio de la muestra.

do a esta integración al mercado, esta zona podría impulsar un mercado de tierras dinámico y proporcionar información sobre cómo los pequeños agricultores pueden competir en un mercado de ese tipo.

Los temas investigados en este documento –acceso al crédito, inversión en explotaciones agrícolas y funcionamiento de mercados de tierras– están interrelacionados y tienen una importante función en el desarrollo rural. La falta de financiamiento ha sido claramente identificada como un obstáculo para la producción agrícola en el campo peruano. Incluso varios agricultores en el estudio tenían tierras ociosas porque carecían de financiamiento para cultivarlas. Aunque 40% de los agricultores encuestados recibió créditos agrícolas (alto para el Perú rural), menos de la mitad de ellos recibió un préstamo de un banco comercial. Los títulos de tierras facilitan el acceso a créditos formales pero el proceso de utilizar las tierras

como garantía en bancos comerciales es arduo y caro, lo que limita su uso. El acceso de los pequeños agricultores al crédito todavía es limitado, ya que sólo 16% de las fincas con menos de una hectárea recibió créditos.

La inversión en explotaciones agrícolas es esencial para mejorar la productividad y mantener la sostenibilidad de la producción. Todas las fincas en el estudio, tituladas y no tituladas, por lo general tienen altos niveles de uso de insumos. Sin embargo, las tierras tituladas exhiben un mayor uso de algunos insumos y técnicas de conservación. Esto podría deberse al mejor acceso al crédito formal, el efecto garantía, o quizás a un mayor sentimiento de seguridad en la tenencia.

Finalmente, mercados de tierras que funcionen totalmente permitirían transferir tierras a los usuarios más productivos. Esto podría proporcionar a los pobres sin tierra acceso a tierras o llevar a una reconcentración de la propiedad de la tierra y exacerbar la pobreza rural y la migración del campo a la ciudad. Dado que los mercados de tierras son limitados, no hay un amplio movimiento de tierras a productores más eficientes ni hay evidencia de reconcentración de la propiedad de la tierra. Las limitaciones en el mercado de créditos exacerban el estancamiento del mercado de tierras.

El análisis de los datos de las encuestas indica que la titulación en el valle de Huaral está mostrando algunos de los efectos esperados. El acceso al crédito formal ha mejorado con los títulos –especialmente para las fincas grandes– y hay una correlación positiva entre la titulación de tierras y el uso de algunos insumos y técnicas de conservación. La fluidez en el mercado de tierras todavía no ha mejorado, por eso la titulación aún no tiene un efecto significativo en la transferencia de tierras. Sin embargo, los agricultores más pequeños tienen reducidas tasas de titulación y, aun con títulos, un acceso más limitado al crédito, lo que deja algunas preguntas acerca del impacto de la titulación sobre la equidad.

Hugo Cabieses*

DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL PERÚ: DEBATES, TIPOLOGÍAS Y RECONSIDERACIONES

Creo que el primer paso para una solución realista del problema de las drogas en el mundo es reconocer el fracaso de los métodos con que se están combatiendo. Son esos métodos, más que la droga misma, los que han causado, complicado o agravado los males mayores que padecen tanto los países productores como los consumidores.

GABRIEL GARCÍA MÁRQUEZ: "Apuntes para un debate nuevo sobre las drogas", diciembre de 1993.

La primera parte de este artículo resume el debate actual sobre las drogas, las diferenciaciones y tipologías internas y andinas que existen en cuanto a políticas de drogas y algunas lecciones de la experiencia del "desarrollo alternativo" en el Perú. En la segunda se abordan algunas reconsideraciones sobre hipótesis que han sido planteadas anteriormente por el autor en esta misma revista sobre la crisis del complejo coca-cocaína, las políticas de erradicación/fumigación de cultivos, la certificación unilateral de drogas por los Estados Unidos y la revalorización de la hoja de coca en el Perú y el mundo. En la tercera parte llegamos a conclusiones y hacemos recomendaciones en torno a los puntos abordados en el análisis.

LAS TRES D

Una primera "D" hace referencia al debate sobre las drogas y sus tendencias nacionales, regionales e internacionales, que divide a los contendien-

* Escrito basado en la ponencia del autor para el Seminario Internacional "La Nueva Ruralidad en América Latina" (Bogotá, 22-24 de agosto del 2000), organizado por la Maestría de Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana. No incluye la bibliografía, mapas y cuadros estadísticos que pueden ser solicitados al autor: cocabie@terra.com.pe

tes en duros, suaves y pragmáticos. Esta arbitraria clasificación se explica en el cuadro 1, que esquematiza la ubicación de las personas, instituciones y países en relación con el encaramiento de un tema con por lo menos tres aspectos que tratar: la producción ilícita de drogas (PID), el tráfico ilícito de drogas (TID) y el abuso en el consumo de drogas ilícitas (ACDI). El cuadro nos sugiere las siguientes descripciones.

Los duros o *halcones* consideran el problema de las drogas como uno de seguridad nacional, que el consumo es controlable y que es causado por razones externas. Sostienen que el problema es la *oferta* de drogas y que su encaramiento debe ser policial/militar. En consecuencia, no aceptan relaja-

Cuadro 1
Posiciones y alineamientos en el debate sobre las drogas

Posiciones	Duros	Suaves	Pragmáticos
Estrategias	Guerra a las drogas	Reducción del daño	Penal y policial
<i>1. Contra la PID</i>	Es un problema de <i>oferta</i>	Es un problema de <i>demanda</i>	Es un problema <i>policial y penal</i>
¿Qué hacer?	Erradicar-fumigar y luego DA: "primero palo y después zanahoria"	Reducir cultivos con enfoque socioeconómico: "zanahoria sin palo"	Erradicar y fumigar más DA: "palo y zanahoria"
<i>2. Contra el TID</i>	Problema de seguridad nacional y externo	Se debe a la demanda y a políticas internas	Problema penal-delictivo, interno y externo
¿Qué hacer?	Combatir y extraditar traficantes	Perseguir a cabecillas, no a pequeños delincuentes	Penalizar la producción, el tráfico y el consumo
<i>3. Contra el ACDI</i>	Generado por delincuentes que venden drogas	Problema sociocultural, médico y sanitario	Es un problema policial, educativo y familiar
¿Qué hacer?	Aplicar la ley y apresar a los consumidores	Despenalización gradual y terapias de sustitución	Penalizar la producción, el tráfico y consumo

Alineamientos	Duros	Suaves	Pragmáticos
Países	EE.UU. (DEA, CIA y FBI), China, Rusia, Cuba, África del Norte, Asia y países islámicos	Canadá, América Latina, Caribe (excepto Cuba), Unión Europea (excepto Inglaterra y nórdicos)	EE.UU. (AID y ONDCP), Japón, Francia, Inglaterra, nórdicos, Caribe Francés, Argentina y África Subsahariana
Instituciones	DEA, CIA, FBI, Heritage Foundation, Family Research Council	WOLA, Drug Policy Foundation, Lindsmith Center, CIP-LAWG, TNI, Encod-CIO, OGD, Acción Andina, CAJ	Rand Corp., USAID, NIDA, ONDCP, JIFE, Inter Dialogue, UNDCP, CICAD, ILD
Medios de comunicación	Washington Post, US News Today, Miami Herald, Time, International Herald Tribune, etc.	New Yorker, Mather Jones, CNN, The Economist, Le Monde, Newsweek, El País, Cambio, etc.	Wall St. Journal, Financial Times, NY Times, Foreign Affairs, etc.
Personalidades	Ronald Reagan, George Bush, Vladimir Putin, Margaret Thatcher, Fidel Castro, Helmut Khol	G. Soros, G. Shultz, M. Friedman, A. Weil, N. Chomsky, M. Benedetti, Darío Fo, M. Vargas Llosa, G. García Márquez	Bill Clinton, Barry Mcaffrey, José María Aznar, Tony Blair

¿Consenso?

Combatir integralmente el TID con labores de inteligencia, métodos policiales y aplicación de la ley (*law enforcement*).

Prevenir el ACIDI con campañas educativas y un enfoque médico-sanitario.

Rehabilitar consumidores con políticas de reducción del daño (*harm reduction*) y terapias de sustitución.

Promover el desarrollo rural integral sustentable (DRIS) para combatir la PID y disminuir gradualmente los cultivos ilícitos.

Respetar –en Bolivia y el Perú– el cultivo, producción y consumo tradicional y posibilidades industriales benéficas de la coca.

mientos en la ley nacional e internacional sobre drogas, son los impulsores de la llamada “guerra a las drogas” y propugnan una política de “palo y zanahoria”.

Los suaves o *palomas* sostienen que la producción es un problema socioeconómico y cultural, que el tráfico es una consecuencia de la *demand*a, que el abuso en el consumo se debe a patrones socioculturales y que, en general, debe haber un abordaje preventivo, médico/sanitario y no penal/represivo. Son los propulsores de diversas formas y esquemas de “reducción del daño” (*harm reduction*) para el consumo, la producción y el tráfico de drogas. Sostienen que es necesario revisar las leyes penalizadoras internas y flexibilizar los convenios y tratados internacionales de drogas.

Los pragmáticos o *búhos* sostienen que producción, tráfico y consumo de drogas son fenómenos policiales sobre los que se debe adoptar una política penal/represiva y, por el lado de la producción, aceptan programas de desarrollo alternativo condicionados a la erradicación de cultivos, incluso con fumigación, como es el caso de Colombia.

Este debate no es sólo entre “penalizadores” y “despenalizadores” de drogas, entre “guerrerristas” y “pacifistas”, sino que las propuestas son complejas; no son buenas o malas, blancas o negras, sino más bien grises e incompletas. Los contendientes de ambos extremos esgrimen razones de peso para sustentar sus posiciones, muchas veces basadas en experiencias de éxitos y fracasos. Resulta absolutamente indispensable que la sociedad civil, el gobierno, el Estado y la cooperación internacional participen con análisis y propuestas en este debate: no vaya a ser que los países del Norte –o los del Sur– definan posiciones y tomen decisiones sin que nos demos cuenta.

La segunda “D” guarda relación con dos diferenciaciones: sobre políticas de drogas en el ámbito andino –Bolivia, Colombia y el Perú– y las tipologías de cuencas cocaleras para aplicar programas de desarrollo alternativo en el Perú. Las diferenciaciones andinas se explican en el cuadro 2.

a) En Bolivia se produce coca y pasta básica. Este cultivo está concentrado en dos zonas –Los Yungas de La Paz y el Trópico de Cochabamba–. Hay zonas de producción lícitas e ilícitas, existe un consumo tradicional relativamente importante (800 mil personas), se aplica una política de erradicación compensada –recientemente ha sido suspendida– y los campesinos principalmente pequeños y medianos productores hasta de un máximo de 10 ha son considerados como interlocutores válidos, incluso los de zonas ilícitas. El desarrollo alternativo se lleva a cabo en una región específica –el Chapare– con un gran apoyo de donaciones internacionales, con alza en los precios de la coca y derivados, con erradicación compensada de cultivos y con un movimiento cocalero fuerte, por lo menos hasta el año 1997, que se resiste a aceptar sin condiciones las estrategias impuestas por el gobierno o la cooperación internacional.

Cuadro 2
Similitudes y diferencias sobre políticas de drogas en los países andinos

Conceptos/Países	Bolivia		Colombia		Perú	
<i>1. Cultivo y producción</i>	<i>Coca</i>		<i>Coca, amapola y marihuana</i>		<i>Coca</i>	
Hectáreas de cultivo instaladas	Coca 1994:	55 000	Coca 1998:	110 000	Coca 1998:	140 000
	Amapola:	nada	Amapola 1994:	20 400	Amapola:	algunas plantas
	Marihuana:	algunas plantas	Marihuana 1994:	6 100	Marihuana:	algunas plantas
Hectáreas de cultivo en producción	1994:	48 000	1994:	46 400	1994:	139 300
	1997:	45 800	1997:	79 500	1997:	92 400 ¹
	1998:	38 800	1998:	101 800	1998:	68 500 ²
Hectáreas de cultivo según zonas o tipo en 1998	Yungas:	14 000	Prod. comercial:	54 900	Z. tradicional:	25 000
	Yungas "aculli":	10 000	Prod. campesina:	46 400	Z. antigua:	30 000
	Chapare:	23 500	Para "mambeo":	500	Z. reciente:	13 500
	Apolo:	300				
Rendimiento promedio de hoja por hectárea	Chapare:	2700 kg	Prod. comercial:	3600 kg	Z. tradicional:	300 kg
	Los Yungas tradic.:	950 kg	Prod. campesina:	1600 kg	Z. antigua:	600 kg
	Los Yungas tráfico.:	1800 kg			Z. reciente:	900 kg
Producción de hoja de coca en TM	1994:	89 800	1997:	213 000	1994:	185 000
	1997:	70 100	1998:	271 800	1997:	119 100
	1998:	54 800	Para "mambeo":	500	1998:	88 300
	Para "aculli"	8 000	1994:	124 400	Para <i>chaccheo</i> :	10 000
Producción potencial de cocaína en TM	1994:	359	1994:	498	1994:	740
	1997:	280	1997:	852	1997:	476
	1998:	155	1998:	1087	1998:	353
Número de zonas o cuencas con cultivos ilícitos	Tres zonas: Los Yungas de La Paz, Trópico de Cochabamba y Apolo		Decenas de cuencas dispersas en 25 de 33 departamentos		Por lo menos 16 cuencas dispersas en 15 de 23 departamentos	

Conceptos/Países	Bolivia		Colombia	Perú		
2. Población del país y productores	7,2 millones		37,7 millones	23,0 millones		
Población en las regiones con actividades ilícitas	0,5 millones		4,0 millones	2,0 millones		
Tipo de poblador (%):	Los Yungas Chapare		Promedio nacional	Tradic.	Antig.	Recien.
– Colonos antiguos	80	28	45	90	70	10
– Colonos recientes	20	70	45	0	30	70
– Comunidades nativas	0	2	10	10	0	20
Población involucrada en actividades ilícitas	350 mil		800 mil	1,0 millón		
Productores cocaleros potenciales	80 mil		160 mil	200 mil		
Productores cocaleros actuales (1998)	61 mil		160 mil	40 mil		
Consumidores tradicionales de hoja de coca	800 mil		50 mil	1,7 millones		
Situación social en zonas de cultivo	Conflicto social agudo en el Chapare		Conflicto armado agudo, represión estatal, guerrilla y paramilitares	Estabilidad social relativa con focos de insurgencia terrorista		
Características del productor cocalero	Pequeño a mediano con 1 a 10 ha de coca y explotación familiar		Empresarios de 50 a 100 ha y también pequeños (indígenas y colonos) de hasta 3 ha	Pequeño de entre 1 y 5 ha que trabajan en explotación familiar		

Conceptos/Países	Bolivia	Colombia	Perú
<i>3. Institucionalidad estatal</i>	<i>CONALTID</i>	<i>CNE</i>	<i>CONTRADROGAS</i>
Responsable del desarrollo alternativo	VMDA (M. de Agricultura)	PLANTE (M. de la Presidencia)	CONTRADROGAS (Directorio de cinco ministros)
Responsable prevención y rehabilitación	VMDS y VMPR (M. de Gobierno)	DNE (M. de Justicia)	CONTRADROGAS (M. de Salud y Educación)
Responsable de la interdicción del tráfico	FELCN (M. de Gobierno)	PN y DAS (M. de Defensa)	PNP-DINANDRO (M. del Interior)
Responsable de erradicar cultivos	DIRECO (M. de Agricultura)	PN (M. de Defensa)	CORAH/PNP (Ministerio del Interior)
<i>4. Políticas sobre drogas</i>	<i>Erradicación compensada</i>	<i>Erradicación y fumigación</i>	<i>No erradicación</i>
Interdicción	A traficantes y campesinos del Chapare y otras zonas	A traficantes, hacendados y campesinos cultivadores	Sólo a traficantes. Campesinos son interlocutores
Erradicación de cultivos	Compensada si es antigua en el Chapare. Compulsiva en el resto del país	Compulsiva de cultivos comerciales de coca, amapola y marihuana en todo el país	Compulsiva en zonas de reserva, coca nueva y cerca de pozas de maceración
Fumigación de cultivos	Prohibida por ley. La erradicación es manual	Legal. Desde avión con Glifosato e Imazapir	No se realiza, aunque no está prohibida legalmente
Cultivo legal de coca	Permitida sólo en Los Yungas de La Paz	No hay. Sólo se permite hasta 20 matas	El cultivo es legal en todo el territorio
Comercio de coca para uso tradicional	Libre para empresas privadas con fiscalización	No es legal en todo el país	ENACO a través de comerciantes empadronados
Zonificación para el desarrollo alternativo	Tradicional: Los Yungas Excedentaria: Chapare Ilícita: resto del país	Por subregiones en alcaldías con zonas especializadas: coca, amapola y <i>cannabis</i>	Tradicional: ancestral Antigua: colonos + de 25 años Reciente: colonos – de 25 años

Conceptos/Países	Bolivia		Colombia		Perú	
Inversión privada	Inicial en el Chapare debido a los proyectos de la cooperación internacional		No hay seguridad, aunque se está promoviendo su participación		Focalizada presencia en Apurímac- Ene y Alto Huallaga. Se está promoviendo	
5. Importancia económica de las drogas	<i>Media</i> 3-5% del PBI en 1994		<i>Alta</i> 7-8% del PBI en 1994		<i>Baja</i> 2-3% del PBI en 1994	
Ingresos brutos en millones de US\$	1990:	363	1990:	5060	1990:	398
	1995:	350	1995:	3939	1995:	405
Valor de exportaciones	1990:	222	1990:	1112	1990:	n.d.
	1995:	271	1995:	817	1995:	n.d.
Precios de hoja de coca y derivados (US\$/kg)	1994:	1,12	1994: (gr de base)	1,33	1994:	2,37
	1995:	1,39	1995: (gr. de base)	0,60	1995:	1,19
	1998:	1,49	1998: (gr. de base)	0,83	1998:	1,41
Cooperación internacional para el desarrollo alternativo	US\$ 250 mill. desde 1987 de: USAID, PNUFID, GTZ y Unión Europea		US\$ 100 mill. desde 1990 de: PNUFID, GTZ y crédito de US\$ 90 mill. del BID		US\$ 125 mill. desde 1981 de: USAID, PNUFID, Canadá, GTZ, UE e Inglaterra	
Necesidades de financiamiento para el desarrollo alternativo	Plan Dignidad 1998-2002: US\$ 950 mill. (donación)		PLANTE 1998-2003: US\$ 1000 mill. (créditos de US\$ 700 mill.)		Plan 1999-2003: US\$ 270 mill. Grupo Consultivo y créditos US\$ 500 mill.	

Fuentes: Información seleccionada con base en: Laserna 1997 y Zambrana 1996 para el caso de Bolivia; Rocha 1997, Sarmiento 1998, Uribe 1997, Thoumi 1997 y Vargas 1999 para Colombia; y De Rementería 1995, Cabieses 1995 a 1999, PNPCD 1994 y UNDCP 1998 para el Perú.

Siglas: VMDA = Vice Ministerio de Desarrollo Alternativo; PLANTE = Plan Nacional de Desarrollo Alternativo; VMDS = Vice Ministerio de Defensa Social; VMPR = Vice Ministerio de Prevención y Rehabilitación; DNE = Dirección Nacional de Estupefuentes; FELCN = Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico; DAS = Departamento Administrativo de Seguridad; PNP = Policía Nacional del Perú; DINANDRO = Dirección Nacional Antidrogas; DIRECO = Dirección General de Reconversión Agrícola; CORAH = Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga; ENACO S.A. = Empresa Nacional de la Coca; USAID = Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos; PNUFID o UNDCP = Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas; GTZ = Cooperación Técnica de Alemania; BID = Banco Interamericano de Desarrollo; UE = Unión Europea.

Notas: (1) No coincide con la cifra "oficial" (68,8 mil ha) porque se estima una superficie mayor para uso tradicional (26 mil ha en lugar de 8,3 mil). (2) Tampoco coincide con la cifra "oficial" (51 mil ha), por la misma razón (25 mil ha en lugar de 7,5 mil).

Elaboración: Hugo Cabieses, junio del 2000.

b) En Colombia se produce coca, clorhidrato de cocaína, amapola, heroína, opio y marihuana. El consumo tradicional de coca es mínimo, los cultivos son ilícitos y están dispersos por buena parte de su vasto territorio. Se aplica una política de erradicación forzosa con fumigación y los cultivadores son considerados delincuentes ante la ley –se trata de medianos y grandes productores de 30 a 100 ha en producción–, aunque PLANTE trabaja con campesinos pequeños y comunidades nativas. El desarrollo alternativo se lleva a cabo en plena guerra de “todos contra todos” en varias zonas del país, con casi ningún apoyo externo –salvo un préstamo de US\$ 90 millones del BID y un magro financiamiento de UNDCP y la GTZ–, con los precios de la coca/cocaína, amapola/opio y la marihuana en alza y con un movimiento campesino cocalero, amapolero y marihuanero aplastado, acallado y aprovechado por la violencia de las armas.

c) En el Perú sólo se produce coca y pasta. Es poco significativo el cultivo y producción de amapola y marihuana. El cultivo es legal y está disperso hasta en 16 cuencas cocaleras. El consumo tradicional de la coca es importante (1,7 millones de personas), existe una política de sustitución de cultivos sin fumigación y supuestamente sin erradicación forzosa –que se ha reiniciado con intensidad desde 1996– y los campesinos pequeños productores hasta de un máximo de 3 ha son considerados como interlocutores válidos. El desarrollo alternativo se impulsa en varias cuencas cocaleras con gran apoyo internacional reciente –sólo desde 1995–, con precios de coca y derivados en crisis –hasta mediados de 1998– y con cierta calma social y seguridad, aunque con bolsones subversivos en determinadas zonas. Lamentablemente, por inacción del gobierno, la entrada tardía de la cooperación internacional y la mirada despreocupada de muchos peruanos, se está perdiendo la oportunidad de impulsar un verdadero y duradero programa de desarrollo alternativo.

La conclusión es obvia: el llamado desarrollo alternativo depende de las condiciones de cada país, pero es más difícil en Colombia que en Bolivia o el Perú. Las condiciones ecológicas, agronómicas, económicas, sociales, institucionales y políticas son muy importantes, pero las de seguridad pasan al primer lugar en cualquier estrategia de desarrollo que se trate de impulsar.

Deben identificarse las tipologías diferenciadoras entre cuencas cocaleras al interior de los países con el fin de impulsar políticas de desarrollo correctas que contribuyan, *además de y no en vez de*, a combatir el fenómeno de la producción de drogas con fines ilícitos. El cuadro 3 detalla el tema para el caso del Perú, pero podría hacerse un ejercicio similar en Bolivia y Colombia. La sugerencia final también es obvia: no se puede aplicar una “plantilla” de “desarrollo alternativo” o de proyectos, planes y programas en todas las zonas por igual, que es lo que lamentablemente ha estado sucediendo en el Perú, donde podemos distinguir por lo menos tres zonas:

a) *Tradicional* (Yanatile, Quillabamba, Inambari y Moche-Chicama), en la que el cultivo de coca es ancestral y su producción es para *chacchar* (masticar) y para usos medicinales y rituales, los colonos están asentados y tienen más de 50 años viviendo en esas zonas, la organización de base es relativamente fuerte y antigua, las comunidades nativas son escasas y se trata de zonas que van de los 800 a los 2000 msnm. Aquí se deben aplicar políticas de *desarrollo integral sustentable* con respeto al cultivo de coca como parte de una canasta diversa de productos y actividades económicas.

b) *Antigua* (Apurímac-Ene, Monzón, Uchiza y Tingo María), donde el cultivo de coca es antiguo y la producción se destina para usos tradicionales pero también al tráfico ilícito, los colonos tienen menos de 50 años de asentamiento, las organizaciones de base fueron fuertes e importantes pero han sido debilitadas por la presencia del terrorismo y el tráfico ilícito de drogas, existe una débil presencia de comunidades nativas y son zonas de altitud mayor de 600 msnm. Aquí debe aplicarse propiamente el llamado “desarrollo alternativo” con la perspectiva de sustituir la economía de la monoproducción de coca por una economía diversificada.

c) *Reciente* (Huallaga Central y Bajo, Alto Marañón, Aguaytía, Pichis, Palcazú, Pachitea y Tambo), en la que la producción de coca es para el tráfico de drogas, su cultivo es relativamente reciente (menos 20 años), los colonos tienen menos de 20 años de asentamiento, las organizaciones de base son débiles y muchas veces inexistentes, existe una presencia importante de comunidades nativas pero su organización también es débil (incluso el concepto de comunidad nativa no es de ellos sino “occidental”, ya que viven más bien en relaciones familiares y tribales) y son zonas ubicadas en alturas menores de 600 msnm. Aquí también debe aplicarse “desarrollo alternativo” más proyectos puntuales de subsistencia en zonas alejadas para comunidades nativas y proyectos rentables en zonas articuladas a los mercados.

La tercera “D” se refiere al tema del “desarrollo alternativo”. Aquí es importante ver cuál ha sido hasta ahora el resultado de las experiencias pasadas y cuáles podrían ser las precondiciones para seguir por este camino o modificarlo. Muy resumida y esquemáticamente, las lecciones de la experiencia son las siguientes:

a) No se puede hacer desarrollo integral con erradicación compulsiva de cultivos con fines ilícitos, menos aún con políticas de fumigación. La reducción de extensiones de cultivo debe ser una consecuencia del desarrollo y no una precondición para ello.

b) No puede haber desarrollo sin la participación voluntaria de las organizaciones sociales de base. Se debe partir de las *demandas* de los productores y orientar el desarrollo hacia el *mercado* adoptando metodologías participativas, con perspectiva de género, respeto de las diferencias y valoración de las culturas locales y nativas.

Cuadro 3
Tipología de cuencas cocaleras en el Perú

Conceptos	Tradicional	Antigua	Nativos	Reciente	Nativos
<i>Cuencas</i>	Yanatile, Quillabamba y Sandia (Inambari y Tambopata)	Valle del río Apurímac-Ene, Uchiza y Monzón		Pichis-Palcazú, Pachitea, Ucayali, Bajo Huallaga y Putumayo	
<i>Patrón de colonización</i>	Antigua (50 a 100 años)	Antigua y reciente (menos de 15 años)	Pocos nativos	Sólo reciente (menos de 15 años)	Muchos nativos
<i>Estructura social</i>	Familiar y comunal con $H \leq M$	Familiar y colonos con $H \geq M$	Comunal	Colonos con $H > M$	Comunal
<i>Identificación con la zona</i>	Alta	Alta y media	Alta	Ninguna	Alta
<i>Org. sociales y productivas</i>	Estables	Estables	Menos estables	Precarias e inexistentes	Más estables
<i>Productos característicos</i>	Coca para uso tradicional y otros productos principalmente de exportación	Coca con fines ilícitos y productos de exportación y mercado interno	No cultivan coca y autoconsumo	Coca con fines ilícitos y actividades ganaderas y forestales	No cultivan coca y autoconsumo
<i>Presencia institucional estatal</i>	Buena y regular	Regular		Débil o inexistente	

Conceptos	Tradicional	Antigua	Nativos	Reciente	Nativos
<i>Grado de desarrollo</i>					
E. Eléctrica	Mala	Buena		Mala	
Telecomunic.	Deficiente	Buena		Mala	
Carreteras	Buena	Regular		Mala	
NBI	Aceptable	Acept. y crítica		Muy crítica	
Orden público	Estable	Rebote terrorista y bolsones de tráfico		Por ahora es estable	
¿Qué estrategia seguir?					
¿Qué desarrollo impulsar?	DRIS	DA		DA + Proyectos puntuales	
¿Con quiénes impulsarla?	Org. sociales y productivas naturales	Org. sociales y productivas naturales y nuevas	Comunidades nativas	Organizaciones productivas creadas	Comunidades nativas
¿Qué hacer con la coca?	Nada	Diversificar para reducirlos		Diversificar para prevenir expansión	

Fuente: Cabieses & Theilen 1999.

c) No se debe crear asociaciones *productivas* y *sociales* nuevas sino fortalecer las instancias organizativas naturales existentes en cada zona. El desarrollo debe ser *con* ellos y ellas, nunca *sin* ellos (as) y menos aún *contra* ellos(as).

d) No se puede hacer “desarrollo alternativo” o integral sustentable con políticas macroeconómicas y rurales neoliberales que apuntan a desproteger las actividades económicas rentables, sobreexplotar los recursos naturales no renovables y excluir a las fuerzas sociales y productivas de las zonas cocaleras o de otras drogas.

e) No se debe insistir en proyectos de sustitución de cultivos porque éstos llevan al círculo vicioso de cultivar más coca para beneficiarse del “desarrollo alternativo”. La economía de la coca no es un problema exclusivo de producción agrícola, sino de *economía* y *cultura* rural integral.

f) No debe haber *dispersión* de proyectos y zonas de influencia en el diseño e impulso del desarrollo. La concentración de recursos financieros, institucionales y humanos permite evaluar metas y corregir errores.

g) No debe priorizarse la recuperación de cultivos *tradicionales* de exportación y el *monocultivo* sino buscar una *diversificación* productiva. El problema de la coca no es sólo que con ella se produce cocaína sino que además, durante el *boom*, se ha cultivado como monoproducción.

h) No se debe apuntar solamente al mercado *internacional*, sino a los mercados *locales*, *regionales* y *nacionales*. El orden de prioridad debe ser justamente al revés de lo que hasta ahora se está haciendo: mercado local, regional y nacional, sin excluir el mercado internacional.

i) No se debe priorizar *nuevas especies* sin consultar con los agricultores y comunidades nativas porque suelen ser impropias para la agroecología, historia agrícola y cultura local. Es indispensable la consulta y coordinación permanente con las comunidades para aprovechar su sabiduría y corregir errores.

j) No se debe generar competencias indeseables y conflictos interinstitucionales innecesarios, sino establecer instancias democráticas de concertación para impulsar Programas Integrales de Desarrollo articulando las iniciativas de las diversas instituciones, gobiernos locales y organizaciones de base.

k) No debe demorarse la ejecución de los planes, programas y proyectos y, en todo caso, debe buscarse “proyectos puente” hasta que los recursos nacionales y/o internacionales estén disponibles. Hay que evitar despertar expectativas en relación con los recursos internos y/o externos destinados al desarrollo integral.

RECONSIDERACIONES

La primera se refiere a reconsiderar la hipótesis planteada desde 1995 sobre la crisis del complejo coca/cocaína en cuanto a la producción, circulación y consumo. Esta crisis, expresada en el desplome de los precios de

la coca y la pasta básica tanto bruta como lavada, comenzó a mediados de 1995, se extendió hasta el primer semestre de 1998 y ha tenido mayor contundencia en el Perú en relación con Colombia y Bolivia. Se trató de la crisis más profunda y prolongada de las cinco crisis anteriores del complejo coca-cocaína en el Perú. No obstante, ahora existe una franca y decidida recuperación del "negocio", tanto en el Perú como en Bolivia. Veamos qué pasó y qué está pasando ahora en cada sección del complejo.

En cuanto a la *producción*, el Perú dejó de ser el primer productor de coca y, a partir de los años 1994-95, declinó hasta el segundo y tercer lugar, mientras Colombia ocupó el puesto dejado por el Perú. Esta reestructuración de la oferta se produjo por razones de mercado debido a varias razones: la disminución de la demanda de cocaína en los Estados Unidos y de la importación de pasta básica desde Colombia; la pérdida de la rentabilidad de la producción en el Perú por aumento de costos en los insumos de coca y pasta básica; los efectos del hongo *Fusarium Oxysporum* —se discute si fue introducido por fumigación o surgió como mutante a consecuencia de malas prácticas agronómicas—, que desplomó los rendimientos por hectárea; y la salida temporal del mercado de coca y cocaína por ineficiencia de las bandas y firmas peruanas. El rompimiento del "puente aéreo" no fue la causa de la crisis —el desplome de avionetas comenzó cuando ya había madurado la crisis—, pero sí contribuyó a profundizarla y extenderla en el tiempo.

Desde el segundo semestre de 1998 se ha recuperado la demanda de cocaína en los Estados Unidos y otros mercados, se han recompuesto y "ascendido" en el ámbito de "cartel" algunas de las firmas de traficantes que había en el Perú —éstos han ubicado nuevos "nichos" de venta de cocaína en el mercado internacional—, los ingresos por productos alternativos han dejado de ser atractivos —los precios en el mercado internacional e interno se han desplomado— y los precios de la coca y derivados se han recuperado sustancialmente. Esto habría producido la recuperación de los cultivos de coca en producción en el Perú hasta en un 20% en el último año, pasando de 62,5 mil hectáreas en 1998 a 82,2 mil hectáreas en 1999.

En cuanto al *tráfico*, los empresarios peruanos "de alto riesgo" habían mostrado una gran ineficiencia para diversificar producción, rutas y mercados durante la crisis de 1993-95. En el Perú hasta 1992-93, en la práctica, sólo se producía hoja de coca y pasta. El cultivo de amapola para opio o marihuana no era tan significativo como en el caso de Colombia. Además, se exportaba pasta a Colombia por vía aérea y cocaína a Estados Unidos a través de *burriers*, también por vía aérea, o a través de México. Actualmente el Perú se habría reintegrado a la división internacional del trabajo del complejo coca/cocaína, ocupando el tercer lugar —primero seguiría estando Colombia y segundo Bolivia—, pero de manera más eficiente y expectante. Se han diversificado vías usando ahora la fluvial, terrestre y marítima y, asimismo, se han diversificado mercados: México, Estados Unidos, África

y Europa. Incluso se ha desarrollado mercados fronterizos como Bolivia, Chile y Brasil y se ha incrementado el abastecimiento del mercado interno. Eso es lo que explica la importante recuperación de los precios de la coca y derivados.

En cuanto al *consumo*, éste se ha recuperado en el mercado de los Estados Unidos, pero también en el de Europa y América Latina. Existen varios indicadores de la recuperación del mercado estadounidense de cocaína que se resumen en el cuadro 4: el número de usuarios ha tendido a crecer desde 1994, así como las incautaciones en toneladas métricas. Asimismo, han bajado los precios de la cocaína al detalle y se ha incrementado su pureza en la venta en calles. Los casos de emergencia por consumo de cocaína han crecido sostenidamente desde 1994 y los arrestos por abuso de drogas también.

La segunda reconsideración se refiere a las políticas de erradicación/fumigación de cultivos en los países andinos. Lamentablemente, sin atender los argumentos de expertos, diplomáticos, funcionarios y políticos que han sostenido el fracaso de la interdicción y la “guerra a las drogas”, los gobiernos andinos han profundizado este tipo de políticas. Es el caso del gobierno del Perú, que ha reconsiderado su política de oposición a la erradicación forzosa de cultivos de coca: desde 1996 las hectáreas de coca erradicadas forzosamente son cada vez mayores.

Junto con ello, los precios de la coca y derivados se han incrementado, la desconfianza campesina en el “desarrollo alternativo” ha crecido y el terrorismo ha resurgido, aunque embolsado sólo en algunas zonas. Entre 1990 y 1995, gracias a la llamada “doctrina Fujimori”, no hubo erradicaciones forzosas y los cultivos disminuyeron luego de la crisis de precios que, como se ha relatado, ocurrió por razones de mercado y no gracias a la interdicción. A partir de 1996 se está aplicando la erradicación forzosa en cuatro zonas del país –Uchiza, Aguaytía, Tingo María y Monzón– y los precios se han disparado, los cultivos están siendo “limpiados” por los campesinos y la violencia y el tráfico han retornado a los valles cocaleros. Por ello, hemos sostenido que esta política es ineficiente con respecto a los objetivos buscados.

Se estima que el fracaso de esta política también se registra en Colombia: mientras más cultivos son fumigados y erradicados, más han crecido las extensiones de tierra dedicadas a ellos. En Bolivia, al parecer esta política ha logrado una reducción neta de los cultivos en el Chapare, pero no se sabe en cuánto han crecido éstos en Yapacaní (Santa Cruz), Los Yungas (La Paz) y Apolo (Franz Tamayo en La Paz).

La tercera reconsideración es reconocer que finalmente existe una estrategia hemisférica para encarar el tema de las drogas, particularmente en el aspecto del desarrollo alternativo, y un síntoma de ello es que los países hayan optado por crear el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). No obstante, cada país andino está impulsando estrategias de desarrollo alternativo y de lucha contra las drogas que son contradictorias y

Cuadro 4
Indicadores de consumo de cocaína en EE.UU. 1985 y 1990-1998

Año	Usuarios		Valor Detalle	Incau- taciones	Dispo- nibili- dad (4)	Precios		Emer- gencias	Arres- tos	Consumo de jóvenes		
	Reg. (1)	Ocac. (2)				Detalle (5)	Mayor (6)			G. VIII (9)	G. IX (10)	G. XII (11)
1985	5,7	7,1				303,3	137,8					
1990	1,7	3,7	61,3	96,1	471	246,0	66,1	80,4	1089			
1991	2,0	3,8	55,0	128,3	472	213,6	68,1	101,2	1010	0,5	0,7	1,4
1992	1,4	3,0	49,4	120,2	496	208,5	56,9	119,8	1068	0,7	0,7	1,3
1993	1,4	2,7	45,9	121,2	414	187,8	57,5	123,4	1126	0,7	0,9	1,3
1994	1,4	2,4	42,4	129,4	302	171,5	54,1	142,9	1351	1,0	1,2	1,5
1995	1,5	2,5	43,0	111,0	332	173,3	49,8	135,8	1476	1,2	1,7	1,8
1996	1,7	2,6	41,3	128,6	347	159,1	49,5	152,4	1506	1,3	1,7	2,0
1997	1,6	2,6	41,8	101,5	281	179,0	45,5	161,1	1584	1,1	2,0	2,3
1998	1,8	2,4	39,0	118,4	301	169,3	44,5	172,0	1559	1,4	2,1	2,4

Fuentes: Cifras tomadas de la National Drug Control Strategy 1999 & 2000 (ONDCP 1999 y 2000).

Notas: (1) En millones que usaron cocaína más de una vez por mes. (2) En millones que usaron cocaína menos de una vez al mes. (3) Valor al detalle interno en US\$ miles de millones. (4) De cocaína en tm. (5) En US\$ por gramo a nivel de consumidor en calles. (6) En US\$ por gramo en paquetes de 10 a 100 gramos a nivel de distribuidor (*dealer*). (7) Miles de casos de emergencia en hospitales en los que el paciente menciona haber consumido cocaína. (8) En miles de arrestados por violación de leyes relacionadas con el abuso de drogas. (9) Prevalencia de consumo de cocaína en los últimos 30 días en % respecto al total de alumnos de 8° grado en el colegio. (10) Lo mismo pero en alumnos de 10° grado. (11) Lo mismo pero en alumnos de 12° grado.

Elaboración: Hugo Cabieses, julio del 2000.

competitivas y el MEM no reemplaza sino que se suma a la “certificación unilateral” de los Estados Unidos.

La Estrategia del Hemisferio para el Siglo XXI, aprobada en el seno de la CICAD y la OEA en diciembre de 1996, definió el desarrollo alternativo como: “Un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias psicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin y que se lleve a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de los países que estén tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y en el marco de una solución permanente y global de la problemática de las drogas ilícitas”. Aunque el objetivo de la estrategia sigue siendo la eliminación de los cultivos ilícitos de plantas —debería ser el desarrollo rural—, el enfoque es integral y respetuoso de consideraciones socioculturales, asuntos que se soslayaban en formulaciones anteriores sobre esta problemática.

En relación con el MEM, su creación fue una consecuencia de las fuertes críticas que recibía cada año la “certificación unilateral” del gobierno de los Estados Unidos hacia los países “cooperantes” o “no cooperantes” en asuntos de drogas. La idea del MEM fue propuesta por Honduras en

la reunión de la OEA en Lima en 1997 y apoyada por el gobierno de los Estados Unidos. Luego, en abril de 1998, en la II Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile, los presidentes ratificaron la necesidad de crear el MEM y formaron un Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI-MEM) presidido por Canadá y con Chile en la vicepresidencia. Se acordó que la CICAD ejerciera el papel de Secretaría Técnica del MEM. En setiembre de 1999, en Montevideo, se acordó que el MEM tendrá los principios de respeto a la soberanía, la jurisdicción territorial y el orden jurídico interno de los Estados. Asimismo, reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema. Finalmente, se basará y respetará la Estrategia Antidrogas del Hemisferio y los acuerdos e instrumentos internacionales vigentes.

El MEM, por lo menos en sus documentos constitutivos, garantizará un proceso equitativo de evaluación conjunta sobre la base de 79 indicadores de los que serán utilizados 61 en la llamada "Primera Ronda de Evaluación" a realizarse en el año 2000 y cuyos resultados serán presentados en la III Cumbre de las Américas que tendrá lugar en Quebec en el año 2001. Estos indicadores están divididos en cinco categorías: planes y estrategias nacionales; prevención y tratamiento; reducción de la producción de drogas; medidas de control e interdicción; y costo del problema de las drogas.

Una lectura detenida de los indicadores nos lleva a concluir lo siguiente. Primero, la evaluación que busca el MEM es mucho más completa que la restringida "certificación" de los Estados Unidos, ya que ésta se limitaba en la práctica a tres indicadores: reducción de cultivos, incautación de drogas y medidas de aplicación de la ley (detenidos, presos, procesados y extraditados). Segundo, el eje de los indicadores y de la estrategia sigue siendo penal/represivo y, por lo tanto, no se sugiere indicador alguno relativo a formas de "reducción del daño" en la producción, tráfico y consumo de drogas. Tercero, en aspectos de desarrollo alternativo no se formulan indicadores precisos sobre productos y actividades alternativas que se hayan puesto en práctica a consecuencia de la apertura de mercados nacionales e internacionales a bienes y servicios alternativos. Cuarto, las organizaciones de productores y, en general, los representantes de la sociedad civil, no aparecen en ninguna parte del proceso de evaluación.

Ha habido modificación en las estrategias andinas sobre "desarrollo alternativo". Es así como el Perú ha adoptado una basada en tres principios: partir de la demanda de las comunidades (*demand driven*), orientación de los proyectos hacia el mercado (*market oriented*) y buscar la sustentabilidad/sostenibilidad de los programas (*sustainability*). No obstante, el eje de la estrategia, a diferencia de lo que postulaba la "doctrina Fujimori", sigue siendo la reducción de cultivos a través de la erradicación forzosa, sobre la base de la "espada de Damocles" de la "certificación", que ahora es multilateral. Con esta estrategia el Perú se presentó en el Grupo Consultivo y Mesa de Donantes de Bruselas en noviembre del año

pasado. El Programa 1999-2003, en lo que se refiere al desarrollo alternativo, estuvo centrado en seis zonas y contemplaba inversiones por US\$ 178 millones en 10 componentes. El Programa presentado en Bruselas obtuvo promesas de apoyo por US\$ 125 millones, de los que durante 1999 sólo se concretaron US\$ 15 millones.

En Bolivia se ha intensificado la erradicación, ahora sin compensación monetaria y con amenazas serias de trasladar forzosamente a la población hacia otras zonas de la selva o la sierra. Por otro lado, se ha militarizado el Chapare, donde se han instalado bases policiales y militares con la asesoría de la DEA de los Estados Unidos. En Colombia, el proceso es más complicado y está articulado plenamente a las negociaciones de paz.

La cuarta reconsideración consiste en comprender el carácter de la hoja de coca como recurso natural y desarrollar la campaña por *revalorarla* nacional e internacionalmente. El Consejo Andino de Productores de Hoja de Coca (CAPHC) y la Coordinadora Nacional de Productores Agropecuarios (CONAPA) de las zonas cocaleras del Perú, así como diversos científicos, profesionales y expertos en el tema, sostienen que es indispensable distinguir claramente tres dicotomías: *coca no es cocaína, productor de coca no es delincuente y consumidor de coca no es droga-dependiente*. Pero además es necesario entender las tres dimensiones del problema: *producción, productores y consumidores* de hoja de coca, diferenciadas claramente de comercio de precursores químicos, industrialización de cocaína, tráfico, lavado de dinero, traficantes, carteles, firmas, consumo y consumidores de cocaína, procesos y fenómenos casi todos ellos bajo responsabilidad principal de los países del Norte. Las primeras tres dimensiones, por lo menos en Bolivia y el Perú, deberían concretarse en una Ley General de Bases sobre la Hoja de Coca, mientras que las otras corresponden a una Ley General de Prevención y Control de Drogas.

a) En la *primera* dimensión estamos hablando de un producto agrícola, la hoja de coca en sus diferentes variedades, que constituye un recurso natural que es necesario defender, revalorar y aprovechar. Esta planta es integral, tiene varias decenas de componentes –minerales, vitaminas y alcaloides–, y en más de 6000 años de producción y consumo benéfico a los andinos no se les ocurrió aislar ninguno de ellos. El aislamiento de la cocaína, que es uno de sus 14 a 19 alcaloides –no existe acuerdo científico al respecto–, fue realizado por la cultura occidental en 1860, en concreto por el médico austriaco/alemán Albert Niemann. La hoja de coca, pues, no es sólo cocaína, tal como creen muchos tanto en el Perú como en el exterior.

La coca tiene un triple carácter. Se trata de un *bien cultural* de consumo y los productores mismos la consumen en estado natural para sus labores agrícolas; es una *f fuente de supervivencia* para tiempos difíciles y lo ha sido siempre desde tiempos inmemoriales y en combinación con otros cultivos; y, lamentablemente, también es *materia prima* para producir un bien derivado –la PBC y el CHC– que no es parte de su cultura y buenas

costumbres pero sí una demanda externa. Los productores cocaleros tanto de Bolivia como del Perú desean y de hecho afirman los dos primeros caracteres de la hoja de coca y desearían que el tercero no existiera. La gran mayoría de estos productores no son ni quieren ser traficantes, aunque son conscientes de que una buena parte de su producción de coca alimenta la industria y el comercio de la cocaína.

b) En la *segunda* dimensión, se trata de miles de productores campesinos que cultivan hoja de coca porque lo han hecho desde siempre como un cultivo más en el caso de los cultivadores tradicionales, que son aproximadamente 40 mil en el Perú, ubicados principalmente en los valles de La Convención, Sandia, Monzón, La Libertad y en partes reducidas de los valles del Apurímac/Ene, Ucayali, Marañón y Huallaga. O cultivan y producen coca porque, a consecuencia de la crisis agrícola, no han tenido hasta ahora alternativas de supervivencia viables con otros productos. Es el caso de hasta 200 mil pequeños campesinos cultivadores de coca en 1994, la mayor parte de los cuales labora en los cuatro últimos valles mencionados.

c) En la *tercera* dimensión, hemos dicho que actualmente en el Perú 1,7 millones de personas —campesinos, indígenas, trabajadores agrícolas, pastores, mineros, pescadores y obreros de la construcción— del campo y la ciudad consumen coca de manera regular y existe un mercado en expansión de consumidores de infusiones de hoja de coca en bolsitas filtrantes, principalmente en las ciudades. No se conocen con certeza las dimensiones y dinámica de estos mercados, lo que hace indispensable realizar una encuesta nacional que nos dé luces al respecto. Por su lado, en Bolivia los productores de coca no son considerados delincuentes, pero sí son tratados como tales cuando la policía recibe órdenes gubernamentales de reducción de cicales y se les aplica la Ley 1008 sobre drogas. En el Perú sucede otro tanto, ya que desde el Código Penal de 1991 formalmente el productor no es considerado delincuente y su actividad un delito, pero realmente su producto es requisado en los puestos de la policía bajo la supervisión de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO). En Colombia los productores de coca, sin más complicación, son considerados delincuentes en las leyes y en la realidad, en tanto que el cultivo como la producción y el consumo están penalizados.

ALGUNAS CONCLUSIONES

La primera conclusión se refiere al debate internacional sobre drogas en el que como sociedad civil debemos participar en el ámbito nacional e internacional. Se deben impulsar alternativas del tipo “reducción del daño” aplicadas en los tres aspectos: producción, tráfico y consumo. En este sentido, coincidimos con la carta firmada el año pasado por diversas personalidades latinoamericanas —Óscar Arias, Belisario Betancurt, Violeta Chamorro, Adolfo Pérez Esquivel, Mario Vargas Llosa, Jorge Castañeda, Harry Belafonte, entre otros— enviada a los “zares” antidrogas de las

Américas reunidos en Washington el 4 y 5 de noviembre, en el sentido de buscar alternativas a las actuales políticas de drogas.

Estas personalidades señalan cuatro puntos. *Primero*, cuando se trata de reducir el consumo de cocaína, el tratamiento contra la droga es 7 veces más efectivo en costos que la aplicación de la ley interna, 10 veces más efectivo que la interdicción y 23 veces más efectivo que la erradicación, según un estudio de la Rand Corporation. *Segundo*, la expansión de la guerra de las drogas a otros países solamente ampliará el fracaso del control de las drogas a través del hemisferio, mientras que aumentará los asesinatos y la destrucción ambiental. *Tercero*, debería darse énfasis a la salud pública, al desarrollo económico, a la protección de los derechos humanos y a medidas pragmáticas para reducir los problemas relacionados con las drogas. *Cuarto*, se necesita desarrollar una solución a largo plazo al comercio de las drogas, mediante un diálogo con los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales del hemisferio en el que se examinen todas las alternativas existentes a la guerra de las drogas.

La segunda conclusión es que pese a las diferencias explicadas, debemos promover *propuestas comunes andinas* entre Estados, gobiernos y sociedades civiles respecto a los siguientes puntos: a) El MEM debe ser reformulado y complementado con la participación de los representantes de la sociedad civil, en particular de las organizaciones de productores de las cuencas cocaleras. b) Este MEM debe abordar integralmente una evaluación de los compromisos de los países y *pueblos*, rechazando y reemplazando mecanismos unilaterales como el de la *certificación* que realiza el gobierno de los Estados Unidos. c) Se debe realizar una evaluación técnica de los resultados obtenidos con las diversas estrategias que se han adoptado para reducir cultivos ilícitos: erradicación forzosa, manual o por fumigación; sustitución de cultivos vía compensación directa o creación de incentivos económicos; y desarrollo alternativo. d) En esta evaluación deben participar Estados, sociedades civiles –particularmente los representantes de los productores agropecuarios de las zonas cocaleras– y la cooperación internacional. e) Se debe crear un mecanismo de financiamiento multilateral, tal como un Fondo Andino de Desarrollo Rural Integral Sustentable, formado con recursos financieros diversos –tesoro público, valorización de bienes incautados a los traficantes de drogas, cambios de deuda por desarrollo, endeudamiento con organismos multilaterales, fondos de contravalor y donaciones internacionales– para apoyar el desarrollo en las zonas con cultivos para fines ilícitos, respetando las políticas que al respecto impulsa cada país.

La tercera conclusión es que debemos poner al frente el desarrollo rural y *rechazar la política de erradicación de cultivos*, así como la de fumigación de plantas por no ser una política astuta sino contraproducente. En definitiva, una política tonta. Es necesario llegar a un concepto sobre el “desarrollo alternativo” que signifique Desarrollo Rural Integral Sustentable centrado en el impulso de actividades lícitas generadoras de ingresos y

en el mejoramiento general de la calidad de vida de la población local, proporcionándole educación, salud, infraestructura y servicios sociales. El “desarrollo alternativo” o de tipo DRIS-C debe respetar las tipologías de cada zona y entender que la reducción y/o eliminación de cultivos debe ser una consecuencia de lo anterior, de carácter gradual y de manera concertada con las poblaciones locales. Cualquier erradicación forzosa estará orientada al fracaso.

Se debe buscar cómo aprovechar los mecanismos de salvaguarda, en particular los que se refieren a políticas de subsidios que contemplan los acuerdos de la OMC e, igualmente, proponer que la libertad de comercio internacional sea aplicada sin los condicionamientos actuales ante los organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial, el BID, etcétera, que se imponen a los países que intentan proteger sus producciones internas, en particular las que provienen o van hacia las zonas de cultivos con fines ilícitos.

Asimismo, dado que varios de los financiamientos para el “desarrollo alternativo” han comenzado a provenir de esquemas de “canje de deuda” —en el caso del Perú se está aplicando con Holanda, España y Alemania—, una de las formas propuestas por la Campaña Jubileo 2000, creemos indispensable que se discuta un mecanismo que permita que los beneficiarios de estos canjes participen en las decisiones de inversión. Lo que hasta ahora ha sucedido es que las organizaciones de productores y las instituciones locales, incluyendo los municipios, no participan en las decisiones sobre cómo usar estos recursos. Estamos proponiendo una “condicionalidad de sociedad civil” para los canjes de deuda por desarrollo.

Una cuarta conclusión es que se debe crear un *mecanismo multilateral de investigación agropecuaria andino/amazónica* (¿una especie de MIM?) de evaluación de los recursos biogenéticos de la región, de monitoreo de impactos ambientales de las políticas antidrogas, de medición de extensiones y evaluación socioeconómica de los cultivos con fines ilícitos y su transformación, que trabaje con criterios y metodologías propias. Dentro de este mecanismo se deben impulsar investigaciones científicas sobre la hoja de coca y, en el caso de Bolivia y el Perú, sus gobiernos deberían retomar el compromiso firmado en el Puerto de Ilo que dice a la letra: “(Ambos mandatarios) acordaron constituir una comisión binacional del más alto nivel, coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores para elaborar y ejecutar una estrategia conjunta de revalorización de la hoja de coca, cuyo principal objetivo será el retiro de este recurso natural de la Lista I de Estupefacientes de la ONU” (Punto 19 de la Declaración firmada por los presidentes Alberto Fujimori y Gonzalo Sánchez de Lozada, 27 de julio de 1994).

Finalmente, existe una preocupación de los investigadores y estudiosos de esta temática, planteada por Ibán de Rementería, cual es que la crisis agrícola de los países del Sur es una consecuencia de las políticas de subsidios agrícolas de los países del Norte, lo que pone los precios agrícola-

las internacionales por debajo de los costos de producción, impidiendo así que los productores del Sur puedan competir en los mercados internacionales y en sus mercados locales con las importaciones no protegidas con aranceles compensatorios. Tal como ha sido señalado muchas veces, este es un tema que guarda estrecha relación con el cultivo y producción de drogas en el Sur.

Enrique Ormachea, Pablo Pacheco

TENDENCIAS DEL EMPLEO RURAL EN BOLIVIA

En Bolivia se han hecho pocos análisis con respecto a las características del empleo en el campo y a la forma en que el desempeño de los diferentes sectores productivos en las áreas rurales estaría influyendo sobre algunos cambios en su composición, así como sobre la dinámica de funcionamiento de los mercados de trabajo.

Una de las posibles razones que explica la escasa producción sobre el tema puede ser la falta de estadísticas detalladas para dar cuenta de las más recientes tendencias de evolución y estructura del empleo en el área rural.

Los datos disponibles difícilmente son comparables en el tiempo, debido a las variantes metodológicas introducidas en los diferentes períodos de su recolección, a las frecuentes omisiones en que estos procesos incurren para las áreas rurales y/o al costo de generar estadísticas propias relativamente confiables¹. Este hecho, sumado al interés por indagar en los procesos y magnitud de los cambios ocurridos en el empleo rural en Bolivia y por verificar si éstos siguen o no patrones semejantes a los observados en otros países de la región, motivaron la elaboración de este documento. En este trabajo se emplea información estadística de fuentes oficiales, pues pese a sus limitaciones, ésta es un referente empírico importante para sostener nuestras argumentaciones.

La información disponible sobre la situación del empleo rural en Bolivia proviene del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) a través de los Censos Nacionales de Población y Vivienda (CNPV) de 1976 y 1992 y de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE, tres rondas entre 1996 y 1997). Entre las limitaciones más importantes de esta información se encuentran las siguientes: i) la medición de la actividad económica femenina es

1. Maletta, H.: *La fuerza de trabajo en Bolivia 1900-1976. Análisis crítico de la información censal*. La Paz: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, 1980.

insuficiente porque el CNPV de 1976 subestimó en gran medida a esta fuerza de trabajo², dificultad que el INE ha intentado corregir en los años posteriores; y, ii) el CNPV de 1992 tuvo importantes grados de omisión, que resultan más significativos en algunas áreas rurales, y no consideró variables clave de medición del empleo, como rama de actividad, categoría ocupacional y ocupación específica. En consecuencia, las dificultades prácticas para nuestro análisis son la escasa validez de los datos sobre ocupación femenina y la poca confiabilidad de la información censal obtenida en 1992.

Debido a ello, este trabajo toma como base de comparación al CNPV de 1976 y a la ENE II de noviembre de 1996, y prescinde del CNPV de 1992³. Esto permite contar con cierta base empírica para estimar los cambios producidos en el empleo rural entre 1976 y 1996. Con respecto a la segunda dificultad mencionada, para poder describir las tendencias más generales únicamente se analiza la información histórica relativa a la población masculina, pese a los inevitables sesgos de género que esta decisión implica. Para superar en parte la no inclusión del empleo femenino en el análisis de las tendencias, se ha considerado conveniente incluir alguna información de corte transversal por sexo, recuperando para ello datos de la ENE II para 1996. Pese a todas estas limitaciones, nos hemos visto obligados a utilizar las estadísticas que están a nuestra disposición y a emitir conclusiones sobre ellas.

Este documento está dividido en tres partes. En la primera se presentan las principales tendencias de la evolución del empleo rural en los países de la región; la segunda se concentra en la revisión de esos procesos para el caso boliviano, y la tercera describe las características del empleo de los principales actores del sector agropecuario⁴: campesinos, empresarios y trabajadores asalariados agrícolas.

LAS TENDENCIAS DEL EMPLEO RURAL EN LATINOAMÉRICA

Los estudios disponibles indican que la evolución del empleo rural en Latinoamérica se caracteriza por:

a) La disminución de la población del área rural, que trae como consecuencia la declinación de la población ocupada en la agricultura.

2. *Ibíd.*

3. Evaluaciones estadísticas de esta información llevan a la conclusión de que era relativamente razonable comparar la información de CNVP del 1976 y de la ENE II 1996 para detectar los cambios en las magnitudes del empleo, aunque algunos datos deben tomarse con cuidado para no incurrir en generalizaciones.

4. Las estadísticas incluyen dentro del sector agropecuario a las subramas de cultivos, cría de animales, otras actividades agropecuarias, silvicultura y extracción de madera. Por tanto, cuando nos referimos al sector agropecuario en general sin hacer una previa distinción estamos considerando actividades agrícolas, pecuarias, agrosilvícolas y forestales.

b) La tendencia al deterioro de los ingresos de la población rural que obliga a la búsqueda de ocupaciones no agrícolas como fuentes complementarias de ingresos, particularmente entre las poblaciones más pobres.

c) La expansión en el área rural de actividades no agropecuarias que ocupan fuerza de trabajo de manera permanente y/o temporal.

d) El relativo crecimiento del trabajo asalariado al interior de las unidades agropecuarias más pequeñas.

Con respecto a la primera tendencia señalada, Dirven⁵, en un análisis sobre el empleo agrícola en América Latina y el Caribe, concluye que la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en la agricultura tiende a disminuir en términos absolutos y que lo mismo ocurre con la proporción de la PEA agrícola con respecto al total de la PEA rural. Un fenómeno adicional es que al interior de la PEA agrícola estaría aumentando la participación de la mano de obra urbana: en algunos países de la región ésta ya representa 20% o más de la PEA agrícola. Este fenómeno lleva inevitablemente a la necesidad de redefinir la relación entre lo agrícola y lo rural como conceptos que cada vez se sobreponen menos –sobre todo en lo que respecta al uso de la mano de obra– y a percibir más detenidamente los intercambios de mano de obra entre los mercados de trabajo urbanos y rurales.

La segunda tendencia aparece actualmente más clara, en el sentido de que a menor extensión de las fincas, menor es la parte del ingreso proveniente de las actividades agrícolas en la propia finca y menores son los ingresos totales del hogar⁶. Al mismo tiempo, los trabajadores asalariados agrícolas, enfrentados a mercados más inestables e inciertos, buscan empleo en actividades no agrícolas, de preferencia en los sectores rurales, pero muchas veces también en áreas urbanas, usualmente en actividades de construcción u otras por cuenta propia en el sector terciario. Ello está originando una mayor integración de los mercados de trabajo urbanos y rurales e intrarrurales, como resultado de la movilidad de la mano de obra y de la expansión de actividades comerciales y de servicios en las áreas rurales⁷.

Esto último está fuertemente relacionado con la tercera tendencia, según la cual el empleo no agrícola en las áreas rurales ha crecido a ritmos significativamente mayores que el propiamente agrícola. Klein⁸ indica que, en la región, alrededor de 30% de los ocupados rurales se dedicaba principalmente a actividades no agropecuarias. Además, en doce de dieciocho países para los cuales se disponía de información –en períodos inter-

5. Dirven, M.: "El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas", en *Desarrollo Productivo* N° 43. Santiago de Chile: CEPAL, 1997.

6. De Janvry y otros, citado en Dirven, M., ob. cit.

7. Gómez, S. y E. Klein, editores: *Los pobres del campo: el trabajador eventual*. Santiago de Chile: FLACSO/PREALC, 1993.

8. Klein, E.: "El empleo rural no agrícola en América Latina". Documento de trabajo. Santiago de Chile: PREALC, 1992.

censales variables localizados entre las décadas de los setenta y ochenta-, el empleo rural no agrícola aumentó más rápidamente que el empleo total, y en ocho países éste se incrementó por encima del empleo urbano. Según Schejtman⁹, información más reciente confirma esa tendencia. Así, el empleo rural no agrícola estaría teniendo un peso creciente en la absorción de fuerza de trabajo rural, estabilizando los ingresos al compensar los efectos de la estacionalidad de la producción y el empleo agrícola y, al mismo tiempo, diversificando las fuentes de generación de ingresos. No obstante, el desarrollo de este tipo de ocupación varía notablemente en los países en función de los niveles de educación y del desarrollo de infraestructura productiva y de servicios¹⁰.

La cuarta tendencia anotada ha sido menos estudiada. Dirven¹¹ señala que los cambios en la mano de obra agrícola se han expresado en el paso de formas no asalariadas (medianería, al partir y otras) a trabajo asalariado, en gran parte temporal y con fuertes fluctuaciones de demanda a lo largo del año. Pese a ello, el empleo de mano de obra familiar no remunerada (mujeres y jóvenes) sigue siendo el más importante. Otro fenómeno interesante es que el uso de trabajo asalariado ya no es exclusivo de las medianas y grandes propiedades, pues hay un número cada vez mayor de pequeñas unidades comerciales con actividades intensivas en mano de obra que están empleando trabajadores remunerados. Aunque no existen suficientes evidencias empíricas al respecto, este fenómeno es particularmente visible en algunos minifundios que producen bienes de alto valor y contratan mano de obra en proporciones relativamente altas.

Los procesos señalados también están siendo acompañados por cambios en el funcionamiento de los mercados de trabajo rurales. Según Gómez y Klein¹², estos cambios se orientan al menos en los siguientes tres sentidos:

a) El aumento de los empleos temporales y la disminución de los permanentes con relación al empleo total son indicadores de la precariza-

9. Schejtman, A.: *La cuestión urbana en el desarrollo rural: Elementos para una reformulación de las políticas*. Santiago: FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1998.

10. Reardon, T.; E. Taylor; K. Stamoulis; P. Lanjouw y A. Balisacan: "Effects of Nonfarm Employment on Rural Income Inequality in Developing Countries: An Investment Perspective" (submitted to Journal of Agricultural Economics), 1999.

11. Dirven, M., ob. cit.

12. Gómez, S. y E. Klein, editores, ob. cit. De acuerdo con información recogida por estudios realizados en la agricultura comercial del departamento de Santa Cruz, en 1980 este grupo representaba el 23% del total de la mano de obra asalariada (Vilar, R.: "El trabajador agrícola y la migración temporal en Santa Cruz". Serie *Resultados* N° 6. La Paz: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral) y en 1992 se había incrementado hasta alcanzar aproximadamente una tercera parte del total (Pacheco, P.: "Determinantes y tendencias del mercado de trabajo de temporada en la empresa agrícola del departamento de Santa Cruz". Borrador no publicado. La Paz: CEDLA, 1994).

ción del mercado de trabajo, debido a la creciente importancia de los empleos temporales en el conjunto. Ello incide directamente en las condiciones de seguridad social, de seguridad en el trabajo y de vida de estos trabajadores al interior de las explotaciones agropecuarias.

b) Los períodos intermitentes de actividad tienden a incrementar el subempleo de la mano de obra en el área rural –que tradicionalmente se ha encontrado en niveles bastante bajos–, puesto que la subutilización relacionada con la estacionalidad se transforma en desempleo de la mano de obra.

c) En la medida en que los trabajadores agrícolas desempleados ya no cuentan con medios de subsistencia, buscan insertarse cada vez más en actividades por fuera del sector agrícola.

CAMBIOS EN LA POBLACIÓN Y EN EL EMPLEO RURAL EN BOLIVIA

En Bolivia, aunque a ritmos más lentos que en otros países de la región, se está produciendo un proceso de urbanización creciente: la población urbana ha pasado a ser mayoritaria. Entre 1976 y 1996, la población rural ha caído de 59 a 39%. El crecimiento urbano no sólo ha implicado una fuerte concentración de la población en las principales ciudades capitales sino que también ha estado asociado a la expansión de algunos centros urbanos intermedios, cuya participación ha aumentado de 10 a 16% con respecto a la población total en ese mismo período, aunque con relación a la población urbana se ha incrementado a un ritmo menor: de 25 a 27% (véase el cuadro 1). Ello sugiere que el desarrollo de poblaciones urbanas intermedias todavía es un fenómeno limitado.

En las últimas dos décadas, la PEA ocupada masculina en el área rural ha crecido a una tasa anual de 1,3% –bastante menor a la observada en las áreas urbanas (4,8%)– y entre 1976 y 1996 ha disminuido su participación con relación a la PEA total de 63 a 46%¹³. Esto indica que, aunque una importante proporción de la población todavía obtiene sus ingresos para subsistir en el área rural, la contribución de las actividades económicas rurales al empleo total es cada vez menos importante. Esta tendencia no debe sorprender, porque se ha constatado que la participación del sector agropecuario en la fuerza laboral de un país y su producción total declinan a lo largo del tiempo de manera proporcional con el aumento de los ingresos per cápita¹⁴. No obstante, en Bolivia este proceso ocurre de manera muy lenta: la agricultura todavía es uno de los sectores más

13. Cuando no se menciona explícitamente lo contrario, la PEA se refiere a la población económicamente activa ocupada del sexo masculino de diez años a más.

14. Timmer, P.: "The Agricultural Transformation", en H. Chenery y T.N. Srinivasan, editores: *Handbook of Development Economics*, vol. I. Elsevier Science Publishers, 1988.

Cuadro 1
Indicadores demográficos y de empleo (1976 y 1996)

Indicadores	Años		Crecimiento anual 1976-1996
	1976	1996	
<i>Distribución de la población</i>			
–Ciudades capitales	1 429 789	3 408 431	4,3
–Resto urbano	476 535	1 237 330	4,8
–Rural	2 707 095	3 018 249	0,5
Total	4 613 419	7 664 010	2,5
Población urbana/Total (%)	41,3	60,6	
Población rural/Total (%)	58,7	39,4	
<i>Condición de actividad^a</i>			
PEA total	1 141 740	2 008 748	2,8
–Ocupada	1 104 466	1 973 804	2,9
–Desocupada	37 274	34 944	–0,3
PEI total	411 371	655 492	2,3
Sin especificar	18 136	–	
PEA total/Total población (%)	24,7	26,2	
PEI total/Total población (%)	8,9	8,6	
<i>Características de la PEA^a</i>			
PEA ocupada	1 104 466	1 973 804	2,9
–Urbana	398 681	1 051 347	4,8
–Rural	705 785	922 457	1,3
PEAO urbana/PEAO total (%)	36,1	53,3	
PEAO rural/PEAO total (%)	63,9	46,7	
<i>PEA ocupada por rama de actividad^a</i>			
Agropecuaria	590 613	878 891	2,0
–Urbana	28 852	81 611	5,2
–Rural	561 761	797 280	1,8
No agropecuaria	496 351	1 094 913	4,0
–Urbana	361 852	969 736	4,9
–Rural	134 499	125 177	–0,4
Urbana agropecuaria/Agropecuaria total (%)	4,9	9,3	
Rural agropecuaria/Agropecuaria total (%)	95,1	90,7	
Urbana no agropecuaria/No agropecuaria total (%)	72,9	88,6	
Rural no agropecuaria/No agropecuaria total (%)	27,1	11,4	
PEA agropecuaria/PEA total (%) ^b	53,5	44,5	
PEA agropecuaria rural/PEA agropecuaria total (%) ^b	95,1	90,7	
PEA rural no agropecuaria/PEA rural ^b	19,1	13,6	

Notas:

a. Incluye únicamente a la población masculina de diez años y más.

b. Se refiere a la PEA ocupada.

Fuente: INE: Censo Nacional de Población, 1976; Encuesta Nacional de Empleo, II Ronda, 1996.
 Elaboración propia.

importantes de la economía, tanto por sus aportes al producto global como por sus contribuciones en la generación de empleo.

Por su parte, la PEA agropecuaria rural está disminuyendo lentamente con respecto a la PEA agropecuaria total: de 95 a 90% durante el período señalado. Este fenómeno está asociado con la expansión de la población urbana que se ocupa en actividades agropecuarias, sea como trabajadores asalariados en ocupaciones temporales o como propietarios de explotaciones agropecuarias. El caso inverso es más incierto porque, según la información disponible, la cantidad de población rural ocupada en actividades no agropecuarias ha tendido a estancarse en el tiempo, contradiciendo las tendencias observadas en otros países de la región. Según información de la ENE II (1996), 14% de la PEA rural se dedica a actividades no agropecuarias como el comercio, la industria manufacturera, actividades de enseñanza y construcción¹⁵ (véase el cuadro 1).

No obstante, el bajo crecimiento de actividades rurales no agropecuarias debe ser interpretado en un contexto de expansión de poblados rurales o centros urbanos intermedios que están absorbiendo a gran parte de la población rural que abandona las actividades agropecuarias para insertarse en otros sectores. Con el tiempo, hay una tendencia creciente de intercambio entre mercados de trabajo urbanos y rurales, lo que constituye una respuesta a las estrategias de diversificación de ingresos de los hogares. En 1996, aproximadamente 10% de la PEA del área rural realizaba algún tipo de actividad secundaria, y poco más de una tercera parte de ésta lo hacía en alguna actividad no agropecuaria, principalmente en servicios sociales, comercio o industria manufacturera.

De manera similar, 10% de la PEA de los centros urbanos desempeña actividades secundarias, aunque sólo 19% de éstas corresponde al sector agropecuario. En consecuencia, es obvio suponer que en los procesos de intercambio de mano de obra las personas que desarrollan actividades secundarias lo hacen preferentemente en sectores no agrícolas.

Los dos fenómenos señalados –la mayor contribución a la PEA agropecuaria de los centros urbanos intermedios y la menor proporción de la PEA rural dedicada a actividades agropecuarias– son una manifestación de que están ocurriendo mayores articulaciones entre las áreas urbanas y rurales. Ello se debe a que los centros urbanos intermedios o poblados menores, así como sirven de localidades de residencia para algunos productores campesinos o agricultores comerciales, también funcionan como abastecedores de mano de obra para la demanda local originada en la agricultura y en otros sectores productivos, y de manera más limitada también constituyen mercados en expansión que posibilitan el desarrollo

15. Sin embargo, C. Arze (1999) indica que “si se integra a las poblaciones del resto urbano –centros con más de 2000 habitantes– con la población de áreas rurales, del total de la PEA de ese conjunto un 30% se dedica a actividades no agropecuarias”.

Cuadro 2
Características de la PEA por región (1976 y 1996)

	Regiones			Total general
	Altiplano	Valles	Llanos	
Censo de población (1976)				
<i>Distribución espacial de la PEA (en %)</i>				
PEA ciudad capital/PEA total	31,4	19,1	28,2	27,3
PEA resto urbano/PEA total	6,9	7,5	15,1	8,8
PEA urbana/PEA total	38,2	26,7	43,3	36,1
PEA rural/PEA total	61,8	73,3	56,7	63,9
<i>Características de la PEA agropecuaria (en %)</i>				
PEA agropecuaria/PEA total	49,1	65,6	51,9	54,2
PEA agropecuaria rural/PEA agropecuaria total	97,6	95,6	88,4	95,1
PEA agropecuaria capitales/PEA agropecuaria total	1,4	1,6	3,3	1,8
PEA agropecuaria resto urbano/PEA agropecuaria total	1,1	2,9	8,2	3,1
<i>Características de la PEA rural (en %)</i>				
PEA rural agropecuaria/PEA rural	77,6	85,5	80,9	80,7
PEA rural no agropecuaria/PEA rural	22,4	14,5	19,1	19,3
PEA rural no agropecuaria/PEA total no agropecuaria	27,2	31,0	22,5	27,0
Encuesta Nacional de Empleo (1996)				
<i>Distribución espacial de la PEA (en %)</i>				
PEA ciudad capital/PEA total	42,6	27,0	47,0	38,9
PEA resto urbano/PEA total	8,8	14,7	23,4	14,4
PEA urbana/PEA total	51,5	41,6	70,4	53,3
PEA rural/PEA total	48,5	58,4	29,6	46,7
<i>Características de la PEA agropecuaria (en %)</i>				
PEA agropecuaria/PEA total	44,1	54,2	33,5	44,5
PEA agropecuaria rural/PEA agropecuaria total	95,8	92,8	75,3	90,7
PEA agropecuaria capitales/PEA agropecuaria total	1,9	1,3	8,2	2,9
PEA agropecuaria resto urbano/PEA agropecuaria total	2,3	5,9	16,5	6,4
<i>Características de la PEA rural (en %)</i>				
PEA rural agropecuaria/PEA rural	87,1	86,1	85,3	86,4
PEA rural no agropecuaria/PEA rural	12,9	13,9	14,7	13,6
PEA rural no agropecuaria/PEA total no agropecuaria	11,2	17,7	6,6	11,4
Tasas anuales de crecimiento (1976-1996)				
PEA ciudades capitales	3,6	5,2	6,5	4,7
PEA resto urbano	3,3	6,8	6,1	5,4
PEA rural	0,8	2,3	0,7	1,3
<i>PEA agropecuaria</i>				
–Ciudades capitales	3,2	1,6	6,3	4,2
–Resto urbano	5,4	6,1	5,2	5,5
–Rural	1,4	2,4	1,0	1,7
<i>PEA no agropecuaria</i>				
–Ciudades capitales	3,6	5,3	6,5	4,7
–Resto urbano	3,1	7,0	6,4	5,3
–Rural	-1,9	2,1	-0,6	-0,4

Fuente: INE: Censo Nacional de Población, 1976; Encuesta Nacional de Empleo, II Ronda, 1996.
 Elaboración propia.

de actividades de producción de bienes y servicios para esas mismas poblaciones urbanas.

Schejtman¹⁶ indica que hay una correlación positiva entre el desarrollo urbano –particularmente allí donde se incrementa el valor agregado per cápita en la manufactura– y los cambios en la estructura agrícola, lo que lleva a un incremento en el porcentaje de la tierra arable utilizada, a una mayor mecanización de la agricultura y al incremento de la productividad.

LA DINÁMICA SOCIAL DEL EMPLEO EN EL CAMPO

Se ha mencionado que los cambios en la composición del empleo rural se explican en gran medida por los siguientes factores: i) la producción de los sectores modernos está creciendo en mayor proporción que los aportes provenientes de la agricultura campesina; ii) la agricultura campesina, en general, presenta signos de estancamiento en su productividad y en sus aportes a la oferta interna de alimentos; iii) se han presentando ciertos cambios en la organización de los mercados de bienes agropecuarios que favorecen el desarrollo de actividades más rentables e intensivas en capital; y, iv) lo anterior ha llevado a que se extiendan las relaciones de trabajo asalariado al interior de las pequeñas unidades comerciales agropecuarias¹⁷. Los datos disponibles confirman esas tendencias.

La información sobre categorías ocupacionales en el sector agropecuario indica que entre 1976 y 1996 la PEA agropecuaria masculina creció a una tasa anual de 2%. Entre los estratos con tasas de crecimiento mayores a ese promedio se encuentran los de patrones o empleadores (14,6%) y de trabajadores no remunerados (7,3%), en tanto que los obreros, empleados y trabajadores por cuenta propia presentan signos negativos o casi cercanos al estancamiento (–0,6%; –3,7% y 0,2% respectivamente). Esta información indicaría que así como se produce una relativa expansión de la agricultura comercial, aunque con menores requerimientos de mano de obra, también está ocurriendo el proceso inverso de estancamiento de la agricultura tradicional campesina¹⁸ (véase el cuadro 3).

16. Schejtman, A., 1998, ob. cit.

17. Pacheco, P.: "Migraciones y dinámica del empleo rural en Bolivia", en *Informe Social* N° 4, *Pobreza rural*. La Paz: CEDLA/ILDIS, 1999.

18. Comentando los resultados del Censo de Población de 1976, Maletta (ob. cit.) indica que los cambios estacionales en la situación laboral de los hombres no influyó mucho en las cifras sobre la magnitud de los obreros agrícolas porque la actividad estacional de la fuerza de trabajo era mínima, de modo que el Censo de Población los ubicó en su actividad principal y no en la secundaria. Algo similar podría haber sucedido con la Encuesta Nacional de Empleo II, que al haber sido realizada en noviembre de 1996, puede haber recogido únicamente la información de la PEA que tiene como ocupación principal esa actividad.

LA AGRICULTURA TRADICIONAL

En la práctica, los pequeños agricultores son los jefes de las unidades económicas campesinas que trabajan en su unidad productiva y, en su gran mayoría, ocupan mano de obra familiar no remunerada. Por ello, las encuestas de empleo los incluyen dentro de la categoría ocupacional de trabajadores por cuenta propia¹⁹. La PEA masculina de trabajadores por cuenta propia en el sector agropecuario representó 73% en 1976 y 50% en 1996, lo que implica un crecimiento absoluto de sólo 15 000 personas en un período de veinte años, a una tasa anual de 0,2%. Este dato sugiere que la población campesina en las áreas rurales tiene una tendencia decreciente en términos absolutos²⁰.

Ello forma parte de un proceso contradictorio que dista mucho de reflejar la ilusión del tránsito hacia la modernización sectorial de la agricultura; por el contrario, pone de manifiesto una aguda crisis productiva de la agricultura tradicional que se expresa en sus aportes progresivamente decrecientes a la oferta interna de alimentos²¹.

Los datos que presentamos a continuación son reveladores de la situación que enfrenta la dinámica poblacional en la agricultura campesina en las últimas dos décadas: i) en las áreas rurales la población de trabajadores agropecuarios por cuenta propia se ha mantenido estancada, e incluso muestra signos negativos en aquellos departamentos con predominio de agriculturas más deprimidas, como Oruro, Potosí y Chuquisaca; y, ii) relacionado con lo anterior, los datos muestran que este segmento de la PEA presenta tasas moderadas de crecimiento en las áreas clasificadas como resto urbano (2,8%) y en las ciudades capitales (1,8%) (véase el cuadro 3).

19. La información proporcionada por las encuestas de empleo es claramente insuficiente para caracterizar a los principales actores económicos del sector agropecuario. La mayor parte de los análisis de empleo rural considera que, en la práctica, el grupo de productores típicamente campesinos estaría compuesto por trabajadores por cuenta propia—aquellos que trabajan en sus unidades productivas sin emplear trabajo asalariado— y familiares no remunerados, pese a que existe una parte de trabajadores familiares no remunerados que trabajan en unidades económicamente empresariales o, si se quiere, no campesinas. Además, las encuestas de empleo sitúan a todos aquellos productores que contratan mano de obra en sus unidades económicas como patrones o empleadores, lo que constituye una exagerada simplificación de la realidad ocupacional en el agro y oculta el hecho de que algunos productores campesinos están contratando mano de obra. Estos sesgos en la construcción de los datos ponen de manifiesto la dificultad de explicar realidades agrarias cada vez más complejas con supuestos que simplifican exageradamente la realidad del empleo en el agro. PREALC: "Medición del empleo y de los ingresos rurales". *Estudios e Informes de la CEPAL* N° 19. Santiago de Chile: OIT, 1982.

20. Murmis, M.: "Incluidos y excluidos en la reestructuración del agro". *Debate Agrario* N° 18. Lima: CEPES, 1994, pp. 101-133.

21. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA): *La agricultura sostenible y el medio rural en Bolivia*. La Paz: IICA, 1996.

Cuadro 3
Distribución de trabajadores agropecuarios por cuenta propia por región (1976-1996)

	Totales		Variación en valores absolutos (1976-1996)				Tasas de crecimiento anual (1976-1996)			
	1976	1996	Ciudades capitales	Resto urbano	Rural	Total	Ciudades capitales	Resto urbano	Rural	Total
<i>Altiplano</i>	232 380	225 231	1 911	1 857	-10 917	-7 149	2,6	3,0	-0,2	-0,2
La Paz	126 208	125 024	1 829	1 742	-4 755	-1 184	3,3	4,7	-0,2	0,0
Oruro	23 264	22 563	411	21	-1 133	-701	2,9	0,2	-0,3	-0,2
Potosí	82 908	77 644	-329	94	-5 029	-5 264	0,0	0,7	-0,3	-0,3
<i>Valles</i>	146 042	164 365	55	4 919	13 349	18 323	0,1	4,1	0,5	0,6
Cochabamba	79 383	95 557	-928	4 542	12 560	16 174	0,0	5,5	0,8	0,9
Chuquisaca	51 006	50 077	947	374	-2 250	-929	4,7	2,0	-0,2	-0,1
Tarija	15 653	18 731	36	3	3 039	3 078	0,4	0,0	1,0	0,9
<i>Oriente</i>	52 963	56 639	978	1 666	1 032	3 676	2,0	1,4	0,1	0,3
Santa Cruz	40 062	42 205	1 079	994	70	2 143	2,5	1,2	0,0	0,3
Beni	10 760	11 321	-224	672	113	561	-5,3	1,9	0,1	0,3
Pando	2 141	3 113	123	0	849	972	7,7	0,0	1,7	1,9
<i>Total</i>	431 385	446 235	2 944	8 442	3 464	14 850	1,8	2,8	0,0	0,2

Fuente: INE: Censo Nacional de Población, 1976; Encuesta Nacional de Empleo, II Ronda, 1996.
 Elaboración propia.

Estas cifras corroboran una tendencia que algunos trabajos se animaron a señalar hace algún tiempo, aunque con un débil respaldo empírico. Éstos coincidieron en identificar un proceso de progresivo retraimiento de la agricultura campesina, asociado al deterioro de sus fuerzas productivas –disminución de la capacidad productiva de los suelos, éxodo de la población rural más joven y resistencias al cambio tecnológico, entre otros– que ha tendido a agudizarse notoriamente en los últimos años²². No sin razón se ha propuesto que las soluciones al desarrollo rural y a la pobreza campesina parecen encontrarse por fuera de la agricultura²³.

Un fenómeno característico de las migraciones rurales hacia las ciudades capitales es que transitan previamente por los centros urbanos intermedios o poblados menores. Por consiguiente, el hecho de que esté aumentando la cantidad de trabajadores campesinos –o trabajadores por cuenta propia ocupados en el sector agropecuario– que residen en los centros urbanos, podría deberse a que una proporción de pequeños productores es atraída por estos centros pero sigue desarrollando actividades agropecuarias como fuente de generación de ingresos, sea porque no pierde los nexos con sus comunidades o porque no encuentra otras fuentes de ingreso en actividades no agropecuarias que puedan reemplazar a las primeras.

Entre las causas de la disminución de los aportes de la agricultura campesina a la generación de empleo están la escasez y deterioro de la tierra y el lento crecimiento de los mercados para los bienes producidos por las economías campesinas, así como su pobre rentabilidad. Empero, a pesar del menor peso económico de la agricultura y de su bajo crecimiento poblacional, no se puede decir que ésta haya dejado de tener importancia en la generación de empleo y en la producción de alimentos o que sus aportes sean sólo marginales.

Así, aunque los pequeños productores no están incluidos en las líneas centrales del proceso de acumulación, siguen cumpliendo una función esencial en su vinculación con los centros urbanos menores a través del

22. Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos (MACA): "Propuesta de lineamientos de política agropecuaria". La Paz: Subsecretaría de Desarrollo Agropecuario-Proyecto BOL/88/021, 1990. Fernández, J.; P. Pacheco y J.C. Schulze: "Marco de interpretación de la cuestión agraria en Bolivia". La Paz: CEDLA, 1991. Posiblemente esta tendencia no sea tan drástica como la anotada, debido a problemas de registro observados en la categoría de trabajadores familiares no remunerados cuyas tasas de crecimiento superan con mucho a las que se presentan en otras categorías. Parte de ese grupo puede corresponder a productores campesinos que, sin ser jefes de hogar, están a cargo de unidades productivas, aunque ello resulta difícil de evaluar. No obstante, la relación entre familiares no remunerados y trabajadores por cuenta propia –considerando únicamente la PEA ocupada masculina– se incrementa notablemente de 0,16 a 0,67 (véase el cuadro 3).

23. Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos (MACA): "Bases para la formulación de una estrategia sectorial de crecimiento con participación y desarrollo social". Proyecto MACA/FAO/PNUD-BOL/91/010. La Paz: Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, 1993.

abastecimiento de mano de obra en pequeñas ciudades y poblados; sus productos agrarios son más baratos que los adquiridos fuera de las regiones y van a seguir siendo una importante fuente de acumulación de pequeños y medianos comerciantes que movilizan su producción hacia los mercados²⁴.

Una tendencia importante en este tipo de unidades agropecuarias –al menos de las más pequeñas– es la menor dependencia de las actividades agropecuarias para subsistir. Parece válido suponer que a menor extensión de la superficie de la unidad productiva, menor proporción de ingresos provenientes de las actividades de la propia finca y menores ingresos totales del hogar²⁵. Ello está dando lugar a nuevas estrategias de asignación del trabajo en las unidades productivas, como la combinación de labores agropecuarias en la finca con ocupaciones alternativas fuera del predio y, en muchos casos, en actividades no agropecuarias, aunque este último fenómeno es prácticamente invisible para las estadísticas. Asimismo, ante variaciones en la superficie de la propiedad y la introducción de mejoras tecnológicas se producen también cambios difíciles de determinar en el uso del trabajo familiar. La tendencia más general parece ser la reducción del tamaño de los hogares y de la mano de obra disponible²⁶.

Según la ENE II (1996), 13% de los trabajadores agropecuarios por cuenta propia –considerando hombres y mujeres– había desarrollado algún tipo de actividad secundaria durante la semana anterior a la realización de la encuesta. Esta proporción debe ser significativamente superior si se consideran las distintas ocupaciones de temporada que se desempeñan durante el año calendario. La mayor parte realizó algún tipo de actividad secundaria también por su propia iniciativa (56%), una cuarta parte trabajó como obrero y el restante se desempeñó como trabajadores familiares no remunerados o empleados. Como ya se ha mencionado, las actividades secundarias se concentran principalmente en los sectores de comercio y servicios.

LA AGRICULTURA COMERCIAL

Según la información censal, en 1976 los patrones representaban 0,7% de la PEA total ocupada en la actividad agropecuaria. En 1996 esta tasa había ascendido a 4,8%. Este progresivo incremento puede deberse a factores estadísticos, aunque nos permitimos suponer que en la práctica se ha producido la expansión de unidades económicas agropecuarias que usan trabajo asalariado en alguna fase del proceso productivo.

24. Eguren, Fernando: “El caso del Perú”. Presentación en el Taller Regional Red de Conocimientos sobre Iniciativas de la Sociedad Civil en Reforma Agraria y Seguridad de la Tenencia. Lima: FIDA/UNRISD, 1997.

25. De Janvry, A.; E. Sadoulet y L. Wilcox: “La mano de obra rural en América Latina”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 109, N° 1. Ginebra: OIT, 1990.

26. Dirven, M., ob. cit.

Este crecimiento no está asociado exclusivamente con las medianas y grandes empresas, pues es cada vez mayor el número de pequeñas unidades productoras que emplean mano de obra asalariada, sobre todo aquellas que tienen un mejor acceso relativo a los factores productivos y que están localizadas en zonas de producción agrícola próximas a los mercados urbanos más importantes. Aunque dinámicas parecidas han sido documentadas en otros países de la región como producto de la expansión y recomposición de la demanda urbana, en Bolivia estos procesos han sido más lentos y difíciles de percibir.

Cuadro 4
Distribución de patrones y empleadores agropecuarios por región
(1976 y 1996)

	1976				1996			
	Ciudades capitales	Resto urbano	Rural	Total	Ciudades capitales	Resto urbano	Rural	Total
<i>Total</i>	491	450	3 366	4 307	5 228	8 127	52 011	65 366
<i>Altiplano</i>	66	20	299	385	1 030	647	19 295	20 972
La Paz	56	9	221	286	915	647	8 915	10 477
Oruro	5	2	7	14	115	0	328	443
Potosí	5	9	71	85	0	0	10 052	10 052
<i>Valles</i>	78	81	860	1 019	809	2 979	18 169	21 957
Cochabamba	54	28	464	546	485	1 493	6 802	8 780
Chukisaca	8	15	213	236	324	869	8 065	9 258
Tarija	16	38	183	237	0	617	3 302	3 919
<i>Oriente</i>	347	349	2 207	2 903	3 389	4 501	14 547	22 437
Santa Cruz	221	200	1 612	2 033	3 273	3 407	12 816	19 496
Beni	124	149	557	830	116	1 094	1 272	2 482
Pando	2	0	38	40	0	0	459	459
<i>Total (%) columna</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Altiplano	13,4	4,4	8,9	8,9	19,7	8,0	37,1	32,1
Valles	15,9	18,0	25,5	23,7	15,5	36,7	34,9	33,6
Oriente	70,7	77,6	65,6	67,4	64,8	55,4	28,0	34,3
<i>Total (%) fila</i>	11,4	10,4	78,2	100,0	8,0	12,4	79,6	100,0
Altiplano	17,1	5,2	77,7	100,0	4,9	3,1	92,0	100,0
Valles	7,7	7,9	84,4	100,0	3,7	13,6	82,7	100,0
Oriente	12,0	12,0	76,0	100,0	15,1	20,1	64,8	100,0

Fuente: INE: Censo Nacional de Población, 1976; Encuesta Nacional de Empleo, II Ronda, 1996.
Elaboración propia.

En 1976, 67% de los patrones y empleadores agropecuarios se encontraba en los departamentos del oriente: sólo en Santa Cruz estaban asentadas aproximadamente dos terceras partes de éstos. Esta situación ha cam-

biado sustancialmente hasta 1996: el peso relativo del oriente se ha reducido hasta 34%, pese a que en Santa Cruz el crecimiento de este estrato ha sido significativamente alto como consecuencia de los procesos de expansión sistemática de la frontera agrícola. Lo anterior se explica por las altas tasas de crecimiento de este sector de la PEA en las regiones del altiplano y los valles y por su bajo crecimiento en los restantes departamentos del oriente (Beni y Pando). El esquema de crecimiento de la agricultura comercial en el oriente se caracteriza por la coexistencia de pequeños agricultores con medianas y grandes explotaciones comerciales. Posiblemente en el altiplano y en los valles, este tipo de agricultura esté asociado con el incremento de las pequeñas unidades comerciales.

Cuadro 5
Patrones y empleadores agropecuarios por región.
Tasas anuales de crecimiento (1976-1996)

	Ciudades capitales	Resto urbano	Rural	Total
<i>Altiplano</i>	14,7	19,0	23,2	22,1
La Paz	15,0	23,8	20,3	19,7
Oruro	17,0		21,2	18,9
Potosí			28,1	27,0
<i>Valles</i>	12,4	19,8	16,5	16,6
Cochabamba		22,0	14,4	14,9
Chuquisaca	20,3	22,5	19,9	20,1
Tarija		15,0	15,6	15,1
<i>Oriente</i>	12,1	13,6	9,9	10,8
Santa Cruz	14,4	15,2	10,9	12,0
Beni	-0,3	10,5	4,2	5,6
Pando			13,3	13,0
<i>Total</i>	<i>12,6</i>	<i>15,6</i>	<i>14,7</i>	<i>14,6</i>

Fuente: INE: Censo Nacional de Población, 1976; Encuesta Nacional de Empleo, II Ronda, 1996.
Elaboración propia.

Además de la información presentada en el cuadro 5, se puede verificar que:

i) En la región del altiplano está creciendo la proporción de patrones o empleadores con residencia en el área rural, lo que puede responder a procesos transicionales al interior de la pequeña producción agrícola que traen consigo el desarrollo de prácticas más mercantiles de algunos grupos de productores.

ii) En los valles se reduce la participación relativa de ese tipo de productores y se incrementa el peso de los patrones que mantienen su residencia en los poblados rurales o centros urbanos intermedios, lo que

responde a otra lógica transicional de la pequeña agricultura comercial que involucra a población urbana.

iii) En los llanos, con excepción de Pando, es más importante la presencia de patrones con residencia en los centros urbanos y en las ciudades capitales, los que en su conjunto representan un poco más de un tercio de este grupo ocupacional. Ello puede deberse al crecimiento de empresas agropecuarias típicamente capitalistas. Estas dinámicas responden al patrón más general, en el sentido de que los propietarios de empresas agrícolas comerciales tienden a convertirse en propietarios ausentes en la medida en que se incrementan sus escalas de producción e ingresos.

La mayor parte de este tipo de productores se dedica a actividades de cultivo, una menor proporción a actividades mixtas de agricultura y ganadería, y un bajo porcentaje a la cría especializada de animales. De acuerdo con la ENE II (1996), casi la mitad de los patrones o empleadores ganaderos se localiza en el departamento de Santa Cruz. Éstos, junto con los ganaderos benianos, representan las tres cuartas partes de este tipo de productores. Los patrones dedicados a actividades extractivas en la región del oriente representan una minoría y la mitad de ellos se ubica en el departamento de Pando (véase el cuadro 5).

De acuerdo con una tipología del estrato de patrones o empleadores, considerando la proporción del trabajo asalariado que éstos emplean en comparación al trabajo familiar, se tiene que 48% (37 414) combina en diferente grado trabajo familiar y asalariado, y el restante 52% (40 532) emplea únicamente trabajo asalariado. Puede sostenerse, entonces, que aquellas unidades que emplean mayor o igual cantidad de trabajo familiar no remunerado que de trabajo asalariado –27% del total de la PEA agropecuaria patronal– son explotaciones semiempresariales, posiblemente de pequeña escala, y el restante 73% corresponde a explotaciones agropecuarias típicamente empresariales que, en su mayoría, se dedican sólo a actividades agrícolas o en combinación con la ganadería. Entre las unidades económicas que más trabajo asalariado emplean están las explotaciones pecuarias y las empresas madereras, aunque comparativamente su número es muy inferior al de aquellas unidades dedicadas a actividades agrícolas más intensivas en capital (véase el cuadro 6).

Sin duda, resulta interesante observar el número de trabajadores empleados en estas unidades según las relaciones de trabajo dominantes en ellas. A partir del cuadro 7, derivamos las siguientes conclusiones desde la perspectiva del número de patrones o empleadores ocupados en el sector agropecuario, sin considerar cuáles son sus aportes en la generación de empleo asalariado: i) los patrones o empleadores están concentrados principalmente en pequeñas unidades productivas distribuidas desde las tierras altas del altiplano hasta el oriente, en razón de que las relaciones de trabajo asalariado se han extendido por todo el escenario rural; ii) entre las unidades que contratan mano de obra predominan aquellas en las que el trabajo asalariado es mayoritario, y entre éstas el número de pequeñas unidades

Cuadro 6
Patrones: Número de unidades por tipo de trabajadores empleados

Rama de actividad	Tipo de trabajadores que emplea				Total
	Trabajo familiar dominante ^a	Igual trabajo familiar y asalariado ^b	Trabajo asalariado dominante ^c	Sólo trabajo asalariado ^d	
Cultivos en general	6 687	5 323	11 065	31 053	54 128
Cría de animales	0	762	246	3 114	4 122
Actividades agropecuarias	4 747	3 221	5 174	6 019	19 161
Silvicultura y extracción de madera	66	83	40	346	535
<i>Total</i>	<i>11 500</i>	<i>9 389</i>	<i>16 525</i>	<i>40 532</i>	<i>77 946</i>
<i>Total (% por fila)</i>	<i>14,8</i>	<i>12</i>	<i>21,2</i>	<i>52</i>	<i>100,0</i>
Cultivos en general	12,4	9,8	20,4	57,4	100,0
Cría de animales	0	18,5	6	75,5	100,0
Actividades agropecuarias	24,8	16,8	27	31,4	100,0
Silvicultura y extracción de madera	12,3	15,5	7,5	64,7	100,0

Notas:

a. Más trabajadores familiares que asalariados.

b. Igual número de trabajadores familiares que asalariados.

c. Más trabajadores asalariados que familiares.

d. Sólo trabajadores asalariados.

Fuente: INE: Encuesta Nacional de Empleo, II Ronda, 1996.

Elaboración propia.

agropecuarias es mayor; iii) únicamente en la región de los llanos existe una agricultura capitalista con unidades medianas y grandes desde la perspectiva de los trabajadores que emplean en las labores agrícolas (véase el cuadro 7).

Aunque algunos estudios detectaron que la demanda de mano de obra asalariada era un componente importante para la expansión de la pequeña agricultura en el oriente²⁷, esta tendencia no deja de sorprender en la agricultura occidental, que ha sido tradicionalmente asociada con el predominio de prácticas agrícolas de subsistencia, aversión al riesgo y patrones de producción más rígidos. Sin embargo, la información procesada refleja que se está produciendo el desarrollo de una pequeña agricultura con vocación más comercial, posiblemente más articulada a los mercados y que atiende demandas más diversas de productos agrícolas. Aunque ésta es una tendencia que sigue el patrón general de crecimiento de la agricultura en la región²⁸, todavía se requiere de estudios de caso más detallados para

27. Vilar, R. y B. Kupfer: "Cambios en la agricultura comercial de Santa Cruz en el período de ajuste estructural". La Paz: CEDLA. Borrador no publicado, 1995.

28. Dirven, M., ob. cit.

Cuadro 7
Patrones: Número de unidades por tipo, según tamaño
de los establecimientos

Tipo de unidad	Número de unidades por tramo de empleo					
	1-4	5-9	10-14	15-19	20-29	Total
Trabajo familiar dominante ^a	3 991	7 206	303	0	0	11 500
Igual trabajo familiar y asalariado ^b	6 073	3 316	0	0	0	9 389
Trabajo asalariado dominante ^c	4 791	8 130	2 466	1 057	81	16 525
Sólo trabajo asalariado ^d	33 302	6 839	118	0	273	40 532
Nacional	48 157	25 491	2 887	1 057	354	77 946
Nacional (en porcentajes)						
Trabajo familiar dominante	5,1	9,2	0,4	0,0	0,0	14,8
Igual trabajo familiar y asalariado	7,8	4,3	0,0	0,0	0,0	12,0
Trabajo asalariado dominante	6,1	10,4	3,2	1,4	0,1	21,2
Sólo trabajo asalariado	42,7	8,8	0,2	0,0	0,4	52,0
Total	61,8	32,7	3,7	1,4	0,5	100,0
Por regiones (en valores absolutos)						
<i>Altiplano</i>	16 447	6 280	753	647	0	24 127
Trabajo familiar dominante	1 682	1 167	0	0	0	2 849
Igual trabajo familiar y asalariado	1 601	1 584	0	0	0	3 185
Trabajo asalariado dominante	1 044	2 097	753	647	0	4 541
Sólo trabajo asalariado	12 120	1 432	0	0	0	13 552
<i>Valles</i>	16 005	11 578	1 782	410	81	29 856
Trabajo familiar dominante	955	4 692	303	0	0	5 950
Igual trabajo familiar y asalariado	2 393	1 224	0	0	0	3 617
Trabajo asalariado dominante	2 498	3 790	1 479	410	81	8 258
Sólo trabajo asalariado	10 159	1 872	0	0	0	12 031
<i>Llanos</i>	15 705	7 633	352	0	273	23 963
Trabajo familiar dominante	1 354	1 347	0	0	0	2 701
Igual trabajo familiar y asalariado	2 079	508	0	0	0	2 587
Trabajo asalariado dominante	1 249	2 243	234	0	0	3 726
Sólo trabajo asalariado	11 023	3 535	118	0	273	14 949
Por región y tipo de unidad productiva						
<i>Total (% por fila)</i>	61,8	32,7	3,7	1,4	0,5	100,0
Altiplano	68,2	26,0	3,1	2,7	0,0	100,0
Valles	53,6	38,8	6,0	1,4	0,3	100,0
Llanos	65,5	31,9	1,5	0,0	1,1	100,0
<i>Total (% por columna)</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajo familiar dominante	8,3	28,3	10,5	0,0	0,0	14,8
Igual trabajo familiar y asalariado	12,6	13,0	0,0	0,0	0,0	12,0
Trabajo asalariado dominante	9,9	31,9	85,4	100,0	22,9	21,2
Sólo trabajo asalariado	69,2	26,8	4,1	0,0	77,1	52,0

Notas: a. Más trabajadores familiares que asalariados.

b. Igual número de trabajadores familiares que asalariados.

c. Más trabajadores asalariados que familiares.

d. Sólo trabajadores asalariados.

Fuente: INE: Encuesta Nacional de Empleo, II Ronda, 1996. Elaboración propia.

aquilar su magnitud. Posiblemente en las relaciones de trabajo asalariado que promueven las pequeñas unidades todavía se combinan arreglos tradicionales con instrumentos de mercado, y una gran parte de la oferta es originada en las mismas regiones demandantes.

Lamentablemente, la información disponible no permite conocer la cantidad de trabajadores que contratan estas unidades agropecuarias ni las labores agrícolas que éstos desempeñan, pero sí es posible suponer que la demanda total es más alta en las unidades económicas que emplean menos trabajadores. En muchos casos no hay una relación directa entre el número de trabajadores y el tamaño de la unidad productiva agropecuaria (pequeña, mediana o grande), porque este último criterio está asociado con las superficies de tierra y la composición del capital empleado²⁹.

LOS ASALARIADOS DEL CAMPO

Un rasgo característico en la expansión de la agricultura capitalista de Santa Cruz es el desbalance que existe entre los requerimientos y la disponibilidad de fuerza de trabajo a lo largo del calendario agrícola, lo que se expresa en déficits de trabajadores durante las épocas de cosecha y en una subutilización de la fuerza de trabajo durante las otras fases de cultivo³⁰. Además, hay una tendencia creciente a la movilidad ocupacional de la población que busca trabajo en la agricultura por la mayor inestabilidad de los mercados de trabajo en el sector agropecuario. Estos factores han llevado a la emergencia simultánea de una serie de fenómenos, entre ellos: i) el incremento del número de trabajadores asalariados que residen en las mismas zonas donde se genera la demanda, ya sea de áreas rurales o urbanas, fenómeno que reduce lentamente la importancia de los trabajadores asalariados foráneos; y, ii) la expansión de un segmento de población flotante de jornaleros agrícolas, que son trabajadores sin tierra cuyos ingresos provienen casi exclusivamente de trabajos asalariados en la agricultura³¹. Este grupo también se conoce como de “temporeros-permanentes”³².

A diferencia del pasado, cuando la expansión de la agricultura capitalista tendió a reforzar migraciones estacionales de mano de obra que se reinsertaba en sus unidades económicas campesinas al término de sus labores asalariadas, en la actualidad las migraciones estacionales han de-

29. PREALC, ob. cit.

30. Escobar, J.: “Empresas agrícolas: Empleo y migración en Santa Cruz”. Serie *Resultados* N° 5. La Paz: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, 1981; Pacheco, P.: “Determinantes y tendencias del mercado de trabajo de temporada en la empresa agrícola del departamento de Santa Cruz”. Borrador no publicado. La Paz: CEDLA, 1994.

31. Pacheco, P., 1999. ob. cit.

32. Gómez, S. y E. Klein, editores, ob. cit.

crecido debido a que la población flotante de asalariados o temporeros-permanentes está aumentando y que la temporalidad del trabajo asalariado se ha acentuado. Ello es el resultado de cambios en los patrones de cultivo de las empresas y de una mayor tecnificación de la producción, que ha modificado la cantidad de mano de obra requerida y los períodos en los que ésta es demandada³³.

Haciendo una abstracción de la época y de los problemas metodológicos para la recolección de los datos de la ENE II, aparentemente existiría una tendencia de bajo crecimiento de la demanda de mano de obra asalariada en el sector agropecuario, que fue identificada a principios de los noventa³⁴.

Este hecho puede deberse a que la modernización de la agricultura, vinculada al uso más intensivo de capital, lleva a una reducción de los requerimientos de mano de obra por hectárea, así como a la expansión de pequeñas unidades comerciales que usualmente tienen bajos requerimientos de mano de obra remunerada, entre otros factores³⁵.

Lamentablemente, no se cuenta con estimaciones sobre la magnitud de la población empleada para realizar actividades remuneradas de carácter estacional en la agricultura³⁶.

Como se advierte en el cuadro 8, entre 1976 y 1996 en casi todos los departamentos se ha estancado el crecimiento de este grupo ocupacional. Pero así como en las áreas rurales se presentan tasas negativas de crecimiento de la PEA de asalariados agrícolas, un fenómeno contrario está asociado con el crecimiento del grupo de asalariados agrícolas que residen en los centros urbanos. Esto último es particularmente visible en el oriente del país, debido a la presencia de dos procesos paralelos: i) la población que vive en la ciudad de Santa Cruz y trabaja como asalariada agrícola es mayor; y ii) también está creciendo la proporción de asalariados agrícolas que viven en centros urbanos menores. Es decir, así como la expansión urbana ofrece posibilidades para la ampliación de los mercados de bienes agrícolas, también funciona como una fuente de abastecimiento de mano de obra para las unidades comerciales. En proporciones, la PEA urbana de asalariados agrícolas en el país ha pasado de 9 a 30% durante 1976 y 1996, y en el oriente esa proporción ha pasado de 9 a 38% en el mismo período.

Históricamente, la mayor demanda de mano de obra asalariada se ha concentrado en el oriente del país y, particularmente, en el departamento

33. *Ibíd.*; Vilar, R. y B. Kupfer, *ob. cit.*

34. Pacheco, P., 1994. *ob. cit.*

35. Dirven, M., *ob. cit.*; PREALC, *ob. cit.*

36. Maletta (*ob. cit.*) sostiene que en algunos estudios realizados en países vecinos se ha estimado que los asalariados temporales en la actividad agropecuaria son alrededor del triple de lo que figura en censos y encuestas de empleo.

Cuadro 8
Asalariados agrícolas:
Tasas anuales de crecimiento (1976-1996)

	Ciudades capitales	Resto urbano	Rural	Total
<i>Altiplano</i>	—	—	-1,3	-1,8
La Paz	—	—	1,9	1,3
Oruro	—	—	-6,2	-7,2
Potosí	—	—	-8,4	-8,7
<i>Valles</i>	-2,2	3,8	-1,3	-0,9
Cochabamba	1,3	6,1	0,5	1,1
Chuquisaca	—	7,4	-6,7	-5,4
Tarija	—	-1,6	-1,4	-1,6
<i>Oriente</i>	9,5	6,4	-2,2	-0,3
Santa Cruz	10,7	7,4	-1,8	0,3
Beni	-0,3	3,4	-5,3	-3,2
Pando	1,2	—	-0,8	-0,8
Total	5,5	5,4	-1,8	-0,6

Fuente: INE: Censo Nacional de Población, 1976; Encuesta Nacional de Empleo, II Ronda, 1996.
 Elaboración propia.

de Santa Cruz. En 1976, 63% de los obreros agrícolas estaba en el oriente y 45% en Santa Cruz; en tanto que en 1996 esas proporciones subieron a 67% y a 54%, respectivamente, lo que expresa el mayor dinamismo de la agricultura en esta región. Si se descomponen estos datos por el origen de la PEA de obreros agrícolas, se tiene que 92% de los que se localizan en las ciudades capitales y 83% de los que residen en las áreas clasificadas como resto urbano se encuentran en el oriente, con un notable predominio del departamento de Santa Cruz. Es decir, dentro de un contexto de bajo crecimiento de la PEA de obreros agrícolas, se están produciendo importantes tendencias de reacomodo espacial de la mano de obra asalariada, promovidas por procesos de reestructuración productiva de la agricultura comercial.

En el cuadro 10 se presentan las ocupaciones específicas por ramas de actividad para la PEA total de obreros y empleados. De esta información se deduce que 50% de los asalariados agrícolas corresponde a jornaleros o peones. En su mayoría, éstos son trabajadores temporales que posiblemente realizan múltiples labores que van desde la siembra, labores culturales y cosecha hasta operaciones de desbosque y/o destronque, entre otras. Un

Cuadro 9
Distribución de asalariados agrícolas por región (1976 y 1996)

	1976				1996			
	Ciudades capitales	Resto urbano	Rural	Total	Ciudades capitales	Resto urbano	Rural	Total
<i>Total</i>	2 095	4 413	65 936	72 444	6 111	12 535	45 444	64 090
Altiplano	451	392	7 814	8 657	0	0	6 051	6 051
Valles	727	1 013	16 421	18 161	463	2 133	12 515	15 111
Oriente	917	3 008	41 701	45 626	5 648	10 402	26 878	42 928
<i>Distribución por área (%)</i>								
Altiplano	21,5	8,9	11,9	11,9	0,0	0,0	13,3	9,4
Valles	34,7	23,0	24,9	25,1	7,6	17,0	27,5	23,6
Oriente	43,8	68,2	63,2	63,0	92,4	83,0	59,1	67,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Distribución por año (%)</i>								
Altiplano	5,2	4,5	90,3	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Valles	4,0	5,6	90,4	100,0	3,1	14,1	82,8	100,0
Oriente	2,0	6,6	91,4	100,0	13,2	24,2	62,6	100,0
Total	2,9	6,1	91,0	100,0	9,5	19,6	70,9	100,0

Fuente: INE: Censo Nacional de Población, 1976; Encuesta Nacional de Empleo, II Ronda, 1996.
 Elaboración propia.

35% corresponde a trabajadores calificados para actividades agropecuarias. En orden de importancia siguen los operarios de maquinaria agrícola y el personal encargado de su mantenimiento, además de un pequeño número de obreros ocupados en industrias de procesamiento de alimentos y/o de productos de madera. Una fracción mínima corresponde a trabajadores calificados en actividades forestales. Esta información sugiere que, pese a la importancia de los jornaleros agrícolas sin calificación, se estaría modificando el perfil de la demanda de mano de obra en la agricultura comercial, que requiere cada vez más de trabajadores con mayores niveles de calificación.

La información sobre la estabilidad laboral de los trabajadores asalariados en la agricultura indica que 57% corresponde a los trabajadores permanentes y el 43% restante a los temporales. Esta misma información por sexo destaca que es mayor la proporción de mujeres que desempeñan trabajos permanentes. Entre los trabajadores permanentes, en comparación con los temporales, hay una mayor proporción de ocupados en labores vinculadas con la producción pecuaria y de servicios agropecuarios, pues estas actividades usualmente requieren de ciertos grados de especialización de la mano de obra. No sucede lo mismo con las actividades agrícolas

Cuadro 10
Obreros por ocupación específica, según rama de actividad (1996)

Ocupación específica	Ramas de actividad						Total
	Cultivos en general	Cría de animales	Explot. agropec.	Servicios agropec.	Silvicult./ ext. madera	Pesca y conexas	
Trabajadores calificados en actividades agropecuarias	16 436	5 264	2 818	111	43	0	24 672
Trabajadores calificados en actividades forestales	0	0	0	0	2 030	0	2 030
Peones y jornaleros agrícolas	23 593	7 287	2 620	325	3 836	0	37 661
Pescadores, cazadores y tramperos	0	0	0	0	0	284	284
Operarios de procesamiento de alimentos	236	2 713	0	0	0	0	2 949
Operarios de maquinaria agrícola y mecánicos	3 819	538	421	152	1 077	0	6 007
Operarios en el procesamiento de la madera	0	0	0	0	706	0	706
Total	44 084	15 802	5 859	588	7 692	284	74 309
En porcentajes							
Trabajadores calificados en actividades agropecuarias	37,3	33,3	48,1	18,9	0,6	0	33,2
Trabajadores calificados en actividades forestales	0	0	0	0	26,4	0	2,7
Peones y jornaleros agrícolas	53,5	46,1	44,7	55,3	49,9	0	50,7
Pescadores, cazadores y tramperos	0	0	0	0	0	100	0,4
Operarios de procesamiento de alimentos	0,5	17,2	0	0	0	0	4
Operarios de maquinaria agrícola y mecánicos	8,7	3,4	7,2	25,9	14	0	8,1
Operarios en el procesamiento de la madera	0	0	0	0	9,2	0	1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: Incluye a la PEA total de obreros y empleados, masculina y femenina.

Fuente: INE: Encuesta Nacional de Empleo, II Ronda, 1996.

Elaboración propia.

y de extracción forestal, en las cuales es mayor la proporción de trabajadores temporales (véase el cuadro 11).

En general, en la agricultura es baja la proporción de trabajadores asalariados que desempeñan algún tipo de actividad secundaria (18% del total), y en ese grupo existe un cierto predominio de las mujeres. Los trabajadores asalariados hombres que se ocupan en actividades secundarias corresponden a aproximadamente 5% del total, sean permanentes o temporales. En cambio, la proporción de mujeres que realizan alguna otra actividad fuera de la principal es más alta: llega a 74% del total. En el caso de las mujeres con trabajos permanentes (70,9%), poco más de 60% realiza actividades secundarias. Es interesante destacar que todas las mujeres que

Cuadro 11
Obreros y empleados: Tipo de trabajador por rama de actividad (1996)
(En porcentajes)

Tipo de trabajadores	Ramas de actividad						Total
	Cultivos en general	Cría de animales	Explot. agropec.	Servicios agropec.	Silvicult./ ext. madera	Pesca y conexas	
HOMBRES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Permanentes</i>	45,0	79,5	75,6	79,5	37,2	—	54,6
—Sin actividad secundaria	39,9	71,8	73,4	53,4	35,3	—	49,3
—Con actividad secundaria	5,1	7,7	2,2	26,1	1,9	—	5,3
<i>Temporales</i>	55,0	20,5	24,3	20,5	62,8	100,0	45,3
—Sin actividad secundaria	48,4	18,5	24,3	20,5	59,8	100,0	40,8
—Con actividad secundaria	6,6	2,0	—	—	3,0	—	4,5
MUJERES	100,0	100,0	100,0	—	100,0	—	100,0
<i>Permanentes</i>	68,3	100,0	44,3	—	100,0	—	70,9
—Sin actividad secundaria	21,0	52,1	24,8	—	35,2	—	26,0
—Con actividad secundaria	47,3	47,9	19,5	—	64,8	—	44,9
<i>Temporales</i>	31,6	—	55,8	—	—	—	29,1
—Sin actividad secundaria	—	—	—	—	—	—	—
—Con actividad secundaria	31,6	—	55,8	—	—	—	29,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Permanentes</i>	48,9	81,2	70,1	79,5	38,6	—	56,8
—Sin actividad secundaria	36,6	70,1	64,8	53,4	35,2	—	46,1
—Con actividad secundaria	12,3	11,1	5,3	26,1	3,4	—	10,7
<i>Temporales</i>	51,0	18,8	29,9	20,5	61,3	100,0	43,2
—Sin actividad secundaria	40,1	17,0	20,0	20,5	58,4	100,0	35,3
—Con actividad secundaria	10,9	1,8	9,9	—	2,9	—	7,9
Hombres/total (%)	82,9	91,5	82,3	100,0	97,7	100,0	86,4
Mujeres/total (%)	17,1	8,5	17,7	—	2,3	—	13,6

Fuente: INE: Encuesta Nacional de Empleo, II Ronda, 1996.
Elaboración propia.

realizaban algún trabajo temporal (29,1%) indicaron que también se encontraban desarrollando alguna actividad secundaria, principalmente en actividades asalariadas fuera del sector agropecuario.

En resumen, la agricultura capitalista ha estado experimentando procesos de reestructuración productiva y de acomodo al comportamiento de los mercados internos y externos, lo que inevitablemente ha modificado la dinámica de los mercados de trabajo, con efectos indirectos en cambios en el perfil de los trabajadores asalariados agrícolas. Estos procesos han sido más visibles en la agricultura capitalista de Santa Cruz, donde los mercados rurales de trabajo están más desarrollados. Ello se ha expresado en:

- Una tendencia a la lenta contracción de la demanda global de fuerza de trabajo en la agricultura comercial –particularmente en las unidades medianas y grandes– como resultado del proceso de cambio en la estructura de cultivos y de la introducción de tecnologías mecanizadas.
- La reducción de los períodos de contratación de mano de obra, asociados con la diversificación de la demanda de mano de obra a lo largo del calendario agrícola, con lo que las explotaciones agrícolas demandan trabajadores para distintas faenas de cultivo en períodos más cortos.
- Esos dos procesos están promoviendo la relativa mayor expansión del segmento de trabajadores temporeros-permanentes sin calificación y, al mismo tiempo, el crecimiento de un sector de operarios especializados con mayor calificación profesional al interior de las empresas agrícolas.
- Aparentemente se está acentuando el desequilibrio entre los requerimientos de las empresas y la disponibilidad de fuerza de trabajo durante el año agrícola, lo que se refleja en déficits de trabajadores en las épocas de cosecha y en una mayor subutilización de la mano de obra en las otras fases de cultivo.

CONCLUSIONES

Este documento ha estado orientado a determinar las principales tendencias de cambio en la composición del empleo durante un período de veinte años, entre 1976 y 1996, lapso elegido por una decisión práctica relacionada con la disponibilidad de estadísticas oficiales confiables.

La intención del trabajo, además de contribuir con una evaluación de las dinámicas sociales del empleo rural, es verificar si las tendencias nacionales siguen o no un patrón más general de cambios observados en otros países de la región, a lo que se hizo referencia en la primera parte de este documento. La evaluación más general muestra que en el país, pese a que se están reflejando esas tendencias globales, también es posible encontrar importantes diferencias que no se relacionan con el sentido de esos procesos sino más bien con su magnitud y/o intensidad.

En la región se han advertido procesos crecientes de disminución de la población del área rural que han generado la declinación de la población

ocupada en la agricultura. En Bolivia, desde mediados de los años ochenta la población urbana ha pasado a ser la dominante y, acompañando a la declinación de la población rural, también ha disminuido drásticamente la porción de la PEA ocupada en el sector agropecuario con relación a la PEA total nacional y a la rural. Eso quiere decir que, así como ha declinado la contribución de la actividad agropecuaria a la generación de empleo, también están creciendo las actividades no agropecuarias en el área rural, aunque este último proceso es más lento.

Pero así como ha declinado la PEA agropecuaria con relación al total de la población ocupada rural, también está creciendo aquella parte de la PEA que reside en las ciudades o resto urbano, y aunque ese fenómeno es poco significativo en términos absolutos, es una señal de las mayores articulaciones urbano-rurales.

Finalmente, así como hay una tendencia al estancamiento de aquella proporción de la PEA de trabajadores por cuenta propia o productores típicamente campesinos, también está creciendo la participación del grupo de patrones o empleadores, en particular en las regiones del occidente, que usualmente estuvieron identificadas como zonas de agricultura tradicional. Ello es un reflejo de procesos de reestructuración productiva en la agricultura en los que, por un lado, parece agudizarse un proceso de crisis de productividad en un amplio grupo de familias campesinas y, por otro, la expansión de los mercados parece estar articulando y reorientando la producción de algunas pequeñas unidades con mayor vocación comercial, que estarían aprovechando algunas ventajas de localización y acceso a factores productivos.

Como consecuencia de ello existe una tendencia a la expansión de las relaciones de asalariamiento en el campo. Lo anterior está acompañado de una tendencia al retraimiento de la demanda de mano de obra en la agricultura comercial del oriente, inducida por importantes procesos de introducción de tecnología y por cambios en los patrones de cultivo.

Aunque no hay evidencia suficiente para explorar las articulaciones entre la agricultura campesina y la capitalista —que tradicionalmente han estado vinculadas a través de los mercados de trabajo rurales en el oriente—, es posible suponer que éstas han modificado sustancialmente su carácter. Es decir, así como hay importantes tendencias a la regionalización de los mercados de trabajo, también puede sostenerse que una importante proporción de las unidades económicas campesinas obtiene sus ingresos a través del trabajo extrapredial, pero éste mayormente se orienta hacia actividades no agropecuarias.

Manuel Chiriboga

LAS ONG Y EL ACCESO CAMPESIÑO A LA TIERRA: EL CASO DEL FEPP EN ECUADOR¹

La tierra es el principal activo productivo para la agricultura y, al mismo tiempo, es un recurso a partir del cual se construyen lazos y relaciones familiares y comunitarias entre las poblaciones indígenas, y una fuente de identidad y pertenencia. La forma como se reparte la tierra entre las sociedades rurales también determina el modo en que se distribuyen los ingresos, el poder y el prestigio –tanto al interior de las comunidades campesinas, como entre éstas y los grupos no campesinos– y el papel de la agricultura en el desarrollo económico, además de permitir establecer cuán democráticas son las sociedades.

Las políticas redistributivas de la tierra asociadas con procesos revolucionarios o con acciones basadas en un fuerte respaldo político, han resultado ser las más idóneas en términos de asegurar un desarrollo incluyente y democrático².

La importancia de la distribución de la tierra ha sido reafirmada en los últimos años por diversos organismos internacionales, como el Banco Mundial, el FIDA y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). En su muy conocido informe anual

1. Este trabajo constituye una versión modificada de un capítulo del libro de Chiriboga, Manuel: *Cambiar se puede*. Quito: FEPP, 1999.

2. Existe una amplia literatura sobre la importancia de la tierra con relación a los temas señalados. Consúltense, entre otros, Moore, Barrington: *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Barcelona: Ediciones Península, 3ª edición, 1991; Dore, R.P.: "La reforma agraria y el desarrollo económico del Japón, una tesis reaccionaria", en Shanin, T.: *Campesinos y sociedades campesinas*. México: FCE, 1971; North, Lisa: "¿Qué pasó en Taiwán?", en Martínez, L.: *El desarrollo sostenible en el medio rural*. Quito: FLACSO, 1987; Thiesenhusen, William C.: *Searching for Agrarian Reform in Latin America*. Winchester: Unwyn Hyman, 1989. Véase también Chiriboga, Manuel: "Reforma agraria, nuevos contenidos, nuevos dilemas", en revista *Nariz del Diablo* N° 11. Quito, 1988.

de 1990 dedicado a la pobreza, el Banco Mundial destaca que un elemento clave para incrementar la productividad y los ingresos de los pobres rurales, así como para generar empleo y favorecer el crecimiento rural y la igualdad, es la reforma agraria. Dicha afirmación se basa, en buena parte, en su propia observación del milagro asiático, estudio patrocinado por el gobierno del Japón³. Sin embargo, el mismo banco anota que la ejecución de programas redistributivos de la tierra siempre resulta difícil y está sujeta a mucha oposición política.

En efecto, resulta difícil emprender acciones redistributivas en contextos no revolucionarios, pues la distribución de la tierra refleja en buena medida la estructura social y de poder de un país. En Ecuador, como en muchas naciones de América Latina, la concentración de la tierra está estrechamente asociada con el poder de las elites –muchas de ellas de origen colonial– y su control sobre el Estado. Históricamente, las acciones de reforma agraria han resultado exitosas allí donde se han producido procesos de transformación en la estructura social, en los que se ha dado una alianza amplia de clases que ha incluido al campesinado, en contextos de crisis más o menos generalizada de la sociedad. Este fue el caso del sudeste asiático, de las reformas en el marco de las revoluciones socialistas y comunistas en Europa y Asia e, incluso, en las experiencias latinoamericanas.

Ecuador no ha conocido una reforma agraria profunda, pese a que su estructura agraria estaba altamente concentrada. El proceso se limitó, por medio de dos leyes y varios decretos especiales, a vincular el acceso a la tierra campesina con la eliminación de las formas de trabajo no salariales que había en la agricultura ecuatoriana, como el huasipungo y la aparcería; a redistribuir las tierras del Estado y de la Iglesia y, en ciertos casos, a intervenir cuando había una fuerte presión demográfica. Esas acciones se complementaron con un vasto programa de colonización de tierras –supuestamente vacías– en la región amazónica y en la costa noroccidental del país⁴.

En gran medida, tales acciones fueron consecuencia de los esfuerzos de las elites agrarias por adecuarse a un contexto internacional de tendencia reformista y, simultáneamente, de la presión que ejercían los campesinos a través de sus centrales sindicales. En general, los hacendados optaron por ceder tierras marginales en sus grandes propiedades, por canalizar la presión a las propiedades públicas o de patrimonio público e, incluso, por

3. Banco Mundial: "Informe sobre el Desarrollo Mundial", 1990; igualmente, Banco Mundial: *Poverty Reduction and the World Bank, Progress and challenges in the 1990s*. Washington, 1996; y Banco Mundial: *The Asian Miracle*. Washington, 1996.

4. Existe una amplia literatura sobre la reforma agraria en el Ecuador. Véanse, entre otros, Barsky, Osvaldo: *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: CEN-FLACSO, 1984; y Zeballos, José Vicente: "Agrarian Reform and Structural Change: Ecuador since 1964", en Thiesenhusen, W.: *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, ob. cit.

facilitar procesos redistributivos en las regiones más pobres del país. Como resultado, lograron mantener bajo su control las mejores tierras, a las que por lo general convirtieron en empresas capitalistas especializadas en rubros rentables para el mercado externo e interno.

En 1994 se expidió la Ley de Desarrollo Agrario, cuyo objetivo fundamental fue el fomento, desarrollo y protección integrales del sector agrario. El nuevo cuerpo legal redujo considerablemente las posibilidades de que el Estado expropiase tierras como resultado de la presión campesina. Aún más: determinó la sustitución del IERAC –responsable de la reforma agraria– por el INDA, un organismo dedicado más bien a la legalización de tierras. Si bien la movilización indígena logró introducir importantes cambios en esta ley para preservar posibilidades mínimas de distribución, en general la ley fue el resultado de una presión significativa de las Cámaras de Agricultura en el contexto de un gobierno conservador y favorable a los intereses empresariales. Así, con este cuerpo legal se puso punto final a los esfuerzos reformistas que se iniciaron en los años sesenta⁵.

En este contexto, el FEPP –una ONG establecida a mediados de los setenta por grupos laicos cercanos a la Iglesia– lleva adelante un programa significativo de redistribución de tierras. Para entender sus alcances resulta útil revisar la literatura reciente sobre reforma agraria y las alternativas que surgen en el marco de los mercados de tierra, así como abordar la cuestión agraria a inicios de los noventa, la demanda campesina e indígena por el acceso a la tierra y la coyuntura política que dio lugar a la experiencia del FEPP. Ello permitirá entender mejor la experiencia de esta ONG y la serie de reflexiones que es posible proponer en torno a los dilemas y consecuencias que ésta supone en el ámbito de la redistribución de la tierra.

APUNTANDO A LA REDISTRIBUCIÓN: REFORMA AGRARIA E INTERVENCIONES EN LOS MERCADOS DE TIERRA

La reforma agraria entraña un esfuerzo deliberado de la autoridad pública por modificar la distribución de la tierra en una sociedad, con el fin de que los beneficios del desarrollo se distribuyan entre un sector más amplio de la población. Sin embargo, no se trata solamente de repartir la tierra sino también de modificar las instituciones que se encargan de los servicios de apoyo a la agricultura: crédito, tecnología, riego y sistemas de comercialización. En ese sentido, cabe diferenciar *reforma agraria* de *reforma de la tierra*⁶. Como ya señalamos, la primera es el resultado de una situación de

5. Véanse, entre otros, Corporación de Estudios y Publicaciones: *Leyes Desarrollo Agrario, Colonización de la Región Amazónica, Tierras Baldías, Organización y Estatuto Comunas Campesinas, Reglamentos*. Quito, 1995.

6. Véase a este respecto la introducción del libro ya citado de Thiesenhusen, W., p. 7.

crisis social en la cual los grupos campesinos buscan romper una estructura agraria y encuentran aliados fuera de las áreas rurales, entre las clases medias y las elites urbanas.

Las protestas campesinas generalmente surgen de una conjunción de factores internos y externos, entre los que cabe mencionar la presión de sectores urbanos, las necesidades de industrialización, la presión demográfica, las crisis ecológicas vinculadas con una sobreexplotación de los recursos y la crisis del sistema de autoridad y de poder en que están inmersos los campesinos⁷.

Las reformas agrarias no son hechos técnicos sino profundamente políticos. Sin embargo, plantean problemas técnicos de difícil resolución, que pueden resumirse en los objetivos que persiguen: elevar la productividad por hectárea, lograr un manejo más sostenible de los recursos, aumentar el empleo rural para frenar la migración, mejorar los ingresos de los campesinos, incrementar la demanda campesina por productos originados en la industria, fomentar una mayor capacidad de ahorro rural, desarrollar mejores organizaciones rurales y de servicios y promover una mayor participación política de los campesinos en los asuntos públicos. Las experiencias en la región⁸ han puesto en evidencia el conjunto de desafíos difíciles de enfrentar que suponen esos objetivos.

No se trata aquí de evaluar las experiencias que en este campo ha registrado América Latina y que van desde las reformas agrarias radicales de México, Bolivia, Cuba y, más recientemente, Nicaragua –que ocurrieron como parte de revoluciones sociales más amplias–, las experiencias reformistas de Perú, Chile y, posteriormente, El Salvador, hasta las más moderadas de Colombia, Ecuador y los restantes países centroamericanos⁹. En todo caso, cabe señalar qué factores políticos –y en muchas ocasiones errores técnicos significativos– impidieron alcanzar muchos de los objetivos señalados.

Sin embargo, tales procesos contribuyeron a modificar considerablemente las estructuras sociales y de poder en las zonas rurales del continente y pusieron de manifiesto la existencia en la región de una enorme masa de pequeños productores, familias campesinas y comunidades indígenas y su importancia como actores económicos, políticos y culturales en el escenario latinoamericano.

Las reformas agrarias buscaban impulsar los procesos de industrialización por sustitución de importaciones que predominaban en los países del

7. Véanse, entre otros, Wolf, Erik: "Las rebeliones campesinas", en Shanin, T., ob. cit., y Migdal, Joel: *Peasants, Politics and Revolutions*. New Jersey: Princeton University Press, 1974.

8. Thiesenhusen, W., Introducción, ob. cit., p. 22.

9. Para una evaluación de dichas experiencias véanse, por ejemplo, Chonchol, Jacques: *Sistemas agrarios en América Latina*. México: FCE, 1994, y Bret, Bernard: "L'Amérique Latine: de la Réforme Agraire à l'Agroindustrie", en Bonnamour, J.: *Agricultures et campagnes dans le monde*. Paris: SEDES, 1996.

sudeste asiático y en América Latina, luego de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, la intención –en buena parte conseguida en Asia y en menor medida en América Latina– era el aumento de la demanda de bienes industriales por parte de los campesinos, cuyos ingresos aumentarían como consecuencia del acceso a la tierra. Asimismo, el hecho de que los bienes agropecuarios podrían producirse a menores precios contribuiría al proceso de industrialización, al abaratar el costo de los salarios. Aún más, en algunos casos las indemnizaciones que obtendrían los antiguos propietarios habrían de reeditar mejor si eran invertidas en la industria urbana.

Es indudable que la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones –que en cierta forma obedeció al reducido efecto redistributivo– y su reemplazo por un modelo centrado en las exportaciones básicamente primarias y en buena parte agrícolas, supuso el fin de las reformas agrarias. El nuevo modelo trajo aparejada una propuesta de modernización conservadora de la agricultura, en que el eje de las preocupaciones públicas deja de ser la redistribución para priorizar la producción y la integración al mercado mundial. No obstante, al darse sobre una estructura social concentrada e injusta, no hace sino profundizar estas características.

El final de las reformas agrarias comenzó en Chile, donde como resultado de la dictadura de Augusto Pinochet no solamente se eliminaron las leyes redistributivas sino que se obligó a muchos campesinos a devolver las tierras que les habían sido asignadas. Varios países siguieron esta pauta, suprimiendo las leyes de Reforma Agraria o sustituyéndolas por leyes restrictivas. Por ejemplo, México, Perú, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Bolivia, Ecuador y Brasil. Los nuevos marcos legales eliminaron o limitaron la capacidad pública de expropiar tierras por causales de afectación y establecieron que, cuando ocurriesen, los procesos debían pasar por la justicia ordinaria, y se fijaron normas para incorporar al sector reformado al mercado de tierras así como sancionaron fuertemente las acciones de toma de tierras¹⁰.

El fin de la reforma agraria no solucionó, ni mucho menos, el tema de la concentración de la tierra y, por ende, tampoco los de desigualdad y pobreza vinculados con la estructura agraria. En este contexto, comenzaron a explorarse un conjunto de nuevos instrumentos para facilitar el acceso campesino a la tierra, al mismo tiempo que se respetaba el nuevo marco jurídico y el paradigma del mercado. Estas reflexiones aparecieron

10. Véanse, entre otros, el trabajo ya citado de Bret; para el caso de México, De Janvry, A. y otros: *Reformas del sector agrícola y el campesinado en México*. San José: FIDA-IICA, 1995; para el caso de Colombia, “Campo adentro”, “También quiere tierra”, en *CINEP* N° 15, año 5. Santa Fe de Bogotá: abril de 1997; para Bolivia, Urioste, Miguel: “Desarrollo rural urgente”, en *Tierra*. La Paz, 1995, y más generalmente, Deere, Carmen Diana y Magdalena León: “Mujeres, derechos a la tierra y contrarreformas en América Latina”, en *Debate Agrario* N° 27. Lima: CEPES, 1998.

inicialmente en centros académicos de Estados Unidos y fueron luego respaldadas por la AID y, más adelante, por el Banco Mundial y el BID.

En 1981, Peter Dorner y Bonnie Saliba, del Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin, presentaron el trabajo *Intervenciones en mercados de tierra para beneficiar a los pobres rurales*¹¹. En él plantean que las intervenciones propuestas no son efectivas para reemplazar a una reforma agraria integral y que pueden servir, cuando más, en aquellos casos en que no hay el consenso político para llevarla a cabo. Analizan cuatro modalidades de intervención: impuestos; titulación y registro de la tierra; utilización del crédito para favorecer la transferencia de tierras, y adquisición de predios por parte del Estado y su transferencia a los campesinos.

El tema de los impuestos puede generar presiones redistributivas sobre los hacendados si son progresivos con relación al tamaño del predio y si aumentan o implican penalidades especiales en consideración a la mayor o menor eficiencia en el uso de la tierra, a la ausencia del propietario, etcétera. Más aún: los réditos de estos impuestos pueden ayudar a financiar programas de adquisición de tierras. Obviamente, su aplicación plantea problemas como oposición política, corrupción, ausencia de información adecuada y otros. Sin embargo, hay alternativas para enfrentar todas estas dificultades.

La titulación de tierras y su registro también han sido considerados usualmente como un mecanismo eficiente de protección a los pequeños propietarios, pues facilitan el acceso a crédito para sus actividades productivas, lo que aseguraría la continuidad de la explotación del predio. Sin embargo, no favorecen en forma directa la redistribución de la tierra. Además, en ciertas circunstancias se puede penalizar a los pobres, si éstos no disponen de los medios legales para hacer prevalecer sus derechos con respecto a otros propietarios. No obstante, el tema de la titulación constituye un elemento crítico para el funcionamiento de los mercados de tierra y actualmente es impulsado en toda la región.

Tal vez la política más conocida para facilitar el acceso de los campesinos a la tierra es el financiamiento de las transacciones de tierra por medio de instrumentos de crédito —fondos de garantía y crédito hipotecario—, incluyendo la formación de bancos hipotecarios especiales para apoyar a los campesinos pobres en las compras de predios. El fondo de garantía es un mecanismo de resguardo de los bancos privados o públicos dispuestos a financiar transacciones entre terratenientes y campesinos, con la finalidad de reasegurarlos contra los riesgos que éstas suponen¹².

11. *Research Paper* N° 74, setiembre de 1981.

12. La experiencia más conocida en este campo es la que diseñó AID para Ecuador a inicios de los setenta y que favorecía transacciones de tierras en las zonas arroceras, pero ésta nunca llegó a concretarse, pues la presión social hizo que el gobierno expidiera el decreto 1001, que condujo a la prohibición de la aparcería y a la entrega de dichas tierras a

Los fondos de crédito especiales han tenido mayor apoyo entre los estudiosos. Básicamente, se trata de un fondo o línea especial de crédito para financiar adquisiciones de tierras entre los campesinos, que normalmente deben hacer las negociaciones por sí mismos con los propietarios. Hay experiencias de este tipo en varias partes del mundo, incluyendo los Estados Unidos, donde el Farmers Home Administration facilitaba, por medio de intermediarios financieros, préstamos de hasta 100% del valor de la tierra a tasas de interés subsidiadas. Más recientemente se han impulsado programas de este tipo en el ámbito municipal y estadual en Colombia y Brasil, con apoyo del Banco Mundial. En estos casos, fondos de crédito subsidiados apoyan el financiamiento de compras de tierras negociadas por los propios campesinos¹³.

Estos programas plantean algunos problemas conceptuales y prácticos con respecto al contexto macroeconómico, el funcionamiento de los mercados de tierra y las posibilidades de pago de los créditos para los campesinos. En cuanto al tema macro, se ha destacado que los contextos inflacionarios y especulativos son poco favorables a este tipo de transacciones, pues promueven sobreprecios de la tierra que la vuelven inaccesible para los campesinos, lo que desalienta a los propietarios a venderla. A ello se suman las características de los mercados de tierras en tales contextos: existen fuertes subsidios a las grandes propiedades y normalmente se tiende a favorecer transacciones interclase¹⁴.

Pero el escollo mayor radica en la capacidad de pago de los campesinos. Como señalan Hans Binswanger y Miranda Elgin: "La reforma de la tierra muy difícilmente será un instrumento para mejorar el bienestar de los pobres en los países en desarrollo. Incluso donde tiene mucho sentido económico hacerlo, no ocurrirá, porque los beneficiarios no podrán pagar la tierra, lo que implica la necesidad de confiscaciones o la imposición de altos impuestos, lo que no parece políticamente viable"¹⁵. Obviamente, los autores parten de la base de que el sector público, las ONG o la cooperación internacional no estarán en capacidad de mantener subsidios permanentes. Sin embargo, la razón de fondo está ligada al cálculo económico:

los campesinos (cf. Zuvekas, Clarence: "Agrarian Reform in Ecuador's Guayas River Basin", en *Land Economics* N° 52, 1976).

13. Machado, Absalón: "El mercado de tierras y la distribución de la propiedad rural", en *Campo adentro*, ob. cit.

14. En Chile, donde los sistemas de mercado de tierras tienen mayor tiempo de aplicación, se encontró que de todas las transacciones en que estuvieron inmersos los parceleros de la reforma agraria, 29% de las tierras se vendió a empresas, 21% a otros parceleros y 5% a minifundistas (Carter, M. y D. Mesbah: *¿Es posible reducir la pobreza rural con políticas que afectan el mercado de tierras?* Santiago de Chile: Colección Estudios CIEPLAN N° 34, 1992).

15. "Reflection on Land Reform and Farm Size", en Eicher, Carl y John Staatz: *Agricultural Development in the Third World*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1990, 2ª edición, p. 353.

“Si los pobres tienen que utilizar crédito para comprar tierra al valor actual, la única fuente disponible para el consumo es el valor imputado por su trabajo en la parcela. Deben en consecuencia utilizar sus ganancias para pagar el crédito, lo que implicaría tener un ingreso igual al que pudiesen obtener como asalariados”.

No obstante, algunos argumentos obligan a cuestionar este enfoque. En primer lugar, supone la existencia de un mercado laboral al que los campesinos pueden acceder, lo que no parece ser siempre el caso. En su mayoría, los campesinos deben recurrir al sector informal, donde obtienen ingresos inferiores a los que podrían lograr si tuvieran suficiente tierra. En segundo lugar, no considera la lógica de largo plazo de los campesinos, que muchas veces están dispuestos a sacrificar ingresos presentes con la finalidad de asegurar ingresos mayores para su vejez o una herencia para sus hijos. Finalmente, están los aspectos culturales y de identidad vinculados con la tierra. En el razonamiento de los autores la adquisición de la misma aparece estrictamente vinculada con los proyectos productivos que pueden desarrollarse y su rentabilidad.

Por último, está la posibilidad de que el gobierno compre tierras, establezca un banco y las transfiera —con o sin subsidios— a los campesinos. Este esquema ha sido utilizado y continúa siéndolo en varias partes del mundo. Es el caso del Banco de Tierras de Saskatchewan, en Canadá, y las experiencias que se llevan adelante en algunos estados del nordeste brasileño con el apoyo del FIDA. Sin embargo, estas experiencias no están exentas de limitaciones, básicamente debido a la capacidad fiscal de los gobiernos, la tendencia a la aparición de mercados negros y corrupción y, sobre todo, el uso clientelar y paternalista hacia los campesinos al que pueden prestarse.

En todo caso, parece necesario destacar que este conjunto de mecanismos no está en capacidad de funcionar si no se adoptan medidas complementarias, que incluyen una política macroeconómica antiinflacionaria estable, un sistema impositivo que favorezca las ventas de tierras a partir de cierto tamaño, un mercado de tierras debidamente organizado y con información disponible, y propuestas rentables para la agricultura campesina que apunten a reducir costos de transacción en los créditos y permitan a las organizaciones campesinas negociar con fuerza su participación en los mercados. A ello deben añadirse un conocimiento pormenorizado de la situación de los campesinos y dispositivos de apoyo que faciliten información y asistencia legal y económica. En este campo las ONG pueden desempeñar un papel significativo.

En un contexto de reflujó de las políticas redistributivas tiene mucho sentido analizar estas opciones, que si bien no sustituyen una reforma agraria integral, constituyen instrumentos favorables al acceso campesino a la tierra en situaciones de predominio del mercado y de propuestas de modernización conservadora de la agricultura como las que predominan actualmente en la región. Sin embargo, y tal como sugieren Carter y

Mesbah, “es de primordial importancia un análisis empírico bien estructurado para medir la magnitud de las brechas de competitividad y proyectar la posibilidad de cerrarlas, ya sea sólo con políticas de reforma al mercado de tierras o en conjunto con políticas complementarias en el mercado de factores”¹⁶.

LA SITUACIÓN DE LA TIERRA EN ECUADOR Y LAS DEMANDAS CAMPESINAS E INDÍGENAS

La estructura agraria ecuatoriana –y, por ende, la distribución de la tierra– tiene un origen netamente colonial en la sierra y decimonónico en la costa, donde se forma en torno a la actividad exportadora, en manos de hacendados y comerciantes vinculados con el cacao, inicialmente, y con el banano y el azúcar con posterioridad. En 1954 el primer censo agropecuario del país daba cuenta de que 2,08% de las fincas con más de cien hectáreas representaba 64,39% de la tierra, mientras que 73,12%, que disponía de menos de cinco hectáreas, controlaba apenas 7,21% de la tierra. Para ese año no se observaban diferencias sustanciales entre la sierra y la costa. En todo caso, dicho monopolio territorial permitía a la clase terrateniente usufructuar del trabajo de miles de familias campesinas, cuyos ingresos dependían de los arreglos que podían establecer con los hacendados¹⁷.

Las luchas campesinas, las presiones económicas y sociales de los sectores no agrarios y un contexto internacional favorable llevaron a que en 1964 se expidiera la primera ley de reforma agraria. En 1970, las leyes de abolición del trabajo precario en la agricultura extendieron la afectación a las zonas arroceras de la costa ecuatoriana. En 1973 se expidió una nueva ley de reforma agraria que añadía dos causales: la presión demográfica y el nivel de eficiencia económica de los predios, aunque esta última causal jamás se aplicó. Como ya se mencionó, en 1994 se promulgaron una Ley de Desarrollo Agrario y una Ley Reformatoria de Desarrollo Agropecuario que terminan con la acción redistributiva de casi treinta años.

Para llevar adelante la reforma agraria se estableció un organismo público: el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) –encargado de implementar los procesos de afectación de la tierra y la constitución de cooperativas en los predios afectados–, y se reguló el pago de la tierra a los antiguos propietarios por medio de bonos. Los campesinos estaban obligados a pagar por la tierra al gobierno, por lo que el sector reformado se mantuvo bajo la tutela del IERAC. Dicha legislación se complementó con una agresiva política de colonización en la región amazónica ecuatoriana y en el noroccidente del litoral.

16. Ob. cit., p. 177.

17. Chiriboga, Manuel: “La reforma agraria ecuatoriana y los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola, 1974-1985”, en Gondard, P.; J.B. León y P. Sylva: *Transformaciones agrarias en el Ecuador*. Quito: CEDIG, 1988.

En casi treinta años el IERAC afectó alrededor de 850 000 ha, asentó a 105 663 familias por efecto de la reforma agraria y asignó alrededor de seis millones de hectáreas a unas 109 000 familias. Ello representa aproximadamente 9,34% de la superficie agropecuaria y 9,52% de las familias rurales, en lo que hace a la reforma agraria, y 68,9% y 9,9%, respectivamente, como consecuencia de la colonización. La primera tendió a centrarse en la sierra centro sur y en la costa arroceras, mientras que la colonización lo hizo en las zonas ya mencionadas. Si se compara lo actuado por efecto de la reforma agraria con lo que acontece en otros países de la región, Ecuador se coloca entre aquellos con menor acción redistributiva.

Es importante resaltar que ya desde fines de los ochenta e inicios de los noventa la acción de reforma agraria venía reduciéndose en forma significativa. Entre julio de 1988 y agosto de 1990 se afectaron apenas 15 767 ha, un monto bastante menor al registrado en el período 1986-1987—30 981 ha y 2301 familias beneficiadas—y más reducido aún que el del período 1984-1987, en que se afectaron en promedio 39 000 ha, o el de 1974-1980, con un promedio anual de 75 000 ha. A ello se añadió una política de protección de predios afectables por medio de resoluciones de no afectabilidad decretadas por el IERAC¹⁸. La política gubernamental enviaba así un claro mensaje a los campesinos e indígenas: la acción redistributiva tendería a eliminarse. Fue uno de los elementos que precipitaron el levantamiento indígena de 1990.

¿Pero cuáles fueron los efectos directos e indirectos de las políticas de reforma agraria sobre la estructura agraria? Lamentablemente sólo disponemos de un censo agropecuario (1974) y estimaciones de diverso orden para los años posteriores. Eso permite únicamente hacer inferencias para la actualidad, a la espera de un nuevo censo agropecuario. En 1974 eran perceptibles los siguientes cambios: a) disminución relativa del monopolio territorial, especialmente de las grandes propiedades con más de 500 ha, más aguda en la sierra que en la costa; b) crecimiento significativo de la propiedad media, de 10 ha a 100 ha aproximadamente; y, c) crecimiento en número de las propiedades menores a 10 ha y disminución de su tamaño medio.

Como ya vimos, no existe información fiable para fechas más recientes. Se dispone de la encuesta nacional sobre condiciones de vida de 1994 y estimaciones hechas por el autor a partir de las intervenciones del IERAC. Recién para fines del año 2001 se espera la información del Censo Agropecuario del 2000.

De la información inferida de las acciones de reforma agraria y colonización es posible concluir que en la estructura agraria actual se pueden diferenciar tres sectores con peso en superficie relativamente igual (un tercio del área bajo propiedad): el sector de más de 100 ha, el sector medio

18. Rosero, Fernando: *Levantamiento indígena: Tierra y precios*. Quito: CEDIS, 1990.

con entre 20 y 100 ha y el sector campesino y pequeño propietario de hasta 20 ha. Al mismo tiempo, eran visibles varias estructuras agrarias regionales con características diversas: la sierra norte y la costa centro sur, donde el monopolio territorial se mantenía; la sierra centro sur y la costa centro norte, de predominio campesino, y los cantones de frontera agrícola del noroccidente y seguramente de la Amazonia¹⁹.

La información anterior sugiere que, al menos en las zonas de desarrollo empresarial más pronunciado, en los últimos años se produjeron procesos de concentración de la tierra que revirtieron con creces los efectos redistributivos del período anterior. Ello parece haber sido particularmente agudo en la costa centro sur y muy seguramente en las zonas de expansión camaronera a lo largo de todo el litoral costero, donde las parcelas campesinas originadas por las acciones reformistas fueron transferidas a las empresas, lo que produjo un significativo proceso de ventas interclase de carácter concentrador²⁰. Es posible que lo mismo haya sucedido en algunas de las provincias serranas, donde hubo expansión de la producción exportable no tradicional.

Otra conclusión que se desprende es que hay una alta correlación entre el grado o la extensión de la pobreza y la disponibilidad de tierra familiar: una de cada dos familias con menos de 2,5 hectáreas es pobre. Esas familias constituyen 89,1% del total. Esta significativa relación entre pobreza y disponibilidad de tierra pone de manifiesto que el tema del acceso a la misma es crítico para mejorar los ingresos de la familia y que esa mejora se da a partir de una disponibilidad de al menos 2,5 ha. A partir de ese nivel y hasta 30 ha, las posibilidades de ser pobres se reducen a un tercio. Obviamente, la cantidad de tierra mínima puede variar con relación a su calidad y localización con respecto a los mercados, la disponibilidad de agua, etcétera. Es muy probable que el acceso reciente de los campesinos a la tierra se haya dado principalmente en tierras de alta pendiente, de páramos, potencialmente erosionables, situadas lejos de los caminos, etcétera²¹.

El reducido acceso de los campesinos a la tierra, su alta relación con situaciones de pobreza —que, a su vez, limita las oportunidades de acceso a otros insumos para la producción—, el impacto de las políticas de ajuste de fines de los ochenta y la decisión del gobierno de reducir en forma signifi-

19. Cf. Chiriboga, Manuel, ob. cit. El estudio se basó en las adjudicaciones realizadas hasta 1985, las de mayor envergadura realizadas por el IERAC.

20. En un trabajo de investigación no publicado, Rafael Guerrero encontró indicios en ese sentido.

21. Banco Mundial: *Ecuador Poverty Report*, vol. II, p. 106. Como se verá en otra sección, la pobreza asociada a la falta de disponibilidad de tierras se relaciona con menores oportunidades de acceso a otros insumos básicos para la producción, incluyendo crédito, asistencia técnica, semillas certificadas, disponibilidad de un tractor u otros equipos básicos para la agricultura.

cativa sus políticas redistributivas configuró a inicios de 1990 una situación explosiva que contribuyó de modo decisivo al levantamiento indígena de ese mismo año y a la puesta en marcha del programa de tierras del FEPP.

DEL LEVANTAMIENTO INDÍGENA A LA CONSTITUCIÓN DEL FONDO PARA ADQUISICIÓN DE TIERRAS

El levantamiento indígena de junio de 1990 todavía permanece en la memoria de los ecuatorianos. No está de más rememorar los principales hechos. Tras un llamado de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) a realizar una protesta nacional en la que ocupaba un lugar destacado la demanda por el acceso a la tierra, se produjo un levantamiento generalizado de campesinos indígenas en casi todas las provincias de la sierra. Los indígenas bajaron de sus comunidades, cortaron carreteras, tomaron varias capitales cantonales y provinciales y emprendieron una marcha sobre Quito²². Dicha movilización obligó al gobierno a entablar un diálogo con las organizaciones indígenas que, facilitado por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, se inició el 6 de junio.

Fernando Rosero destaca que a inicios de los noventa eran visibles dos fenómenos que incidirían directamente en el levantamiento indígena de junio: un conjunto de conflictos de tierra y un deterioro significativo de los ingresos campesinos, como resultado de caídas simultáneas en los rendimientos de los principales cultivos campesinos indígenas y en los precios de los productos. Siempre según Rosero, la mayor parte de conflictos se daba entre comunidades indígenas y haciendas medianas y grandes, y se habían producido luego de varios intentos de negociación con los hacendados y el Estado sin resultados concretos. Muchos de esos conflictos estaban sujetos a larguísimos trámites judiciales y su solución era poco probable por la vía legal. Cuando intentaron comprar la tierra, las distancias entre lo que pedían los dueños y lo que podían pagar los indígenas eran insalvables.

El tema de la tierra ocupó un lugar central en el levantamiento indígena, como lo ponen en evidencia varios hechos, entre ellos la importancia que le otorgó la CONAIE en el documento que recogía sus demandas y la toma de la iglesia de Santo Domingo para presionar por la solución de los conflictos. Las reivindicaciones incluían la solución de los conflictos de tierra, la destitución de los miembros de los Comités de Apelación, la entrega de fondos al IERAC para la expropiación de tierras, la entrega

22. Existe una amplia literatura sobre el levantamiento. Vale la pena mencionar tres trabajos: Rosero, Fernando, ob. cit.; Cornejo, Diego, editor, ob. cit., que incluye análisis de diversos actores del proceso: indígenas, representantes gubernamentales, dirigentes de los gremios empresariales agrícolas y académicos; y, finalmente, CONAIE: *El levantamiento indígena en la prensa ecuatoriana, mayo-junio de 1990*. Cayambe, Abya Yala, 1990.

gratuita de la tierra y territorios a las comunidades indígenas y campesinas y el archivo de los juicios contra los dirigentes indígenas²³.

Obviamente, el levantamiento indígena planteó demandas mucho más amplias que las de la tierra, referidas a condiciones de vida, infraestructura social y productiva, programas educativos bilingües, etcétera. Buscaban, en su conjunto, establecer una relación distinta entre el Estado y los indígenas y garantizar la participación de estos últimos como actores del desarrollo del país.

En el contexto de las negociaciones entre la administración socialdemócrata presidida por Rodrigo Borja y la CONAIE, el gobierno retomó la idea de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana de constituir un fondo para la adquisición de tierras sobre la base de la compra de títulos de la deuda externa ecuatoriana. La Conferencia había presentado algunos meses antes una propuesta para que organizaciones solidarias católicas compraran deuda por un valor de US\$ 18 millones con el fin de que, cambiada en el Banco Central, sirviera para financiar programas de desarrollo social de la Iglesia. La propuesta había sido desestimada por el entonces presidente de la Junta Monetaria, por no existir al momento regulaciones sobre este tipo de operaciones.

Según Gonzalo Ortiz, entonces Secretario General de la Administración, en el marco de las negociaciones con la CONAIE, el ministro de Gobierno, Andrés Vallejo, decidió acoger la idea, siempre y cuando incluyese un fondo para tierras de por lo menos diez millones de dólares, lo que hacía subir la operación a veintiocho millones de dólares. Los obispos aceptaron la contrapropuesta²⁴.

De los diez millones de dólares, seis fueron destinados a la adquisición de predios comprados por campesinos indígenas y afroecuatorianos y cuatro a apoyar la puesta en producción de los mismos. El FEPP, que contaba ya con experiencia en este campo, operaría el programa de tierras. Cabe señalar que la institución venía apoyando desde 1977 adquisiciones de tierras de los campesinos. Hasta 1990 había facilitado crédito por aproximadamente 562 000 dólares a 65 organizaciones campesinas en nueve provincias del país.

El proyecto se hizo público el 15 de noviembre de 1990, si bien la operación había sido aprobada por la Junta Monetaria —el órgano pertinente— en el mes de setiembre. La demora obedeció a la necesidad de establecer compromisos sólidos entre los diversos actores que debían participar en la operación. De hecho, la compra de títulos se realizó en octubre de ese año. Le tocó al FEPP aportar US\$ 930 000, equivalentes a 15,5% del valor nominal de la operación, para adquirir seis millones de dólares del Banco

23. Navarro, Wilson; Alonso Vallejo y Xabier Villaverde: *Tierra para la vida*. Quito: FEPP, 1996, p. 23.

24. Ortiz, Gonzalo: "El problema indígena y el gobierno", en Cornejo, D., editor, ob. cit., p. 164.

Santander en el mercado secundario de Nueva York. Para ello, el FEPP logró movilizar recursos de varias fuentes solidarias de Alemania, Suiza, Francia, Holanda, Austria, Estados Unidos e Italia.

El Banco Central del Ecuador reconoció 70% del valor de la deuda externa adquirida y entregó a la Conferencia Episcopal bonos del Estado que podían ser canjeados al momento de sus vencimientos semestrales o, si quería hacérselo antes, por medio de la Bolsa de Valores, con un castigo. El interés que ganaban estos bonos permitió el funcionamiento inicial del programa de tierras. Con esta operación el FEPP logró establecer un fondo para adquisición de predios de 5091 millones de sucres, con una tasa de conversión de 5,47 sucres por cada sucre invertido²⁵.

Esta iniciativa fue objeto de varios cuestionamientos, fundamentalmente de las Cámaras de Agricultura de la sierra, pero también de ciertos sectores indígenas y de la Iglesia. Para las primeras, la existencia de un fondo de este tipo implicaría una presión sobre haciendas no necesariamente en venta que podría derivar en invasiones. La respuesta del gobierno fue incluir una cláusula en la resolución de la Junta Monetaria, en virtud de la cual las tierras invadidas no eran susceptibles de adquisición. Mientras tanto, las cámaras comenzaron a presionar por una ley que diese por terminada la reforma agraria, castigara severamente las invasiones y promoviera una modernización conservadora del agro. Lo lograron en el siguiente gobierno, en el que varios dirigentes empresariales del sector ocuparon puestos relevantes.

Las preocupaciones de ciertos sectores de la dirigencia indígena y de la Iglesia giraban en torno a la tesis de la tierra gratuita, que el fondo ponía en cuestión al operar bajo la modalidad de créditos para los campesinos. Asimismo, se criticaba el origen de los recursos: la deuda externa, en sí misma, era objeto de una campaña específica tendiente a su condonación. Sin embargo, la posición predominante de la CONAIE fue buscar una participación en el programa, que constituía uno de los resultados más importantes y visibles de su movilización.

EL PROGRAMA POR DENTRO: PRINCIPALES REALIZACIONES

Si bien el FEPP tenía experiencia en la adquisición de tierras desde 1977, fue solamente con la conversión de deuda que el Programa de Tierras adquirió un carácter nacional y masivo. Hasta diciembre de 1997, el FEPP había otorgado créditos para la adquisición de 45 706 ha en beneficio de 9287 familias, asociadas en 297 organizaciones campesinas. De este gran total, 43 500 ha fueron adquiridas y 7587 familias beneficiadas en el

25. Navarro, Wilson y otros, ob. cit., p. 62. Igualmente, Tonello, José: "¿Deuda útil?", en *Estrategias alternativas de financiamiento para la economía popular*. San José: ALOP-FOLADE, 1994.

período 1990-1997. La acción del FEPP representa un porcentaje nada despreciable de 5,4% y 8,8% de todas las hectáreas afectadas y familias beneficiadas por el IERAC por efecto de la reforma agraria en sus treinta años de actividad. En cuanto a titulación de tierras, durante el mismo período el FEPP facilitó la consecución de títulos de 343 481 ha en favor de 1946 familias y legalizó 35 843 para 898 familias, pertenecientes a 57 grupos²⁶. En la actualidad ha firmado convenios con el INDA para legalizar 300 000 ha adicionales.

La actividad del FEPP tuvo una cobertura nacional y se desplegó en 17 de las 21 provincias ecuatorianas. El crédito para compra de tierras se concedió, principal aunque no exclusivamente, en la sierra, y las legalizaciones y titulaciones se centraron en las provincias orientales y en Esmeraldas. Las mayores acciones en compra de predios se registraron en Chimborazo, Cotopaxi, Bolívar e Imbabura, en la sierra, y en Napo y Sucumbíos, en la región amazónica. Cabe destacar que fue en las provincias serranas mencionadas donde se produjeron los mayores conflictos por la tierra en 1990²⁷.

Con respecto a la tierra comprada, cada familia adquirió con apoyo del FEPP un promedio de 4,9 ha, siendo los promedios menores en la costa (3,3) y en la sierra (3,9), mientras en la Amazonia alcanzaron 19,4 ha por familia. Ello parece indicar que las familias adquirieron tierras por sobre las 2,5 ha, que constituye el promedio bajo el cual las posibilidades de ser pobres son de un 50%, como ya se mencionó. En cuanto a la calidad de la tierra, 61% correspondía a calidad mediana (calidades 3; 4 y 5) y tan sólo 10% correspondía a tierras altamente productivas. Ello guarda relación con la disponibilidad de riego: 6,4% lo tiene, si bien en algunas provincias como Imbabura, Cotopaxi, Bolívar y Azuay los porcentajes son bastante más altos (73,3%; 21,2%; 70,3% y 42,3% respectivamente). Como se verá, este aspecto incide en los precios pagados por la tierra²⁸.

Los beneficiarios del programa fueron campesinos pobres: indígenas de la sierra (59%), mestizos (26%), afroecuatorianos (3%), grupos mixtos (5%), indígenas de la Amazonia (2%) y de un 5% no se tiene información. El 86% del total está conformado por hombres, jefes de familia, frente a un 14% de mujeres, jefas de familia. Si bien no existen datos sobre las características socioeconómicas de las familias, la información sobre el origen del dinero utilizado para pagar los créditos permite hacer algunas inferencias. El 21% proviene de recursos de la migración y 17% de la venta

26. Registro de Casos de Compras, Legalizaciones y Titulaciones de Tierras apoyadas por el FEPP, 1977-1997, elaborado por Wilson Navarro, marzo de 1998.

27. De acuerdo con la información recopilada por Rosero (ob. cit.), de los 111 conflictos que él registra, 42 se localizan en Chimborazo, 29 en Cotopaxi, 16 en Imbabura y 10 en Pichincha, justamente allí donde el FEPP hizo mayores aportes para la compra de tierras.

28. Datos de una encuesta aplicada a 159 casos en que el FEPP otorgó créditos de su programa de tierras.

de fuerza de trabajo, mientras que 34% se origina en la producción familiar y 23% en la venta de animales, es decir, ahorro campesino originado en la tierra adquirida. La diferencia proviene de préstamos de la familia o de prestamistas (4%). Ello parece indicar que en su mayoría se trata de campesinos pobres con estrategias económicas que incluyen el trabajo asalariado y la migración temporal²⁹.

Los programas de legalización y titulación de tierras se concentraron en las provincias amazónicas y Esmeraldas, en la costa ecuatoriana, y beneficiaron a los pueblos indígenas y a los colonos mestizos y afroecuatorianos. Desde 1990 se titularon cerca de 345 500 ha en beneficio de 1946 socios de 37 organizaciones, principalmente afroecuatorianos e indígenas de la Amazonia: quichuas, cofanes, sionas y secoyas. Con relación a estos tres últimos grupos, el apoyo del FEPP estuvo dirigido a apoyar el establecimiento de territorios de dominio exclusivo de estos pueblos. Ello incluye tanto zonas para el uso actual como reservas para su crecimiento posterior, las que representan en promedio 38% de las tierras tituladas³⁰.

Para junio de 1998, el FEPP había apoyado la titulación de territorios de 338 054 ha a través de sus regionales de Lago Agrio y Coca y se encontraba en proceso de titulación de otras 218 851 ha para los pueblos indígenas quichuas, sionas, secoyas y cofanes. Ello representa aproximadamente 10,6% del territorio de las provincias de Napo, Orellana y Sucumbíos³¹.

Por último, un tercer tipo de actividad es la legalización de tierras de fincas campesinas que, contrariamente al programa de titulaciones, estaba dirigida a los grupos de mestizos. El programa de tierras legalizó unas 35 000 hectáreas para unas 890 familias durante la década del noventa, especialmente a partir de 1995. La acción se centró básicamente en Esmeraldas y Napo, pero también en Sucumbíos y Cotopaxi. Como en el caso anterior, dicha legalización se hacía facilitando la acción que correspondía primero al IERAC y luego al INDA. Con ese fin se entregaban créditos a los campesinos para pagar las tasas exigidas por dichas instituciones, así como para realizar el trabajo de linderación. De hecho, las actividades de legalización y titulación llevadas a cabo por el FEPP equivalen a un alto porcentaje de lo que el Estado hace en la materia.

LOS "HABERES" DEL FEPP AL MOMENTO DE EJECUTAR EL PROGRAMA DE TIERRAS

Si bien es posible encontrar algunas explicaciones objetivas para el éxito del programa de tierras del FEPP, como la presión campesina e indígena

29. Ídem.

30. Navarro, W. y otros, ob. cit., p. 228.

31. Información provista por las regionales mencionadas.

sobre la tierra por medio de movilizaciones significativas, la disposición del gobierno para negociar una salida política a la crisis y la existencia de una propuesta concreta que la viabilizó —la del canje de deuda por recursos—, a la que se añadió la creación del fondo de tierras, es difícil explicar la rapidez con la que se llevó adelante el proceso sin traer a colación algunas características del FEPP como ONG.

En efecto, se trataba de una organización con experiencia en el campo de la compra de predios y entrega de créditos con esa finalidad; tenía una estructura organizativa propia para responder rápidamente a las demandas campesinas; disponía de una red de contactos en las zonas donde no trabajaba, particularmente entre miembros de la Iglesia y de otras ONG, y finalmente, gozaba de la confianza de la dirigencia campesina e indígena, lo que le permitió superar las dudas y temores iniciales que despertaba un programa de esta naturaleza. A ello debe añadirse la voluntad del FEPP de responder en forma práctica a nuevas problemáticas rurales.

Entre 1977 y marzo de 1990 el FEPP había apoyado a 65 organizaciones con 76 créditos para el acceso a la tierra por un monto superior al medio millón de dólares, lo que había permitido a 1700 familias comprar 2204 hectáreas. Ya había, pues, probado algunos de los instrumentos de asistencia jurídica, manejo del crédito y apoyo para la puesta en producción de la tierra adquirida, aspectos que se volverían críticos una vez iniciada la experiencia en el ámbito nacional.

El FEPP no se vio precisado a contratar personal adicional para llevar adelante su programa. De hecho, optó por trasladar el ya existente en el ámbito central y en sus oficinas regionales. En la sede se encargó la coordinación del programa a un profesional que formaba parte de la planta de la institución y se escogió, entre el personal de las oficinas provinciales, a un responsable de tierras.

La existencia en el ámbito provincial de equipos con experiencia de terreno, particularmente en el manejo del crédito y el acompañamiento socioorganizativo, permitió identificar y canalizar la demanda campesina de tierras muy rápidamente. Los equipos regionales del FEPP contaban entonces —y actualmente también— con una extensa red de contactos, tanto formales —como las comisiones tripartitas que se establecieron con participación de representantes de la Iglesia y de la CONAIE para instrumentar el programa de tierras— como informales, que incluían a sacerdotes católicos, dirigentes de organizaciones, animadores de otras ONG, etcétera³².

Los equipos del FEPP trabajaban entonces con una metodología, vigente aún, que ha sido medular en su acción: la de respuesta. La institución sólo actúa ahí donde las organizaciones campesinas e indígenas de base

32. En el caso de Tixán, la relación existente con el padre Pedro Torres llevó al FEPP a intervenir en esa zona, hasta entonces fuera del ámbito de sus áreas de trabajo. Con el tiempo, Tixán se convirtió en una de ellas. Entrevista con Alonso Vallejo, coordinador regional de Riobamba.

solicitan su intervención. Esto generaba una relación personal entre el equipo y las comunidades de base: a estas últimas les correspondía la iniciativa y al equipo regional reaccionar ante ella. Asimismo, el carácter descentralizado del FEPP permitía que en cada caso se analizara y discutiera en el ámbito regional el precio de la tierra, la viabilidad del proyecto productivo, la recopilación y supervisión de la información requerida, el apoyo a las negociaciones, etcétera. Sólo aquellos casos claramente conflictivos demandaban la intervención de la coordinación nacional.

Finalmente, un significativo aporte fueron las relaciones de confianza que existían entre el FEPP y los dirigentes de la CONAIE y de otras organizaciones campesinas de la sierra y de las provincias amazónicas. La institución aseguraba una independencia frente al gobierno y los gremios empresariales, lo que no siempre fue el caso de los fondos de tierras creados por instituciones públicas como el Ministerio de Bienestar Social (MBS) o el Banco Nacional de Fomento (BNF). De hecho, toda intervención del FEPP requería del aval de una Organización de Segundo Grado (OSG) o, en muchos casos, de la propia CONAIE. En algunas ocasiones la participación de abogados indígenas, como la doctora Nina Pacari, resultó clave para la negociación de casos específicos. En ese sentido, la existencia de comisiones tripartitas con presencia de la CONAIE y la Iglesia hizo posible construir una relación de trabajo que permitió superar las dudas iniciales que generaba el programa³³.

ALGUNAS REFLEXIONES TEÓRICAS

LA POLÍTICA MACROECONÓMICA, LOS SUBSIDIOS Y EL MERCADO DE TIERRAS

El programa del FEPP se llevó a cabo en un período en el que Ecuador no había logrado estabilizar su economía: la inflación se mantenía moderadamente alta —entre 22% y 50% anual—, las tasas de interés eran elevadas y la de cambio reflejaba la debilidad del sucre. Todo ello generaba una tendencia al alza en el precio de la tierra. Era previsible que los dueños de la tierra recargaran los precios de los predios que buscaban vender en una proporción que puede calcularse entre la tasa de inflación y la tasa de interés, y una sobretasa relacionada a las expectativas inflacionarias³⁴. Dicha presión

33. En el caso de Riobamba, la comisión de crédito funcionó con la presencia de Nina Pacari, el P. Pedro Torres, Julio Gortaire, párroco de Guamote, y Juan Hipo como representante de las bases. Fue una de las razones que convirtieron a Riobamba en la zona de mayor efectividad e impacto del programa de tierras. Entrevista a Alonso Vallejo, coordinador regional de Riobamba.

34. Reydon, Bastiaan y L. Plata sugieren que el precio de la tierra en economías inflacionarias refleja las ganancias en cuatro atributos capitalizados: a) las cuasi rentas, es decir las ganancias productivas esperadas, que incluyen las utilidades ellas mismas y los

sobre los precios de la tierra se volvió evidente cuando el gobierno decretó una nueva ley agraria en 1994, que, como vimos, los hizo subir al eliminar la presión campesina y la amenaza de invasión.

El FEPP no tenía en ese momento —ni tiene ahora— una capacidad de seguimiento de las políticas macro y sectoriales y sus posibles implicaciones para el precio de la tierra. De tenerla, seguramente habría orientado mejor su intervención en el mercado, especialmente a partir de 1994. La presión política, las decisiones macroeconómicas —o la ausencia de éstas— y los marcos legales inciden significativamente en el funcionamiento de los mercados y en las expectativas de compradores y vendedores de tierra. Los hacendados, que se mantuvieron a la defensiva durante el gobierno socialdemócrata de Rodrigo Borja, tenían escasas oportunidades de presionar políticamente para lograr ventajas concretas, especialmente rentas extraordinarias. Como ya se vio, negociaron la tierra a precios más bajos que los que obtuvieron quienes lo hicieron después de 1994. Tampoco contaban con el apoyo de la opinión pública o de formadores significativos de opinión, como la Iglesia y la prensa³⁵.

Esa situación cambió en el gobierno de Sixto Durán Ballén. Con su representación directa en el Ministerio de Agricultura y en el IERAC, los hacendados lograron aprobar una legislación que cerró el ciclo de reforma agraria e incentivó el mercado de tierras. En ese contexto, impusieron precios mayores para la tierra, que seguramente incluían tasas extraordinarias³⁶. De acuerdo a Morris Whitaker, con la nueva ley “las causales para expropiación fueron circunscritas y las compensaciones pagadas a los anteriores dueños serían mucho más generosas”³⁷. Cuando el FEPP se negó a reconocer estos altos niveles de precios, los hacendados presionaron al gobierno para que les pagara directamente, como en el caso de la

subsídios que se pueden obtener; b) de lo anterior hay que reducir los costos de manutención de la tierra, incluyendo los de transacción y los impuestos territoriales; c) más el premio de liquidez, que refleja la demanda que en una economía se tiene por activos productivos y que es mayor en una economía inflacionaria, y d) la ganancia especulativa, la plusvalía que se obtiene al momento de la venta, que refleja la preferencia de los compradores de tierra por sobre otros activos.

35. Morris Whitaker (*Las políticas agrarias en el Ecuador*. Quito: MAG-PMSA, 1998, p. 63), que normalmente refleja las posiciones de las Cámaras de Agricultura y se opone a acciones redistributivas, describe así el período: “Los propietarios de la tierra llegaron a estar cada vez más preocupados, durante 1991 y 1992, sobre el patrón de invasiones de tierra y las consecuentes ventas forzadas y divisiones de las grandes propiedades de tierra, que fueron estimuladas y que se llevaban a cabo bajo las políticas del gobierno de Borja”.

36. Según Wilson Navarro, los hacendados, protegidos por la nueva Ley Agraria, inflaron sobremanera el precio de la tierra.

37. Ob. cit., vol. 2, p. 262. Al analizar el impacto de la ley, el mismo autor destaca que el sistema de expropiaciones se ha vuelto tan oneroso que seguramente eliminará incentivos para nuevos casos. Señala que en dos casos —uno en Chimborazo y otro en Tungurahua— los beneficiarios debieron pagar sobre los US\$ 11 000.

hacienda Guayllabamba en Chimborazo. Las diversas coyunturas por las que transitó el programa de tierras se reflejaron en los precios que los campesinos tuvieron que pagar y los créditos que el FEPP debió asignar.

El subsidio implícito en los créditos concedidos a los campesinos —la diferencia entre la tasa de interés que se les cobraba y la tasa de inflación— puede haber compensado en parte el sobreprecio que los hacendados cobraron por la tierra a partir de 1994. Ese mecanismo de subsidio en los créditos asignados por el FEPP permitía a los hacendados recibir el precio que demandaban y a los campesinos pagar por las tierras un precio menor. Se convirtió en la única posibilidad de acceso a la tierra en el nuevo contexto posterior a la Ley Agraria. De no existir el subsidio, los campesinos hubiesen debido pagar precios muy superiores a sus posibilidades y a la rentabilidad que cualquier inversión normal habría obtenido en tales predios.

De hecho, fueron el gobierno nacional, los acreedores internacionales del país, la cooperación externa y el FEPP quienes pagaron ese subsidio. Cómo se repartió entre los diversos actores mencionados es algo que debe dilucidarse.

- Los acreedores internacionales de la deuda ecuatoriana, específicamente el Banco Santander, vendieron sus papeles a 15,5% de su valor nominal. Obviamente, sus expectativas de pago en ese momento eran muy reducidas, si no inexistentes. Ellos optaron, pues, por perder parte del valor nominal de sus papeles y asegurar un ingreso menor, pero real.
- El gobierno de Ecuador, por medio de sus autoridades monetarias, redujo el valor de su deuda y sus obligaciones de pago en el equivalente del valor nominal. Si bien convirtieron el monto de seis millones de dólares en 5 091 000 000 de sucres —es decir, un rendimiento de 5,47 por cada sucre invertido—, las tasas de inflación registradas a lo largo del período permitieron reducir el compromiso a US\$ 3 375 500, al espaciar las entregas durante cinco años³⁸. La diferencia entre el valor transferido al FEPP por medio de la CEE y los US\$ 930 000 que aportó la institución es lo que subsidió el gobierno al programa de tierras. Sin embargo, ello le permitió reducir sus obligaciones financieras en una cantidad mayor: seis millones de dólares.

Veamos ahora la participación en el subsidio del FEPP y los cooperantes internacionales que lo apoyaron. El FEPP movilizó US\$ 930 000, por lo que podía legítimamente aspirar a recuperar esos recursos más los rendimientos que habrían generado si hubiesen sido depositados a interés. Hipotéticamente, con ello reconduciría el programa una vez finalizado el primero, libre de

38. Para calcular esta cifra distribuimos el monto inicial de 5 091 000 de sucres entre 1990 y 1995 entre la proporción del número de créditos concedidos en cada uno de esos años. Cada cifra anual fue convertida a dólares, al tipo de cambio promedio para ese año, y luego sumadas.

las imposiciones que supusieron los requisitos y tasas de interés. Hablando en cifras, de haber depositado esos dineros a 8% y a cinco años de plazo, el FEPP estaba en capacidad de obtener US\$ 1 300 000. Si no es el caso, la institución habrá participado directamente en el subsidio que recibieron los hacendados por las tierras vendidas a los campesinos.

De acuerdo con el FEPP, a junio de 1998 la recuperación del programa alcanzaba algo más de dos millones de dólares. Es decir, la institución recuperó más allá del mínimo necesario los recursos que movilizó y estuvo en condiciones de reconducir su exitoso programa de tierras, que se mantiene hasta hoy. De hecho, a partir de 1994 las adquisiciones de tierras se han realizado exclusivamente con esos recursos. El crédito para tierra tiene niveles más altos de recuperación que el crédito para producción. En los tres últimos años la cartera vencida para producción y tierras fue la que se presenta en el cuadro adjunto.

Los subsidios no son malos en sí mismos y pueden, como en el programa de tierras, tener objetivos precisos, realizarse por una sola vez, ser claramente focalizados y, simultáneamente, lograr los resultados esperados: en este caso, asegurar el acceso de los campesinos e indígenas pobres a la tierra. Su manejo permitió que al cabo de cuatro años el programa pudiese seguir funcionando sobre la base de la recuperación de los créditos otorgados. Hoy en día se desarrolla casi exclusivamente con esos fondos. Sin embargo, los resultados podrían ser mejores si la organización que maneja los subsidios contara con una capacidad analítica y de monitoreo de programas como éste, de sus interrelaciones con la política macroeconómica y sectorial, y de los marcos legales que regulan los mercados.

FEPP, cartera vencida para créditos de producción y tierra

Años	Crédito producción	Crédito tierras
1995	11,5	6,0
1996	12,9	6,0
1997	11,7	9,3

Fuente: FEPP, Estado de Cartera 1997, y Javier Vaca: "Evaluación cuantitativa del trabajo del FEPP al 31-XII-1997".

ESTRATEGIAS CAMPESINAS FRENTE A LA DEUDA AGRARIA

Como ya mencionamos, uno de los dilemas más importantes que enfrentan los campesinos en los programas de acceso a la tierra por medio del mercado es el pago que deben hacer por los predios. Señalamos, asimismo, que si no cuentan con un subsidio significativo no están en posibilidad de hacerlo sin reducir considerablemente sus ingresos con respecto a otras fuentes alternativas, como el trabajo asalariado. No obstante, la experien-

cia del FEPP parece poner en evidencia que, si bien los subsidios desempeñan un papel importante, los campesinos son capaces de renunciar a una parte de su bienestar actual para asegurar mejores ingresos en el futuro o garantizar una herencia para sus hijos.

El problema parece radicar en cuán beneficioso resulta el intercambio de ingresos actuales por ingresos futuros que la tierra puede asegurar. Para estar en capacidad de pagar la tierra, los campesinos no sólo potencian su actividad productiva en la parcela, sino que recurren al trabajo asalariado, a la migración e, inclusive, al pequeño comercio y la artesanía. Lo hacen con el concurso de toda la familia, y muchas veces con el apoyo de toda la comunidad. De hecho, la tierra permite reafirmar la pertenencia a una comunidad y, por esa vía, potenciar recursos obtenibles sólo por medio del trabajo comunitario.

Resulta extremadamente interesante comprobar, en la experiencia del FEPP, que los campesinos recurrieron a diversas fuentes para cumplir con sus obligaciones crediticias. De 162 créditos analizados, 34% de los recursos se originó en la producción familiar, 21% en los ingresos de la migración, 23% en la venta de animales, 17% en la venta de fuerza de trabajo y 4% en préstamos adquiridos con terceros. Esto demuestra que los campesinos optan por estrategias económicas diversificadas para pagar por la tierra y asegurarse un ingreso futuro mayor una vez que los predios queden bajo su total control.

En ese sentido, la racionalidad económica de los campesinos parece resolver la contradicción que anotaron Binswanger y Miranda Elgin: la preferencia de seguir como asalariados, ya que el pago de la tierra les obligaría a mantener ingresos comparables —y en algunos casos menores— a los salarios que obtienen como asalariados sin tierra. Si bien el subsidio les permite mantener ingresos más altos que los que podrían obtener sin él, aun en aquellas situaciones en que se reduce los campesinos optan por esta racionalidad de largo plazo. Así lo demostraría la experiencia del FEPP con los créditos entregados más recientemente a una tasa de interés considerablemente mayor.

El tiempo que tomará mejorar sus ingresos dependerá no solamente de las estrategias productivas de las familias, sino también de la estructura de apoyo que reciban en materia de insumos críticos para la producción, así como de la viabilidad de los proyectos productivos diseñados. Para mediados de 1995, 45% de los grupos había recibido créditos del FEPP para la producción. De ellos, un 40% se concedió para ganadería de engorde, una de las actividades más lucrativas para los campesinos. Le seguían en importancia créditos para actividades que seguramente incluyen combinaciones de ganadería y agricultura. Adicionalmente, los equipos del FEPP hicieron el seguimiento de 51% de los grupos, particularmente en los campos del crédito, la producción y la administración contable.

Si bien no hay información disponible sobre las actividades productivas en los predios y su nivel de rentabilidad, ni sobre los ingresos que

generan las parcelas adquiridas, para junio de 1995 sí existe alguna sobre el uso productivo y el destino de la producción. Entonces, 51% de las tierras se dedicaba a la ganadería, la actividad rentable de los campesinos; 16% a la agricultura; 19% a forestación, y lo restante a descanso o barbecho. En cuanto al destino de la producción generada en el predio adquirido, 65% se vendía en el mercado y 23% se dedicaba al autoconsumo (no hay datos sobre el destino del resto). Ello parece indicar que los campesinos no siguieron una estrategia de autoconsumo. Su objetivo principal era el pago de la deuda. Como dato interesante cabe destacar que un porcentaje significativo de los compradores busca pagar el crédito con anticipación para proceder a la apropiación familiar de la tierra por medio de la división y la obtención de títulos individuales.

Un acceso comunal a la tierra reduce los costos de transacción que supone uno individual. Los requisitos que planteó el programa del FEPP entrañan un número significativo de trámites, de tiempo y de recursos que hay que pagar, incluyendo abogados. Lo mismo sucede con los créditos que pueden obtenerse para la compra de tierras, que también implican costos notariales y de registro. De ahí que la propuesta del FEPP del trabajo mediante organizaciones haya suscitado un amplio respaldo. El acceso colectivo también permite a los campesinos ejercer cierto control sobre sus vecinos para asegurar que todos paguen por la tierra. Asimismo, facilita la gestión colectiva de un conjunto de tareas, como el cuidado de los caminos y obras de riego, el manejo del bosque y aun su tala (cuando fue necesario para el pago de la tierra), así como la puesta en marcha de algunas experiencias innovadoras de tipo productivo, como los invernaderos y la producción de quesos, en el caso concreto del FEPP.

No es que por lo mencionado haya habido una opción de los campesinos por la propiedad comunal. Ella resultó más bien de una imposición de la ONG, e incluso de las autoridades públicas, renuentes a la atomización de predios mayores. En lo que concierne al FEPP, la institución no ocultaba entonces su preferencia por lo comunitario, en parte debido a razones ideológicas. Los campesinos aceptaron esa propuesta –como lo han hecho en casi todas las experiencias– pues era un requisito establecido en el programa. No obstante, una vez que el pago de la tierra se cumplía o el plazo estaba próximo, los campesinos optaban por dividirse el predio.

Esto ocurre hoy en día en casi todas las organizaciones que adquirieron la tierra con apoyo del FEPP y son muy pocas las que conservan pequeños lotes comunitarios³⁹. A su vez, la institución ha modificado su política en este campo: hoy pregunta a los campesinos cómo quieren la tierra, si individual o colectiva. Cabe reconocer que en los problemas suscitados por

39. Para mediados de 1995 el 16% ya se había dividido la tierra y una parte importante del 84% restante pensaba hacerlo una vez concluido el pago. En la visita a la zona de Guamote –una de las de mayor concentración de apoyos del FEPP– se constató que casi todos los predios se habían dividido o estaban en proceso de hacerlo.

la división de la tierra muchas veces subyacen conflictos intergeneracionales: los más jóvenes presionan por mantener parte de la tierra en forma comunal, mientras que las familias más avanzadas en su ciclo demográfico optan por la división, en una lógica típicamente campesina.

También se han introducido cambios con respecto a los proyectos productivos: ya no se los diseña para toda la comunidad sino para grupos de interés –familiares o de afinidad–, por lo general más pequeños en membresía. La solución del conflicto entre lo familiar y lo comunal en cuanto a la propiedad de la tierra permite enfrentar simultáneamente, y en forma más transparente, los temas de la organización social, del manejo de los recursos productivos e, incluso, el de proyectos de transformación agroindustrial y comercialización.

Según pudimos comprobar durante las visitas a varios grupos, la división de la tierra no atenta contra la continuidad de este tipo de proyectos. Por el contrario, cuando el tema de la división no se encara a tiempo, algunos campesinos ven en estos proyectos una amenaza a la eventual apropiación familiar de la tierra. Hecha la división, los proyectos sufren sus efectos y los campesinos se dividen todo lo divisible.

LA EXPERIENCIA DEL FEPP Y LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE TIERRA POR MEDIO DEL MERCADO

En siete años, el FEPP aseguró el acceso de 9287 familias campesinas indígenas pobres a un promedio de 4,9 ha de tierra por familia. El programa permitió que los campesinos adquirieran más de 45 000 ha, una cifra que representa 5,4% de todo lo que hizo el IERAC en treinta años. Indudablemente se trata de un resultado notable y único. No existe en América Latina un programa de similar envergadura y alcance que haya sido llevado a cabo por una organización de la sociedad civil. Con una clara intención de favorecer a los pobres rurales y operando en el marco del mercado, el programa de tierras del FEPP consiguió tales resultados. No hubo imposiciones a los propietarios, ni éstos se sintieron afectados en sus intereses.

Sólo dos programas que ejecutan los gobiernos de Brasil y Colombia con el apoyo del Banco Mundial resultan comparables al del FEPP: el proyecto de Reforma de la Tierra y Alivio de la Pobreza, que se lleva a cabo desde 1997 en el nordeste brasileño, y el Programa Piloto Municipal de Reforma Agraria, que se desarrolla en cinco municipios de Colombia⁴⁰.

El proyecto brasileño busca reducir la pobreza rural y mejorar el ingreso de 15 000 familias rurales pobres mediante el acceso a la tierra y la

40. La información sobre estos proyectos se origina en *Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of US\$90 million equivalent for the FR of Brazil for a Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*, 3 de abril de 1997, y en Machado, Absalón, ob. cit.

participación en proyectos complementarios propuestos por los mismos campesinos; la mejora de la producción de las parcelas, y el ensayo de experiencias piloto de reforma de la tierra basadas en el mercado, en que campesinos y propietarios negocian directamente. Con fondos del gobierno, el proyecto financiará la adquisición de parcelas libremente negociadas por compradores y vendedores. Los créditos gubernamentales a los campesinos se otorgarán a la tasa de interés de largo plazo del gobierno, para lo cual se destinará el equivalente en moneda nacional de 45 millones de dólares. Se parte del supuesto de que este proyecto resultará menos costoso que el programa regular de reforma agraria del gobierno de Brasil.

Una visita a algunas áreas donde se ejecuta el programa en el estado de Ceará permitió constatar que entre noviembre de 1996 y marzo de 1997 el programa había tramitado trece casos, de los cuales tan sólo tres habían sido contratados. Los casos tramitados podían favorecer a 167 familias, a un costo de US\$ 6229 para cada una. La propiedad familiar media era de 28 ha. Sin embargo, el costo promedio resultaba considerablemente mayor que el previsto en el proyecto (US\$ 3000), lo que sugería la necesidad de aminorar las metas o rebajar el tamaño medio de la propiedad familiar.

En el caso colombiano, el proyecto sigue las normas de la ley 160 de 1994, que autoriza la asignación de hasta 70% de subsidio a campesinos pobres para la adquisición de tierras. Los comités municipales de reforma agraria definen un programa y las áreas prioritarias para su ejecución. Los hacendados vendedores de tierra se inscriben en un registro, al igual que los campesinos deseosos de comprarla. Seleccionados los grupos campesinos que están en capacidad de cumplir con los requisitos, se les brinda apoyo para definir los proyectos productivos que ejecutarán. Una vez aprobado el proyecto, se negocia el predio con los hacendados y al concretarse la opción de compra, pueden recibir el subsidio de hasta el 70% del valor de la tierra. El 30% restante lo deben aportar los campesinos que, luego de adquirido el predio, ponen en práctica el proyecto y una empresa rural.

Se preveía un lapso de seis meses entre la definición de los programas municipales y la compra de la tierra. Cuando se realizó la visita a la zona, ningún predio había sido adquirido aún y el subsidio gubernamental todavía no estaba disponible. Asimismo, se enfrentaban problemas en la identificación de intermediarios financieros que aporten al proceso y faciliten los recursos adicionales.

Salta a la vista que, comparada con estas dos experiencias, la del FEPP presenta algunas ventajas significativas. En primer lugar, el costo del programa con respecto a los resultados. El FEPP partió con un monto total de US\$ 3,5 millones para asentar a más de nueve mil campesinos, con un costo por familia de US\$ 363 y de US\$ 78 por hectárea. Obviamente, se trata de realidades bastante diferentes: los precios de la tierra son distintos y la dotación media para los pequeños propietarios brasileños es más de cinco veces la ecuatoriana. No obstante, la experiencia del FEPP tiene dimensiones relativas similares.

Los tres proyectos manejan la idea de un subsidio focalizado para los campesinos, pero de diferente signo y cantidad. Mientras el programa del FEPP y el colombiano subsidian la adquisición de la tierra, aunque en proporciones diferentes (es menor la del FEPP), en Brasil se subsidian los proyectos complementarios. No es el caso del FEPP, del que los campesinos reciben apoyo crediticio para la producción a tasas superiores a la inflación. La experiencia colombiana no tenía resuelto el problema, pero se esperaba que las diversas agencias municipales lo dilucidaran y que las cooperativas y cajas de ahorro y crédito brindaran asistencia financiera. Los subsidios parecen ser una necesidad importante en este tipo de programas. Sin embargo, deben ser claros y transparentes y estar muy bien focalizados.

Si bien no disponemos de información sobre el costo de ejecución que el programa de tierras tuvo para el FEPP, sí estamos en capacidad de señalar que el personal, su movilización a las zonas de trabajo, los trámites legales en que incurrieron, los materiales que emplearon, así como los programas de apoyo y asistencia técnica y supervisión, no superan 15%, que es el costo operacional de la institución. En el caso brasileño el costo administrativo, de monitoreo y de personal del proyecto es de 13,8%.

Otra ventaja del programa de tierras del FEPP es el tiempo que transcurrió entre la solicitud de los campesinos indígenas y la inscripción de las escrituras en el registro de la propiedad: entre tres y cuatro meses; es decir, algo más rápido que en el proyecto brasileño y mucho más ágil que en el colombiano, cuya duración promedio prevista superaba los seis meses. Esa celeridad puede atribuirse en buena medida a la naturaleza y motivación del personal de la ONG, su conocimiento de los campesinos y de las zonas donde opera, la agilidad interna en los procedimientos de la institución, etcétera.

Un cuarto criterio es el nivel de participación de los campesinos en el programa. Son ellos los que negocian la tierra, los que tienen la iniciativa en la solicitud del crédito, los que se ocupan de satisfacer las condiciones exigidas para el trámite, etcétera. Es esto lo que el caso brasileño busca alcanzar y lo que el colombiano no logra superar: constituir un proyecto dirigido desde las instituciones públicas. La ventaja del FEPP en este sentido es que sólo interviene ahí donde hay una demanda específica de los campesinos.

Una vez iniciado el proceso, si los campesinos lo requieren, el FEPP actúa como asesor legal en la negociación de la tierra y como ente crediticio. En su conocimiento del mercado de tierras, de los trámites y de las personas especializadas, y su trabajo con los campesinos en los avalúos y el levantamiento de un banco de información, hay que encontrar, con seguridad, la razón fundamental del éxito logrado por el programa. Recientemente el FEPP constituyó PROTIERRA, una empresa autosostenida para la titulación de tierras. En situaciones de mercados poco transparentes, con información escasa y altos costos de transacción, una organización

así cumple una función de vital trascendencia. En programas como los reseñados para los otros países, la ausencia de instituciones de este tipo constituye uno de los problemas mayores.

Otro elemento común a los tres casos mencionados tiene que ver con la elaboración de proyectos productivos, momento crítico de todo el proceso. Tanto el FEPP como las instancias municipales colombianas los diseñan para explorar las mejores opciones de cultivo o crianza animal y para definir los parámetros dentro de los cuales se otorgará el crédito y establecer, por esa vía, el precio de la tierra que los campesinos están en posibilidad de pagar. En el caso de Brasil, los proyectos productivos se definen independientemente de la negociación de la tierra y es por ese canal que se realizan los subsidios. En los tres casos la expectativa es la consolidación de empresas campesinas, si bien el FEPP ha debido replantearse la perspectiva comunitaria.

Un tema crítico para estos programas es el de las estructuras de apoyo técnico, financiero y de información que requieren cuando los campesinos acceden efectivamente a la tierra. Estos proyectos demandan asistencia técnica, apoyo crediticio, capacitación y, en algunos casos, soporte para la construcción de infraestructura. En el caso del FEPP, tales estructuras están aseguradas por los equipos regionales de la institución, lo que muchas veces coarta la posibilidad de escoger entre varias opciones⁴¹.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La experiencia del FEPP constituye una intervención única en cuanto a transferencia significativa de tierras por medio de una ONG, no solamente por su envergadura, sino también porque permitió establecer una coalición amplia de actores institucionales, que incluyeron al gobierno ecuatoriano, la Iglesia católica, la cooperación internacional, organizaciones campesinas e indígenas –tanto nacionales como locales– y una ONG. En el marco de una creciente oposición a programas convencionales de reforma agraria, este tipo de programas puede constituir una alternativa para la transferencia de tierras a campesinos pobres, especialmente allí donde no existe una correlación de fuerzas sociales para una intervención de tipo político sobre la estructura agraria.

La intervención del FEPP permitió canalizar recursos importantes de la cooperación solidaria y de la cooperación bilateral europea hacia grupos rurales pobres y, de esa manera, encontrar una salida a la necesidad de contar con algún tipo de subsidios, que esta clase de programas requiere.

41. En Guamate se encontró que los campesinos atendidos por el FEPP no estaban al tanto de programas de asistencia técnica que el Ministerio de Agricultura brindaba en convenio con la CONAIE. Tampoco disponían de información sobre programas crediticios alternativos u otros apoyos. Este problema fue resuelto en Manabí con el concurso de otra ONG: CEMADEC.

Ello, por un lado, es consecuente con las declaraciones oficiales de los responsables de la cooperación internacional de hacer de la erradicación de la pobreza su objetivo principal. Por otro lado, este tipo de intervenciones permite dotar a campesinos pobres del recurso productivo básico que requieren para mejorar sus ingresos. La experiencia del FEPP permite destacar que los campesinos están, sin embargo, dispuestos a sacrificar parte de sus ingresos presentes para asegurar mejores condiciones económicas en períodos posteriores.

Las ONG pueden jugar papeles significativos en llevar adelante este tipo de programas agrarios, no solamente porque traen una serie de ventajas que incluyen el conocimiento de las zonas y de los campesinos, metodologías adecuadas para la formación de grupos rurales y de apoyo a la puesta en producción de las tierras adquiridas, sino también porque logran bajar significativamente los costos de transacción implícitos en ellos, como también establecer coaliciones reformistas amplias para llevarlos adelante. La comparación del programa del FEPP con otros impulsados por el Banco Mundial en Colombia y Brasil permite plantear que aquel instrumentado por una ONG resulta más efectivo y de costo menor.

Sin embargo, las intervenciones en el mercado de tierras no son ajenas a las condiciones políticas y a las correlaciones de fuerzas entre grupos favorables y desfavorables al tema de la reforma agraria. En Ecuador esto pudo notarse en las diferencias de precios de la tierra que pagaron los campesinos en el contexto de un gobierno reformista y uno conservador.

Elena Saraceno

VÍNCULOS URBANO-RURALES, DIVERSIFICACIÓN INTERNA E INTEGRACIÓN EXTERNA: LA EXPERIENCIA EUROPEA

Este trabajo analiza el proceso de desarrollo italiano y la forma de interpretar sus peculiaridades con respecto al patrón estándar que siguieron los países desarrollados de primera generación –Inglaterra, EE.UU., Europa del Norte– y que se codificó luego en teorías y políticas económicas.

Debido a su historia, cultura y desequilibrios territoriales, el caso italiano a menudo se ha visto como una excepción o una secuencia peculiar de etapas y, en consecuencia, se considera que su análisis no resultaría útil. Brillantes expertos italianos que han analizado los sistemas de desarrollo local¹ se resisten a aceptar la idea de que éstos puedan ser un “modelo” replicable y una referencia alternativa útil para otras regiones o países, aun en Italia. Irónicamente, los analistas no italianos parecen estar más dispuestos a establecer generalizaciones a partir del caso italiano y a “exportar” sus enseñanzas.

Si bien las peculiaridades de la historia y política italiana son relevantes para entender algunas características actuales del desarrollo local, también es cierto que pocos observadores negarían la competitividad y agilidad que dichos sistemas demuestran hoy en día en los mercados globales. Su modernidad y su accesibilidad aparente los vuelven interesantes para analistas no italianos.

1. Algunos de los iniciadores de esta corriente fueron Arnaldo Bagnasco, Giacomo Becattini, Sebastiano Brusco y Gioacchino Garofoli. Hoy en día, sus seguidores son muy numerosos tanto en Italia como en otros países. Una buena reseña de los principales contribuyentes al enfoque de desarrollo local se encuentra en Bramante A. y M. Maggioni: *Nuovi approcci per vecchi problemi, dove va lo sviluppo locale?* Working Paper N° 2. Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Udine, 1996.

Por otro lado, las teorías y políticas de desarrollo económico se van alejando de los enfoques clásicos “de arriba a abajo” –basados en la industrialización urbana, la inversión pública, la captación de capital extranjero, las grandes empresas y los sectores de vanguardia– debido a que son una forma insatisfactoria, costosa e ineficaz de promover el desarrollo económico; y se van acercando más bien a enfoques “de abajo a arriba”, basados en la industrialización difusa, las iniciativas empresariales endógenas sostenidas con apoyo y servicios públicos modestos y las pequeñas y medianas empresas activas en todos los sectores de la economía –aun los considerados ya “maduros” en su tecnología– que resultan más eficaces, cuestan menos, usan mejor los recursos y tienen más consenso entre la población partícipe.

La experiencia italiana es un proceso real que se puede estudiar empíricamente pero que no ha sido expresado en una política específica. En cambio el enfoque “de abajo a arriba” se considera una nueva y explícita recomendación de política por definirse en el plano local, lo que se puede evaluar *ex post* y caso por caso. Últimamente la Unión Europea tiende a adoptar un enfoque de desarrollo local para responder eficazmente a lo que cada vez más parece ser la necesidad de políticas diferenciadas por territorio: se refiere tanto a espacios rurales como urbanos, así como a espacios menos desarrollados o en declive. Mientras los analistas italianos demuestran su resistencia a la modelización y transferencia de la experiencia italiana, el enfoque “de abajo a arriba” se está aplicando en varios tipos de situaciones y espacios.

En el presente trabajo se busca aproximar e integrar las enseñanzas y diferencias aparentes entre los sistemas de desarrollo local de las experiencias italianas y europeas. Hay rigidez en ambas perspectivas, lo que en mi opinión hasta ahora ha limitado las posibilidades de generalizar las enseñanzas provenientes de las experiencias de desarrollo local con respecto a las políticas. Se podría lograr mucho cruzando ambas perspectivas. A continuación se busca dar un primer paso en tal dirección.

Así, se pueden resumir muy brevemente algunas de estas enseñanzas:

- El enfoque de desarrollo local requiere de una lectura territorial y no sectorial de los procesos económicos y sociales del desarrollo, lo que parece ser el nivel más apropiado para evaluar la competitividad, los cambios en el tiempo y la elaboración de políticas. Se puede recurrir a varios criterios para entender la diferenciación territorial. Uno de éstos es la dicotomía urbano-rural. Si bien es cierto en principio que un criterio de diferenciación territorial vale igual que otro, en la realidad su relevancia cambia con el tiempo. Por ejemplo, a comienzos de la industrialización la diferenciación urbano-rural se volvió sumamente importante, pero hoy las economías locales tienden a definirse como áreas de mercados laborales que integran uno o más centros urbanos y las áreas rurales en su rededor, conformando una sola unidad espacial.

La industrialización difusa puede involucrar pueblos y áreas rurales. En las economías avanzadas se ha hecho evidente que, desde inicios de los setenta, la importancia de los criterios de diferenciación urbano-rural ha ido disminuyendo, mientras que los criterios locales o regionales han ido ganando importancia debido a la ubicación regional cambiante de la actividad económica en el mundo. Ello, a su vez, influye en los vínculos e intercambios urbano-rurales (sección 1).

- Desde una perspectiva territorial, la presencia de una estructura articulada de chacras pequeñas y medianas que se hallan al lado de grandes chacras comerciales se convierte en un factor estratégico en el desarrollo de las áreas rurales que beneficia al sector agro y permite la diversificación económica y social de las actividades. Lejos de considerarse a las pequeñas chacras como una molestia o un residuo del pasado –lo que ocurriría comúnmente con el enfoque sectorial–, se busca mantener por las políticas territoriales una estructura articulada de chacras como el mejor recurso para promover iniciativas empresariales endógenas (sección 2).
- Las experiencias de desarrollo local italianas y europeas muestran dos estrategias alternativas para lograr la competitividad territorial: la primera sigue una lógica de especialización sectorial (agricultura, industria manufacturera o servicios) que apunta a economías de escala generadas por la cadena productiva de un producto específico, y la segunda sigue una lógica de desarrollo de varios sectores de la actividad económica que apunta a economías de alcance (*scope*) o diversificación. Una de las dos estrategias no es necesariamente mejor ni más eficaz que la otra y, por supuesto, en la realidad hay casos intermedios o mixtos (sección 3).
- Cada una de estas estrategias ideales tiene un patrón diferente de integración externa del área en cuestión en la economía global. Por un lado, las áreas especializadas privilegian un sector –y aun productos específicos– en su cooperación externa, competencia o intercambios –frecuentemente con lógica de cadena productiva– y apuntan a mercados masivos indiferenciados. Por otro, las áreas diversificadas privilegian la identidad territorial, la cooperación intersectorial y la solidaridad, cuentan con numerosos y variables modos de integración externa –acordes con la índole de los sectores presentes– y apuntan a mercados segmentados o de nichos. En el pasado, las políticas de desarrollo han privilegiado la especialización productiva del espacio –por ejemplo, en la agricultura en áreas rurales–, mientras que las economías locales se han considerado diversificadas, de poco interés en sí mismas y de segundo orden. Sin embargo, se ha comprobado que hay más áreas diversificadas que especializadas, que éstas corren menos riesgos de declive y que tienen mayor capacidad de reproducir relativamente bien sus habilidades empresariales, así como de renovar y adaptar sus empleos (sección 4).

- Cada uno de estos tipos “ideales” de patrones de desarrollo local tiene consecuencias importantes en los espacios y las políticas. En ambos casos se pueden desarrollar ventajas competitivas sin tener que imaginar una jerarquía entre dichos patrones. Si, por un lado, la demanda de productos se vuelve más diferenciada y segmentada, y por otro el número de productores competitivos aumenta a medida que se desarrollan más áreas, alcanzar economías de escala puede hacerse cada vez más difícil y arriesgado en los próximos años. Sin embargo, por las mismas razones, las economías de diversificación podrían ser más flexibles para adaptarse a mercados más pequeños y ofrecer más oportunidades de cambios sectoriales y de producciones relativamente menos arriesgadas por la “protección natural” que propicia la identidad territorial.
- La reestructuración actual de las actividades económicas según las dos estrategias de desarrollo local indicadas ha causado un reajuste mayor en las formas tradicionales de diferenciación espacial: las ciudades pequeñas e intermedias parecen tener un papel relativamente más importante en el modelo diversificado, mientras que la reducción de las dimensiones de las economías de escala representa un desafío para las ciudades grandes. Lecturas centropерифéricas y dualísticas de la diferenciación espacial no explican la multilinealidad del desarrollo, su índole endógena y diversificada o el desarrollo de vínculos rurales-rurales (o locales-locales) al lado de los tradicionales vínculos urbano-rurales (sección 5 y conclusiones).

Aunque las experiencias que sirvieron de referencia para el presente análisis en su mayoría son italianas y europeas, para su organización y jerarquía se ha tomado en cuenta la índole comparativa del ejercicio con respecto a América Latina. Por ello se consideró particularmente relevante el papel de los pequeños sistemas agrícolas (sección 2) y la multiplicidad de vínculos de integración externa que se puede desarrollar en economías diversificadas (sección 4) y que influye así en los tradicionales intercambios urbano-rurales. A continuación se desarrollará más a fondo el concepto relativamente nuevo de economías de alcance o diversificación, aunque se referirá al concepto más conocido de escalas, sobre todo con el fin de contrastarlas.

LA CRECIENTE RELEVANCIA DE LA LECTURA TERRITORIAL DE LOS PROCESOS ECONÓMICOS Y SOCIALES FRENTE A LA LECTURA SECTORIAL

LA IRRELEVANCIA DEL ESPACIO EN LA TEORÍA TRADICIONAL SOBRE EL DESARROLLO

Hasta los años sesenta se entendía el desarrollo económico como un proceso unilineal: las diferencias territoriales se podían ubicar a lo largo de una línea ideal que se desplazaba desde las áreas menos desarrolladas hasta

las más desarrolladas. Las disparidades en el desarrollo se consideraban negativas: podían eliminarse o reducirse espontáneamente —a través del mercado— o por la aplicación de políticas adecuadas. Idealmente, cuando se alcanzara esta situación, las diferencias espaciales ya no representarían un problema relevante y sólo quedarían las diferencias sectoriales. Se concebía la dirección del cambio como un proceso unidireccional desde el estado menos desarrollado al más desarrollado, y nunca en sentido contrario.

Dentro de este marco conceptual, todas las regiones siguen patrones similares o “etapas” de desarrollo (unilinealidad del proceso)². Con respecto al desarrollo, se consideraron irrelevantes las diferencias observadas entre las áreas menos desarrolladas: las políticas para reducir las disparidades eran sustancialmente las mismas para todas, al margen de su historia o tradición previa.

Ello justificó el enfoque en las políticas “de arriba a abajo”: como todas las áreas seguían el mismo camino fue más eficaz establecer una secuencia estándar de pasos previstos asociada con acciones políticas —igualmente estandarizadas y previamente “probadas” en las áreas desarrolladas— y aplicarla en las áreas menos desarrolladas, en lugar de “desperdiciar tiempo” replanteando la misma secuencia *ad eternaem* en cada área menos desarrollada. Asimismo, el desarrollo del Mezzogiorno en Italia siguió básicamente la misma problemática que el de áreas montañosas, rurales o terciaristas. El hecho de que dicho procedimiento haya producido resultados pobres por diversas razones, no parece haber afectado su fiabilidad como referencia en la mayor parte de las políticas de inversión para el desarrollo.

En este tipo de enfoque hay coherencia entre la identificación del problema (desarrollo), el enfoque de política (“de arriba a abajo”, estandarizado), los criterios para entender la diversidad territorial (áreas más o menos desarrolladas) y el desenlace esperado (convergencia de las diferencias territoriales). Al considerarlo atentamente, queda claro que este enfoque no explica realmente las diferencias territoriales: las transforma en “etapas” de desarrollo que desaparecen cuando se alcanza la etapa final. En la situación ideal —cuando todas las áreas se hubieran desarrollado— la diferencia espacial ya no tendría mucha importancia.

LA CRECIENTE RELEVANCIA DE LA PERSPECTIVA TERRITORIAL CON EL RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL

A partir de los años setenta se ha venido cuestionando dicha supuesta convergencia y unilinealidad, con consecuencias importantes en la com-

2. Rostow, W.: *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

prensión de la diferenciación territorial y la identificación de políticas. Se ha reconocido que a menudo las diferencias territoriales resultan de la interacción entre una combinación única de factores sociales, económicos e institucionales típicos de un área (el nivel local y regional), y la economía y tecnología externas (lo global). La índole de este intercambio no sólo influye en la competitividad del área durante las etapas iniciales del desarrollo económico sino también en las etapas sucesivas. Ello significa que no existen etapas de desarrollo comunes o no lineales en todas las áreas, y que la segunda y tercera generación de áreas en desarrollo no replican la experiencia de las primeras. Al contrario, por empezar más tarde, su situación y estrategia de desarrollo es y debe ser diferente. También significa que lo que está en juego no es sólo el desarrollo de un área como un sistema cerrado sino la índole y los términos del intercambio con la economía global, que se redefinen en forma continua y pueden alterarse sustancialmente, lo que aumenta o reduce su competitividad.

Desde esta perspectiva, la diversidad entre sistemas de desarrollo local:

- se ve reproducida en el tiempo, tanto antes como después del proceso de desarrollo, y resulta siempre crucial definir y mantener la competitividad de un área.
- debería entenderse como factor de desarrollo y no percibirse negativamente como un conjunto de disparidades.
- se define a través de las limitaciones y oportunidades específicas que debe enfrentar cada área en cualquier momento.
- no sólo incluye procesos de crecimiento sino también de declive, cuando áreas formalmente desarrolladas se ven afectadas por áreas emergentes.

Resulta que, en las políticas de cualquier origen institucional, se debería reconocer y usar la diversidad como factor estratégico de desarrollo. En este sentido, cada área puede conseguir ventajas a partir de la identificación de un camino propio hacia el desarrollo y la competitividad, y ambos pueden variar de un caso a otro y en el tiempo. Fórmulas comunes para áreas menos desarrolladas y enfoques “de arriba a abajo” parecen inadecuados, porque llevan a la percepción de las especificidades locales como irrelevantes y a una versión simplificada y estandarizada de la estructura social y económica e ignoran su carácter único, que puede convertirse en una ventaja competitiva estratégica. Dentro de este marco, el enfoque “de abajo a arriba”, la integración de acciones en el ámbito territorial (intersectorialidad) y las asociaciones institucionales se pueden ver como nuevas reacciones a la relevancia del fortalecimiento de la diversidad y solidaridad espaciales. A diferencia del enfoque “de arriba a abajo” de los sesenta, el enfoque más reciente parece, por definición, difícil de sistematizar y generalizar más allá de la experiencia caso por caso.

LA RELEVANCIA ACTUAL DE LA DIFERENCIACIÓN URBANO-RURAL

Hasta ahora se ha discutido sobre la diferenciación espacial como una alternativa a los enfoques orientados a lo sectorial en los ámbitos nacional e internacional. Sin embargo, dentro de la perspectiva espacial, la diferenciación urbano-rural es sólo uno de los criterios posibles en la lectura de diferencias territoriales, que viene ganando importancia y visibilidad con el fortalecimiento de las políticas rurales en la Unión Europea. No existen razones *a priori* para afirmar que un criterio sea mejor que otro, pero se suele escoger el que se considera más relevante para entender los patrones de cambio y diseñar políticas.

Desde la revolución industrial, la dicotomía urbano-rural ha sido una tipología relevante para entender la diferenciación territorial. Por el proceso de industrialización, las actividades manufactureras y la población se concentraron en las áreas urbanas, lo que generó intensos movimientos de migración desde las áreas rurales hacia las urbanas. Al reconocer que con el desarrollo económico las áreas rurales en general perdieron su competitividad con respecto a las áreas urbanas y se especializaron en actividades agrícolas, se otorgó suma importancia a este tipo de diferenciación territorial y se creó una asociación casi inmediata con la necesidad de emprender políticas de acción en áreas rurales. El significado y la validez de la dicotomía urbano-rural se basan en la homogeneidad intuitiva y observable atribuida a la realidad rural, opuesta a la homogeneidad simétrica atribuida al carácter urbano. Por supuesto, semejante validez puede tanto cambiar en el tiempo como seguir siendo relevante para fines de políticas.

Investigaciones recientes indican cambios importantes en estas tendencias: hay áreas rurales que ya no están en declive (perdiendo competitividad y recursos) y áreas urbanas que ya no atraen recursos³. Muchas áreas rurales ya habían diversificado sus actividades años antes de que la Unión Europea iniciara políticas en favor de la diversificación de las áreas rurales⁴, mientras que otras mantuvieron su diversificación preindustrial sin pasar jamás por un proceso de industrialización.

Una proporción creciente de la población de las áreas rurales no depende más de la actividad agrícola para obtener ingresos. Progresivamente, la nítida división entre el trabajo en la ciudad y en el campo se ha vuelto borrosa. La antigua concentración de la agricultura en el campo y de la

3. Véanse los artículos de Saraceno, E.: "Alternative readings of spatial differentiation: the rural versus the local economy approach in Italy"; de Cavaillès, J.; C. Dessendre; F. Goffette-Nagoa y B. Schmitt: "Change in the French countryside: some analytical propositions", y de Person, L.O. y E. Westholm: "Towards the new mosaic of rural regions", publicados en *European Review of Agricultural Economics* N° 31, 1994.

4. European Economic Commission: *The future of rural society*, Com 88 501 final. Brussels, 1988.

industria manufacturera y los servicios en las ciudades está evolucionando hacia una diferenciación menos marcada en la estructura social y económica de las actividades en áreas rurales y urbanas. A menudo, la gente que reside en las ciudades elige vivir en áreas rurales y viajar a sus centros de trabajo por las más diversas razones (costo y estilo de vida, seguridad); y se demuestra la misma propensión a escoger más libremente la ubicación de las actividades industriales y servicios fuera de las áreas urbanas.

Estas tendencias han originado que la distribución del empleo (población activa) sea menos polarizada y, a menudo, notablemente similar en áreas rurales y urbanas. Investigaciones de la OCDE han comprobado que, desde los años ochenta, no hay correlación entre las nuevas oportunidades de trabajo y el grado de ruralidad o urbanización en la mayor parte de los países⁵. Así, se está llevando a cabo un proceso de diversificación económica en varias áreas rurales. Aunque éste puede tener varias explicaciones, implica un gran cambio con relación a la homogeneidad que se espera tanto en áreas urbanas como rurales e indica tendencias inesperadas—desurbanización, “renacimiento” rural— que requieren de explicaciones. Consecuentemente, el razonamiento de que no existen alternativas laborales a la actividad agrícola en las áreas rurales—lo que legitimó las políticas agrícolas— se debe revisar.

Mientras procesos reales indican que la diferenciación ya no está funcionando según las expectativas en lo que respecta a las políticas, la relevancia de las áreas rurales ha aumentado mucho al convertirse en las beneficiarias de parte de los recursos financieros que anteriormente se atribuían al sector agro, particularmente en la Unión Europea. Ello significa que las recientes políticas de la Unión Europea han fortalecido los procesos espontáneos de diversificación actualmente en curso, que contribuyeron, por lo tanto, a la creciente importancia del enfoque territorial de desarrollo y a un perfil menos polarizado de la estructura de actividades en áreas urbanas y rurales.

LAS FUNCIONES ESTRATÉGICAS DE LOS PEQUEÑOS SISTEMAS AGRÍCOLAS EN EL DESARROLLO LOCAL

La perspectiva territorial que garantiza el reconocimiento de las diferencias contextuales se ha vuelto relevante tanto para el análisis como para la formulación de políticas. Las tendencias demográficas y laborales recientes ya no refuerzan la diferenciación urbano-rural sino las economías locales—que pueden ser rurales en ciertos casos— y ganan o pierden competitividad con respecto a su integración externa en mercados globales, más que por su dependencia hacia la evolución de una ciudad cercana.

5. OCDE: *Rural employment indicators (REMI)-Structures and Dynamics of Regional Labour Markets*. C/RUR (95)5/ REV 1/PART I-2. París, 1996.

En el proceso de diversificación de las economías locales identificado en Europa se va comprobando que la relevancia de haber mantenido una estructura agrícola articulada –o sea la presencia de un número constante de chacras familiares pequeñas y medianas al costado de chacras medianas y grandes– es un factor cada vez más estratégico en el desarrollo tanto rural como local.

La experiencia italiana proporciona un excelente estudio de caso sobre las funciones anteriores y actuales de los pequeños sistemas agrícolas en el desarrollo local. Esta experiencia debe ser útil en la formulación de las políticas europeas actuales de diversificación de la actividad agrícola, y contribuir a la reformulación de políticas en los países en desarrollo.

En este caso, la enseñanza es que la persistencia de la pequeña estructura agrícola cumple una función tanto en las etapas iniciales del desarrollo –ofreciendo subsistencia y residencia a la población rural o local y reduciendo la migración definitiva– como en sus etapas intermedias y finales, brindando recursos humanos para las iniciativas empresariales endógenas y la diversificación de actividades no agrícolas. Los beneficios de tal presencia dentro de una lógica de desarrollo local sobrepasan de lejos sus supuestos costos, debidos a una eficacia menor dentro de una lógica de productividad agrícola sectorial.

DEFINICIÓN DE PEQUEÑOS SISTEMAS AGRÍCOLAS

¿Cómo se definen e investigan los pequeños sistemas agrícolas? Contrastándolos con sistemas profesionales –que se suelen imaginar como estructuras grandes, comerciales, eficientes, productivistas– que, hasta hace muy poco, se consideraban el único tipo de empresa con posibilidades de supervivencia en la sociedad moderna y que merecía el soporte de políticas.

Las etiquetas son insatisfactorias: si bien las pequeñas chacras no son necesariamente el único “componente” de los sistemas que nos interesan, no hay la menor duda de que son uno de sus rasgos más distintivos. Además, el término “pequeños sistemas agrícolas” no refleja que el asunto central es la lógica de la actividad agrícola y no el tamaño de las chacras. Una forma secundaria de agricultura parece mejor cuando se enfoca la diferencia de lógica entre ambas, pero cae en el viejo problema de definiciones residuales en las que todo lo que no cuadra con la primera forma –que todavía parece la mejor– se arroja a esta otra categoría y corre el riesgo de reproducir todo el pensamiento dual anticuado sobre marginalidad, fragilidad e inadecuación estructural y, por tanto, de no examinar su presencia y funciones con una mirada renovada.

Lecturas actuales de la estructura y evolución de las chacras italianas muestran la persistencia a largo plazo de un gran número de pequeñas chacras de origen campesino. A medida que avanzó y se extendió el proceso de modernización en casi todas las regiones de Italia, pruebas

empíricas mostraron que la extinción prevista de las pequeñas chacras fue extremadamente paulatina y que su persistencia no necesariamente implica la continuación de su función original de subsistencia. Los pequeños sistemas agrícolas no parecen tener vida propia e independiente en la sociedad moderna, pero se entienden en sus relaciones con otros segmentos de la economía, tales como las “cadenas” productivas de alimentos agrícolas⁶, economías locales basadas en actividades diversificadas y economías agrícolas o industriales basadas en lo que se ha llamado “distritos especializados”.

Nuestro objetivo no es sustentar el punto de vista de que esta forma “secundaria” de agricultura es de tipo nuevo y permanente y que necesariamente debe estar en todas partes. A estas alturas parece más relevante explorar sus beneficios en el caso italiano y extraer enseñanzas sobre sus funciones potenciales en diferentes etapas del desarrollo.

FUNCIONES PREINDUSTRIALES DE LAS PEQUEÑAS CHACRAS

El actual sistema de pequeñas chacras no se desarrolló con el proceso de industrialización: existía desde mucho antes. Su crecimiento se remonta a la segunda mitad del siglo XVIII, cuando la explosión demográfica puso fuertes presiones sobre las tierras, lo que trajo como consecuencia la asignación de chacras familiares cada vez más pequeñas, la expansión del área de cultivo hacia las montañas y el uso de tierras costeñas mediante obras de drenaje. Al mismo tiempo, una fuerte emigración actuó como válvula de seguridad parcial para aliviar las crecientes presiones demográficas sobre las tierras. La llegada de granos americanos al final del siglo empobreció aún más al sector agro –se perdieron mercados extranjeros y el mercado nacional era pobre– e inauguró las políticas proteccionistas que todavía subsisten. El desarrollo industrial lento, “de abajo a arriba” y desigual de Italia no pudo absorber a la creciente población. Resultó que el sector agro había suministrado los medios de subsistencia a la mayoría de la población rural, actuando como un tapón social para el resto de la

6. Los franceses desarrollaron el concepto de *filières* para describir las relaciones de intercambio y la secuencia de operaciones que se realizan entre sectores y empresas desde la producción del producto bruto a la colocación del producto acabado en el mercado. Éste no coincide con el concepto de sector económico, dado que puede incluir sectores de actividad diferentes (por ejemplo, en la *filière* del queso se debe tomar en cuenta la producción de forraje, la ganadería, la maquinaria de ordeño y procesamiento, el equipo de transporte, el almacenamiento y empaque y la distribución). Es un concepto más amplio que el uso actual de proceso o sistema productivo, que sólo suele indicar una fase de dicha secuencia. El idioma inglés no cuenta con una traducción aceptada de este concepto; algunos usan la palabra francesa. Utilizaremos el término *production chain* (cadena productiva) que abarca la secuencia verticalmente integrada de producción-procesamiento-distribución de un producto final.

población que se encontraba desempleada. Esta forma de organización se conoce como “equilibrio de bajo consumo” dado que se basaba en la agricultura de subsistencia, las remesas de migrantes y la fuerte intervención del Estado en la promoción de la industria⁷.

Es cuestionable el hecho de que las chacras preindustriales dedicadas a la agricultura de subsistencia constituyeron un “sistema”: aunque había mucha solidaridad social e intercambio de productos y servicios entre campesinos, cada chacra dedicada a la agricultura de subsistencia intentaba comprar la menor cantidad posible de insumos y servicios de afuera y consumía gran parte de su producción. Como no había mucho efectivo, la lógica de subsistencia forzaba a cada familia a buscar la autosuficiencia y para ello usaba abundante mano de obra familiar. Se consideraba la tecnología agrícola moderna como un lujo inasequible. Cada chacra era casi idéntica a la otra y no parecía necesaria la división ni la especialización del trabajo.

La agricultura de subsistencia imponía una producción mixta con un número mínimo de reses, chanchos y aves de corral, una viña, cereales, forraje y un huerto. Las chacras más grandes se especializaban en un solo tipo de cultivo o crianza, pero mantenían una base mixta con fines de subsistencia. Si bien es cierto que los conocimientos prácticos se adquirían dentro de la familia y que las pequeñas chacras demostraron ser capaces de replicarse en el tiempo, raramente producían para mercados no locales, apenas producían para los mercados locales y no se les podía considerar competitivas, puesto que su productividad era extremadamente baja.

En los años treinta, en algunas regiones de Italia se organizaron todas las chacras por primera vez bajo la modalidad de cooperativas sociales, en general dedicadas al procesamiento de productos (queso, vino). Ello beneficiaba tanto a los pequeños productores como a los grandes, dado que no se discriminaba. El objetivo era el aumento en la eficacia de la producción mediante la concentración del procesamiento. El mercado recibió modestos beneficios por este cambio porque, dado el modo predominante de subsistencia, no había intercambios de dinero entre las chacras y las cooperativas. El agricultor entregaba su producto y una cierta cantidad de trabajo a cambio del producto procesado –que luego podía consumir la familia o venderse individualmente–, mientras que el costo del procesamiento se pagaba con producto bruto.

En los años cincuenta esta forma de organización devino en un sistema más complejo y subsidiado. El desarrollo urbano concentrado en las regiones noroeste de Italia y en países de Europa central generó una fuerte alza en la demanda laboral. Al proporcionar el área rural abundante mano de obra, se aliviaron las presiones demográficas sobre las tierras, así como el

7. Bonelli F.: “Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione”, in *Storia d'Italia*, annali 1. Torino: Einaudi, 1978.

desempleo en el sector agrícola. Los integrantes de una familia de agricultores que permanecían en las chacras empezaron a considerar la utilidad de la mecanización, de la compra de algunos insumos y de la venta de más productos. Las mismas políticas que favorecían el manejo directo, la titulación segura y la adquisición del estado de propietario también promovían el desarrollo de dichos servicios con un fuerte apoyo público. Se otorgaban casi automáticamente los créditos para comprar maquinaria agrícola, así como subsidios para la inversión en edificios y equipos agrícolas. Se formalizó y financió una amplia red de asociaciones de agricultores (*consortia*) para suministrar a las chacras insumos tecnológicos y espacios de almacenaje y mercadeo a bajo costo. Se extendió el riego, pero sólo se pidió al agricultor pagar un precio nominal por el servicio. Aunque no existía la división del trabajo entre las chacras, este sistema de servicios y financiamiento —sostenido mayormente por la administración pública— originó la modernización de las estructuras y de la tecnología productiva. Las pequeñas chacras no participaron en igualdad de condiciones en este desarrollo, pero tampoco fueron excluidas por completo. El estado de agricultor permitía el acceso a varios beneficios sociales (impuestos reducidos, fondos de pensión, seguro de salud), por lo que resultaba conveniente conservarlo, aun cuando otras actividades proporcionaran una fuente estable de ingresos.

ÚLTIMA MODERNIZACIÓN

En los años sesenta, el proceso de industrialización difusa diversificó el mercado laboral rural en las regiones del noroeste italiano. La función de subsistencia de las pequeñas chacras disminuyó gradualmente y la mano de obra agrícola familiar escaseó. Resultó que la necesidad de seguir con producciones mixtas perdió su razón de ser: actividades que demandan mucho tiempo —tales como criar sólo unas cabezas de ganado— desaparecieron, y con ello, la necesidad de tener forraje. Había más libertad para elegir cultivos —aun cuando la chacra fuera pequeña— y más interés en los precios del mercado.

El hecho de que tantas chacras familiares pasaran los mismos problemas al mismo tiempo generó las condiciones para la modernización e integración dentro de un sistema. Los contratistas agrícolas y grandes chacras, que contaban con todo el equipo necesario, aprovecharon rápidamente la oportunidad de suministrar los servicios que los pequeños agricultores ya aceptaban pagar. Toda operación agrícola que se podía mecanizar se convirtió en un servicio distinto (labranza honda, otros tipos de labranza, siembra, abono, fumigación, cosecha) que el agricultor podía adquirir individualmente en el mercado local o realizar por su propia cuenta según la disponibilidad de mano de obra y maquinaria en la chacra familiar.

Más conveniente aún era que los requerimientos para el servicio podían cambiar de un año al otro, lo que permitía una mayor flexibilidad en el

uso de los factores de producción. Por supuesto, las pequeñas chacras eran los clientes más obvios para dichos servicios; aun así, también se benefició bastante a las chacras medianas y grandes –en una forma mucho más selectiva con respecto al tipo de operación– tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta. En general, esta división del trabajo entre chacras benefició al sector agrícola entero, y paulatinamente perdió su índole de asistencia pública, transformándose en intercambios más frecuentemente regulados por el mercado y la economía informal.

El propósito que guió el proceso de modernización desde el punto de vista de las familias con pequeñas chacras era ahorrar trabajo. Las actividades que requerían de una labor diaria –como alimentar u ordeñar– no se prestaban a la contratación de servicios externos y, por ser de escala reducida, la actividad no bastaba para emplear trabajadores que no integraban la familia.

Ello trajo como consecuencia el abandono gradual de la ganadería por parte de las pequeñas chacras. Por otro lado, las actividades que no requerían de labor diaria y atención sostenida, aun bastante intensivas (vino, fruta), generaron un sistema de servicios que propició que la actividad agrícola pudiera seguir con un mínimo de trabajo⁸. En los años setenta, ochenta y noventa, tanto se difundió el sistema que se llegó a conocer con el apelativo de “agricultura por teléfono”, dado que lo único que se necesitaba era una llamada telefónica a los diferentes contratistas.

La división de las diferentes tareas productivas entre servicios especializados que se podían vender en el mercado tuvo un efecto enorme en la persistencia de las pequeñas chacras en áreas rurales después de la industrialización: frenó el abandono de las chacras e hizo obsoleta su función anterior de subsistencia.

Las cooperativas de procesamiento existentes han tenido que adaptarse a la nueva situación: hoy compran los productos de sus socios, los procesan y los venden. Ello da lugar a un claro intercambio de dinero, que ha reemplazado al antiguo sistema de cambio en especies. Tener que vender en mercados nacionales e internacionales requiere prestar mayor atención a la calidad: estándares y controles mínimos reducen las diferencias tecnológicas entre las chacras, mientras que las prácticas estándares de contratistas hacen que el proceso productivo sea más homogéneo, independientemente del tamaño de las chacras. Además, en algunos casos la competencia entre cooperativas y empresas privadas de servicios estimuló la innovación y la competitividad y brindó a las pequeñas chacras la posibilidad de escoger.

8. Saraceno, E. y R. Grandinetti: “Il piccolo part-time contadino nella pianura e nella collina del Friuli”, in Lechi, F. ed.: *L'olio e la benzina*. Milano: Franco Angeli, 1984. Fanfani, R. ed.: *Il contoterzismo nell' agricoltura italiana*, Bologna: Il Mulino, 1989.

La creciente división del trabajo entre empresas que producen alimentos aseguró la modernización y la supervivencia de las pequeñas chacras y contribuyó a la creación de economías de diversificación, sustituyendo la imposibilidad –pero también la conveniencia– de apuntar a economías de escala. De hecho, ciertos observadores emitieron la hipótesis de que, desde el punto de vista teórico, no se podía definir un tamaño óptimo en la agricultura⁹. La productividad de las pequeñas chacras con respecto a la tierra y labor no varía con el tamaño, precisamente porque es posible comprar la mayor parte de los servicios en el mercado, y todas las chacras tienen acceso a la misma tecnología. Desde el punto de vista de la eficacia agrícola no hay diferencias, y desde el punto de vista de la familia la pluriactividad ha resuelto el problema del ingreso. Ésta ofrece a las pequeñas chacras la posibilidad de conservar su tamaño en forma estable. Por el contrario, la chacra sin pluriactividad debe aumentar su tamaño o intensificar su producción para elevar sus ingresos. La existencia de sistemas de chacras pequeñas no sólo ofrece flexibilidad para combinar los factores utilizados en el proceso productivo sino que también proporciona estabilidad, siempre y cuando el resto de la economía local siga diversificado.

Para permanecer pequeñas y a la vez generar ingresos suficientes, las chacras se vuelven estructuralmente dependientes de la pluriactividad y, por tanto, de un contexto rural caracterizado por una economía local y un mercado laboral diversificados. Su principal función parece ser suministrar un domicilio, un complemento (modesto) a los ingresos familiares y un estilo de vida percibido como la continuación de una identidad pasada.

Por otro lado, para mantener la eficiencia en las actividades agrícolas, las pequeñas chacras dependen de economías externas proporcionadas por la división del trabajo y la cooperación entre empresas en la cadena productiva agrícola de alimentos. Este último aspecto se puede referir tanto a una cadena productiva específica –no necesariamente con todos sus segmentos ubicados en la misma área– como a un distrito específico de la industria agrícola de alimentos concentrado en el espacio. La condición necesaria para la modernización y la reproducción de este sistema complejo y engranado es la presencia de un alto número de pequeñas chacras, una cadena productiva agrícola de alimentos organizada y capaz de incluirlas –así como de proporcionarles los servicios que requieran– y un mercado laboral diversificado que emplea la mano de obra familiar de la chacra.

Una de las ventajas más relevantes de los sistemas de pequeñas chacras es que han contribuido a la renovación de las iniciativas empresariales agrícolas y a un intercambio más fluido entre empresas agrícolas de dife-

9. Boussard, J.M.: "The concept of economics of scale in a multiproduct industry and its implications for the future of agriculture", in *European Review of Agricultural Economics*, 3-1, 1976.

rentes tamaños. Un estudio longitudinal en tres regiones italianas demostró que varios innovadores que laboraban en chacras profesionales habían tenido experiencia previa en pequeñas chacras y pluriactividad –frecuentemente en períodos de migración–, lo que parece influir en sus actitudes hacia el cambio y en su creatividad para usar los recursos disponibles, incluso el suministro de servicios¹⁰. Semejante movimiento ha añadido sangre nueva a la fuente empobrecida de la sucesión familiar. El suministro de servicios ha generado importantes recursos adicionales que se han empleado en aumentar el tamaño de la chacra: por saber quién está dispuesto a vender o comprar en los alrededores, el contratista se encuentra en una posición estratégica para seguir el mercado local de tierras. Resulta que los contratistas provienen de chacras pequeñas y medianas.

ALGUNAS ENSEÑANZAS DEL CASO ITALIANO

En esta breve descripción de la evolución y organización de los pequeños sistemas agrícolas se puso énfasis en la complementariedad más que en el conflicto entre las chacras de tamaños diferentes, por un lado; y en empresas no agrícolas que forman parte de la cadena productiva –insumos, procesamiento, almacenaje, mercadeo– por otro. Por lo tanto, la primera enseñanza es que los pequeños sistemas agrícolas son una fuente importante de diversificación dentro de la estructura agrícola y, al mismo tiempo, que su carácter no autónomo –por basarse en la pluriactividad y la división del trabajo entre chacras– proporciona la base para la diversificación estructural de la economía rural.

Tradicionalmente se ha evaluado la presencia de pequeñas chacras –integradas o no en un sistema desde perspectivas sectoriales y productivistas– suponiendo que sólo operan en economías de escala y que la producción primaria domina el espacio rural. La experiencia italiana demuestra que estas suposiciones no siempre son acertadas, ni las únicas existentes. Comprueba la multilinealidad del desarrollo y la existencia de estrategias alternativas para el crecimiento dentro de la agricultura, siguiendo a veces la lógica de escala (chacras grandes) y a veces la de diversificación (sistemas agrícolas pequeños).

Se ha demostrado que se debería considerar a la chacra individual –particularmente si ésta es pequeña– no sólo como un sujeto independiente que toma decisiones económicas y sociales sino también como parte de un todo –un sistema– que puede dar indicios acerca de su evolución y funciones modernas. La modernización de su función preindustrial de subsistencia se hizo realidad, en primer lugar, por un proceso más o menos difundi-

10. Saraceno, E.: “Evoluzione della pluriattività in un’area di recente sviluppo industriale: il caso friulano”, in De Benedictis, M., ed.: *Transformación agraria e pluriattività in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1990.

do de industrialización del campo, lo que resolvió el problema del ingreso, y en segundo lugar, por la reestructuración de la cadena productiva agrícola de alimentos, la que generó cooperación y división del trabajo entre empresas –incluso pequeñas chacras familiares–, suministró servicios que ahorraron mano de obra y difundió el acceso a la tecnología moderna.

Cada familia se benefició mucho de este sistema original y participó activamente en su “invención”. El hecho de que los integrantes de la familia pudieran viajar hasta centros de trabajo no agrícolas significa que podían seguir utilizando la alquería como domicilio. Si se compara esta situación con la de una familia de clase obrera que debe cubrir los gastos de trabajar en un centro urbano –menos espacio, pago de alquiler, costo de la mudanza, costo más elevado de la movilidad–, aun con un sueldo ligeramente más alto, se ve que la posibilidad de conservar el domicilio rural –por lo general, casa propia– rebaja considerablemente el costo de vida e incrementa la capacidad de ahorro e inversión. La continuación de ciertas actividades agrícolas limitadas para consumo doméstico –huerto, mascotas, vino– vuelve esta situación aún más cómoda. Lo que se puede obtener, después de deducir los costos de contratistas e insumos, es un ingreso adicional, de hecho un tipo de renta. Muy a menudo, las alquerías antiguas se convierten en “departamentos” para alojar a los hijos casados que ya no participan en la labor agrícola.

La pluriactividad produjo el aumento deseado en el ingreso de las familias de agricultores, lo que rompió su dependencia hacia el ingreso agrícola. A veces, con esta actitud, se puede llegar a aceptar que por un tiempo no haya ingresos procedentes de la agricultura –o incluso que éstos sean negativos–, dado que los montos son bajos y poco significativos con respecto al total de los ingresos. Si las chacras pequeñas ya no dependen de los ingresos de la agricultura, entonces son relativamente indiferentes a las variaciones en los precios de los productos agrícolas y a las políticas de apoyo.

No resulta fácil describir el lugar que ocupan las pequeñas chacras familiares en la sociedad con las categorías analíticas actuales, dado que éste se basa en una doble identidad que, a su vez, se fundamenta en lazos ideales con sus orígenes campesinos, mientras se consolida un nuevo estado social no típicamente rural ni urbano. El valor de producir alimentos de calidad para el consumo hogareño está bastante difundido. El proceso de individuación de cada integrante de la familia y los cambios en el papel desempeñado por las mujeres parecen seguir patrones de modernización diferentes que los de áreas urbanas. Si bien es difícil encontrar etiquetas idóneas para dichos hogares agrícolas, resulta claro que sus vínculos con la agricultura se están debilitando, mientras que las actividades industriales y los servicios se están reforzando. Sin embargo, quedan muy distantes de la mentalidad urbana.

En el pasado, el debate acerca de las chacras pequeñas y la pluriactividad giraba en torno a su grado de eficacia, su justificación en términos sociales y no económicos –particularmente en las áreas desfavorecidas– y

su desaparición esperada por la modernización de la economía y de la estructura agrícola, lo que dejaría más tierras libres para agricultores profesionales. En todos estos argumentos se hace referencia a la antigua chacra pequeña dedicada a la subsistencia. La posibilidad de que exista una pequeña chacra moderna, integrada en el sector agrícola de alimentos y en el sistema territorial, nunca se ha considerado en su papel de creación de vínculos entre los diferentes sectores de la economía local.

Por tanto, es posible replantear la evaluación negativa anterior de los pequeños sistemas agrícolas a la luz de la incapacidad del sector agrícola de generar por sí mismo competitividad en el ámbito local y de producir sostenibilidad social y ambiental. Los pequeños sistemas agrícolas han extendido espontáneamente su producción debido a la escasez de mano de obra, mucho antes de que las políticas intentaran lograr los mismos objetivos en todas las chacras. No tratan de elevar al máximo la eficacia y son relativamente indiferentes a los cambios en los precios, puesto que cuentan con fuentes de ingreso alternativas. Compran insumos y servicios en el mercado—inclusive los que brindan las grandes chacras—e incrementan los negocios de las cooperativas y empresas privadas que trabajan en el procesamiento y mercadeo de productos. Raramente compiten en el mercado de tierras, dado que no les interesa aumentar su tamaño. Ya no presentan un problema social en un área desarrollada. En lugar de competir con las chacras grandes, las complementan a través de la demanda y oferta de servicios.

Constituyen un primer paso rumbo a la diversificación de las actividades locales. Semejante retroalimentación fomenta la innovación, sucesión y circulación de la elite agrícola, la especialización y división del trabajo, la diversificación del empleo, y aun formas específicas de pluriactividad dentro de las chacras grandes—por ejemplo, en la contratación de servicios—, lo que consolida los vínculos en la industria agrícola de alimentos y el establecimiento de relaciones más estrechas con el consumidor.

Desde la perspectiva del desarrollo rural, la presencia de un sistema agrícola pequeño es muy positiva, tanto por su función de agricultura de subsistencia preindustrial como por sus funciones modernas y más complejas.

En áreas desfavorecidas donde, en general, no se ha dado el proceso de industrialización, el acceso de las familias campesinas a las pequeñas parcelas—particularmente con respecto a la titularidad o propiedad asegurada—ha sostenido una población creciente en una época en que los sectores industriales y de servicios no podían incrementar oportunamente su demanda de mano de obra. Italia constituye un ejemplo perfecto del “uso social” del sector agrícola en un largo período y podría dar una lección útil a muchos países en desarrollo hoy en día, lo que ayudaría a limitar el proceso de urbanización.

Diversos observadores del fenómeno de la industrialización difusa comparten la idea de que la pequeña chacra familiar—la que debió

organizar a sus integrantes en una empresa y llegar a fin de mes con poquísimos recursos— creó habilidades empresariales generalizadas y una fuerte ética laboral, lo que explica parte de los orígenes sociales de la industrialización difusa. Además, el insuficiente tamaño de las chacras estimuló formas artesanales de pluriactividad. Ello sirvió primero al mercado local, pero luego se desarrolló en distritos industriales, así como pequeñas y medianas empresas que demostraron su capacidad de atreverse a competir en mercados locales. La atracción y seguridad de la chacra pequeña era tal que un número importante de migrantes mantuvo sus contactos mientras migraba, y luego regresó a su lugar de origen, donde invirtió sus ahorros.

La presencia de un número estable de pequeñas chacras mantuvo la densidad de población relativamente alta en áreas rurales y el mercado laboral diversificado, tanto antes como después del desarrollo económico. En general, la estructura del empleo siguió siendo flexible y articulada. Puestos de trabajo irregulares, estacionales y a medio tiempo en diferentes sectores de la economía a menudo pueden emplear a segmentos específicos de la fuerza laboral —tales como mujeres, estudiantes y jubilados—, quienes aceptan el trabajo sólo en condiciones especiales. El trabajo independiente también es más frecuente en las áreas rurales. Todo ello facilita el ingreso al mercado laboral más formal —y la salida de él—, el traslado entre sectores y la multiplicidad de empleos en la trayectoria profesional del trabajador, y suaviza el impacto de los declives económicos.

Se han restaurado alquerías antiguas —que se hubieran podido abandonar dado el desarrollo urbano concentrado— y “reciclado” en domicilios rurales. En algunos casos se han usado edificios rurales superfluos para realizar actividades no agrícolas. La población no agrícola es la que más ha crecido en las áreas rurales. Encontrar una casa podría volverse una tarea difícil para nuevos residentes sin vínculos familiares con residentes ya establecidos.

La versión moderna de las áreas rurales diversificadas es un objeto de estudio novedoso. Tres sistemas engranados están presentes: las cadenas productivas de alimentos agrícolas en todos o algunos de los segmentos, la industrialización difusa, y los servicios, tanto para la población como para los forasteros en busca de actividades recreativas. Cualquier cambio importante en una de las partes tendrá impacto sobre las demás. Estos tipos de áreas son nuevos laboratorios sociales que todavía se deben examinar detenidamente. Por cierto, no funcionan como centros urbanos, pero tampoco como áreas rurales donde domina la actividad agrícola.

En conclusión, se pueden sacar varias lecciones de la experiencia italiana que podrían ser útiles para proporcionar una perspectiva concreta sobre la función moderna de las chacras pequeñas, lo que merma el aspecto vago y abstracto de las pautas de diversificación provenientes de las políticas rurales y locales de la Unión Europea para los estados miembros.

La enseñanza más importante es que, desde la perspectiva agrícola sectorial, las economías de escala y de diversificación han existido en todas las etapas del desarrollo.

Esta doble lógica, lejos de ser conflictiva, ha beneficiado tanto al gran sistema agrícola como al pequeño y ha contribuido notablemente al desarrollo rural no agrícola. También podría contribuir a la toma de decisión y a la elección entre estrategias alternativas en países orientales, donde el sector agrícola se debe reestructurar y donde parece difícil realizar un desarrollo endógeno y actividades más arriesgadas. Por diferentes razones, esta enseñanza también ofrece alternativas útiles a la excesiva concentración urbana en América Latina y contribuye en la búsqueda de oportunidades adicionales que podrían resultar de las economías de diversificación, tanto para extender mercados locales y regionales como para aumentar su integración en la economía internacional.

ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS PARA LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL: ECONOMÍAS DE DIVERSIFICACIÓN Y ECONOMÍAS DE ESCALA

Aparte de la experiencia italiana de industrialización difusa, se deberían considerar tres aspectos más con el fin de contar con todos los elementos necesarios para reconstruir las lecciones aprendidas acerca del desarrollo local hasta ahora. El primer aspecto trata de la elección entre estrategias alternativas de diversificación o escala; el segundo, de la resolución de ciertas restricciones que han prevenido la retroalimentación entre las lecturas italianas y europeas del desarrollo local; el tercero, de la interpretación de las peculiaridades del desarrollo italiano.

UN PRINCIPIO DIRECTOR: LAS ECONOMÍAS DE ALCANCE (DIVERSIFICACIÓN)

Para las políticas de desarrollo rural o local el verdadero desafío debería ser la meta explícita de mantener, captar o recuperar recursos humanos y actividades económicas, sin imitar la secuencia clásica ya vivida a través del modelo de concentración urbana sino creando paso a paso un tipo distinto y propio de modernidad.

Los estudios de casos italianos y europeos, en los que recientemente se observa un cambio de dirección radical y espontáneo de las tendencias demográficas y laborales negativas¹¹, indican que la creciente competitividad social y económica está asociada con economías de diversificación —que parecen mejor adaptadas a una densidad de población baja—, merca-

11. Saraceno, E.: *Il problema della montagna*, Milano: Franco Angeli, 1993.

dos mixtos, segmentados y de "nichos", una estructura basada en empresas pequeñas y medianas, así como formas mixtas de integración en mercados externos –y no a economías de escala– tradicionalmente buscadas en economías urbanas, asociadas a una densidad de población alta, empresas grandes y conexiones bien establecidas con el extranjero.

Por cierto, se pone énfasis en esta polarización para resaltar el asunto claramente: en la vida real, ambos conceptos conviven en diferentes empresas y sectores, tal como ya se ha demostrado. En el pasado, el principio director para áreas rurales era la especialización de las actividades agrícolas, mientras que en los centros urbanos eran las actividades industriales y los servicios. En ambos casos, la lógica se basaba en economías de escala que incidían en la formulación de políticas territoriales.

En general, parece más razonable reconocer que la especialización y las economías de escala son sólo una de las alternativas posibles, y que muy frecuentemente las áreas rurales ya han seguido pragmáticamente un principio director diferente que les permite hacer un mejor uso de todos los recursos disponibles, les abre un abanico de posibilidades laborales, aumenta su capacidad de respuesta en períodos de crisis sectorial, favorece los intercambios y la integración entre sectores con diferentes niveles de innovación tecnológica y estimula las habilidades empresariales. Se podría codificar esta actitud pragmática como un principio director alternativo.

En el plano conceptual se ha discutido acerca de las economías de escala y de alcance como lógicas alternativas para grandes empresas transnacionales que intentan mantener su competitividad en mercados globales¹². Sin embargo, parece muy adecuado también como concepto territorial cuando se aplica a economías rurales o locales en su esfuerzo por lograr la diversificación interna, por un lado, y la integración y competitividad externa, por el otro. Se debería explorar más a fondo la posibilidad de reconocer explícitamente el vínculo entre las economías de alcance y los procesos que llevaron a un alza en la competitividad rural. De todos modos, para definir un principio director parece más razonable que las áreas rurales se busquen su sitio bajo el sol –también por medio de las economías de alcance– y reconozcan el papel positivo de su creciente diversificación.

LA EXPERIENCIA ITALIANA BASADA EN LAS ECONOMÍAS LOCALES ESPECIALIZADAS

Desde luego, no hay nada malo en las economías de escala: el caso de los distritos industriales italianos comprueba que las economías locales también pueden realizar economías de escala mediante la combinación de

12. Chandler, A.: D. *Scale and Scope: The dynamics of Industrial Capitalism*. Massachusetts, Cambridge: Harvard University Press, 1990.

prácticas cooperativas y competitivas entre empresas pequeñas y medianas. Existe cierto grado de división del trabajo entre ellas, se transmiten conocimientos contextuales específicos a través de la práctica y hay un mercado no local para sus productos, así como la capacidad de replicar el sistema en el tiempo. Los distritos industriales son capaces de lograr economías de escala similares a las de las grandes empresas industriales¹³. En este sentido, Italia proporciona ejemplos de economías locales basadas en economías de escala tanto en la agricultura como en el sector industrial.

Sin embargo, quizá sea acá donde se pueda ver la “rigidez” y las restricciones en la lectura italiana del desarrollo local. Si bien se pretende usar el enfoque territorial en la literatura extensa de los últimos años, el término de referencia que conforma los análisis siempre es la comparación con las grandes empresas, y su principal punto el logro de economías de escala por los distritos industriales. En un reciente proyecto de investigación (TESI, Florencia), en el cual se clasificó todo el territorio italiano según “sistemas locales de desarrollo”, se demostró que la gran mayoría corresponde a sistemas no especializados, mientras que sólo una minoría puede considerarse distrito industrial especializado. Aunque haya mucho que decir y debatir acerca de la naturaleza y reproducción de los distritos industriales, los investigadores italianos no tienen mucho que decir sobre los sistemas no especializados.

Una posible explicación de ello es que la necesidad de demostrar la modernidad y eficacia de los distritos industriales ha guiado el análisis a reconocer las economías de escala como formas más “serias” de desarrollo e ignorar las características del desarrollo local diversificado, a pesar de que desde los últimos tiempos este tipo de economías locales atrae un número muy significativo de residentes y recursos económicos, a veces en forma más constante que los distritos industriales.

LA EXPERIENCIA EUROPEA BASADA EN LAS ECONOMÍAS LOCALES DIVERSIFICADAS

Según otra línea de pensamiento, los enfoques de desarrollo local de los países de Europa del norte —que han influido mucho en las políticas de la Unión Europea en este campo— tenían casi exclusivamente el objetivo de diversificar las economías locales como forma de proporcionar soluciones alternativas al declive del sector agrícola sin caer eternamente en una política de asistencia pública. Probablemente por este contexto rural —que se imaginaba amenazado por la situación económica actual, por su poca

13. Becattini, G. ed.: *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Bologna: Il Mulino, 1987. Brusco, S.: *Piccole imprese e distretti industriali*. Bologna: Il Mulino, 1989.

población y por haber perdido su antigua estructura de artesanía o empresas pequeñas y medianas— las posibilidades que brinda el “modelo” de los distritos industriales italianos ni siquiera se han considerado. La atracción ambiental, el manejo del paisaje, el desarrollo turístico y servicios afines para la población rural han sido las respuestas más comunes a la necesidad de reconstruir la tela social y económica que había dejado de existir, sin considerar realmente asuntos de competitividad global.

La rigidez observada en las lecturas italianas y europeas del desarrollo local se entiende si se consideran los tipos de contexto y la reciente evolución que sufrieron estas áreas en el tiempo. En forma bastante esquemática se podría decir que la consideración de las economías de escala y de diversificación dentro de la peculiar experiencia italiana depende mucho de la persistencia en el tiempo de la pequeña estructura agrícola y de las capacidades artesanales locales. Éstas han facilitado ambos tipos de estrategias por ocurrir muy espontáneamente y lograr tanto economías de escala —en los sectores agrícola o industrial—, como economías locales diversificadas y modernas en las que también participan pueblos pequeños y medianos.

Por otro lado, en las áreas donde el proceso de industrialización tuvo lugar hace mucho tiempo y drenó los recursos humanos y económicos no agrícolas de las áreas rurales, sólo las estrategias de diversificación parecen ser los primeros pasos deseables. Además, el papel de las ciudades pequeñas y medianas no siempre se puede volver a integrar fácilmente.

EL CASO ITALIANO: ¿UNA EXCEPCIÓN O UN LABORATORIO DE CAMBIOS RECIENTES?

El proceso de desarrollo italiano se discute aquí partiendo de las posibilidades de generalización de esta experiencia. Por cierto, no se trata de un “modelo universal”. Se ha visto que, en el caso de los distritos industriales, resulta difícil emitir hipótesis de transferencia de la experiencia hacia áreas rurales casi desérticas. Aun así, la experiencia de economías locales diversificadas —bien integradas en la economía global, pero poco estudiadas como ejemplos exitosos de economías de alcance o diversificación— cuenta con el laboratorio más interesante para su análisis en Italia. Éste podría ser muy útil precisamente para aquellas áreas donde el desarrollo económico es reciente o donde la mayor parte de los recursos humanos y económicos no se ha alejado de sus economías locales y rurales.

En su proceso de industrialización, Italia siguió un patrón peculiar y cambiante, tanto en su ubicación regional (el espacio), como en sus etapas de desarrollo (el tiempo). Hasta los años sesenta, dichas peculiaridades se interpretaban principalmente según la perspectiva de desarrollo-subdesarrollo, aplicada a las diferencias Norte-Sur. El área más “avanzada” era el Norte, mientras que el Sur se rezagaba. La conclusión era que, con el

tiempo y la aplicación de políticas adecuadas –hubo diferentes corrientes al respecto–, el Sur “alcanzaría” al Norte. El camino hacia el desarrollo para las áreas rezagadas era una suerte de imitación de las etapas que el área avanzada había atravesado. Se suponía que sólo había un camino hacia la industrialización. Tal como se indicó en la primera sección, esta perspectiva eliminaba *de facto* las variables cruciales de desarrollo, que son el espacio y el tiempo. Había únicamente dos tipos de situaciones –la desarrollada y la subdesarrollada–, sin diferencias importantes dentro de cada una. A su vez, esta homogeneidad permitió llevar a cabo políticas de desarrollo territorial relativamente estandarizadas, que se aplicaron infructuosamente en el Mezzogiorno.

A fines de los setenta, un nuevo hecho originó un debate acerca de la posibilidad de que haya más de un camino hacia la industrialización, y si éstos eran patrones convergentes o no. Este fue el descubrimiento empírico de lo que se denominó en aquella época la “Tercera Italia” –las regiones centrales y del nordeste–, un área donde se ha logrado un proceso de industrialización sin cambio en la agricultura, con empresas artesanales preindustriales, más a menudo con industria ligera que “pesada”, sin aportes importantes de capitales. En esta área se ha adaptado la tecnología ya existente y se ha “inventado” una nueva forma de organización de la producción basada en la cooperación e intercambio entre empresas pequeñas y medianas, lo que le ha permitido mostrar más flexibilidad frente a las caídas económicas y ventajas competitivas crecientes en los mercados globales.

La nueva conclusión fue que podía haber más opciones para los países rezagados del Sur de lo que se había pensado anteriormente. La políticas relevantes para promover uno u otro camino podrían variar sustancialmente, desde el enfoque “de arriba a abajo” hasta el “de abajo a arriba”. Se dio a entender que, por la persistencia de grandes chacras en el Sur, la ausencia de una estructura artesanal local, las diferentes organizaciones institucionales y de poder habían actuado como fuerza disuasiva en contra de un desarrollo endógeno similar y típico de la Tercera Italia. Se debió prestar más atención a las diferencias específicas en situaciones de subdesarrollo, lo que significaba distinguir entre tipos de rezago. De esta manera, las diferencias espaciales entre áreas se convirtieron nuevamente en información importante para el desarrollo de políticas. Sin embargo, la reciente aplicación de políticas de desarrollo local, en lugar de dejar actuar los procesos espontáneos, ha producido importantes resultados en la promoción de la pequeña y mediana empresa.

Si se consideran las condiciones específicas preindustriales como un factor importante para explicar las diferencias observadas entre los patrones de industrialización, en realidad se atribuye importancia a la historia específica anterior. Pero podríamos interrogarnos acerca de las razones contemporáneas de la aparición de nuevos patrones de desarrollo que favorecen la producción a escala reducida en las empresas. En otras pala-

bras, ¿por qué los distritos industriales –descritos por A. Marshall en Inglaterra a inicios de la industrialización y que desaparecieron con el desarrollo tecnológico– se encuentran hoy en buen estado en Italia y constituyen una organización competitiva en la producción? Esto es menos visible –pero igualmente cierto– en el caso de las economías diversificadas competitivas. La respuesta a esta pregunta no se puede apoyar exclusivamente en las condiciones contextuales o preindustriales específicas: debe encontrarse una explicación en las tendencias actuales de la economía global, las que hoy en día explican la ventaja competitiva de las pequeñas y medianas industrias. Sólo si se responde este segundo tipo de interrogantes podremos codificar y transferir las enseñanzas de la experiencia italiana.

Se ha atribuido el éxito italiano en el desarrollo económico tardío tanto a las peculiaridades de las condiciones históricas como a la segmentación creciente de los mercados. Numerosos observadores descartaron el problema planteado por la presencia de dos patrones de desarrollo en diferentes momentos –uno en la primera mitad del siglo, y el otro en los años setenta y ochenta– y en diferentes áreas del país –uno en noroeste, el otro en el nordeste y el centro– atribuyéndola sólo a las diferencias en la estructura económica preindustrial en lugar de a las tendencias actuales en la economía.

En este sentido, se percibieron como excepciones las peculiaridades del desarrollo italiano, lo que no cuestiona de ninguna manera la validez general del pensamiento dualístico. Puede haber más formas de industrializarse que las previstas pero se cree que el producto final será siempre el mismo: con el tiempo, las empresas pequeñas aumentan su tamaño y se concentran, y así, se vuelven organizaciones industriales “clásicas”, igual que en los casos de industrialización temprana. Desde esta perspectiva, las peculiaridades italianas son sólo la excepción que confirma la regla (dualística).

Por otra parte, si imaginamos que la globalización de la economía ha sido acompañada por una demanda cada vez más segmentada y cambiante de productos, el reciente éxito de empresas pequeñas y medianas se explicaría mejor por ser la respuesta “moderna” a nuevas condiciones de mercado que requieren de series de producción cortas y a las que empresas grandes –con una organización y tecnología desarrolladas en la época del consumo masivo– tal vez deban adaptarse. Desde esta perspectiva, no se debería considerar a la Tercera Italia como una excepción que, en su tiempo, “evoluciona” hacia la concentración, sino más bien como el primer caso, facilitado por condiciones históricas particulares, que muestra un proceso de reestructuración en marcha y privilegia aquellas áreas que cuentan con los recursos y entienden primero lo que está sucediendo.

En los años ochenta e inicios de los noventa se buscaron argumentos para sustentar las posiciones de estas dos corrientes. La evolución de la

economía parecía justificar ambas. Al principio, la evaluación del papel de las pequeñas y medianas empresas en la reestructuración actual de la economía se realizó entre italianos¹⁴. Luego se propaló a economistas industriales estadounidenses y europeos, y se fusionó con el análisis de la crisis del fordismo¹⁵. Con ello se planteó la discusión en el contexto idóneo –el proceso de industrialización y la organización cambiante de la producción– y como materia crucial de interés para las industrias modernas y el desarrollo local. Las cuestiones planteadas están lejos de ser resueltas, pero para el propósito de este trabajo basta señalar algunas de las observaciones más interesantes para las economías rurales y locales.

- La industrialización no es un estado definitivo y no hay algo como la economía autosostenible: la desindustrialización puede seguir y transformar drásticamente la importancia de ciertos centros con relación a sus periferias. Los cambios espaciales (o regionales) en la ubicación de las actividades económicas redefinen las ventajas y desventajas de diversos territorios y dan lugar a la aparición de áreas recién desarrolladas. Este proceso también puede incluir el reordenamiento de las relaciones tradicionalmente establecidas entre áreas rurales y urbanas.
- El concepto central que permite comparar y evaluar diferentes sistemas industriales es su competitividad con respecto a cualquier segmento del mercado global, que desde luego incluye los mercados locales y regionales. Parece tan relevante como la adopción de una tecnología, tamaño, organización o sector de actividad específico, y aún más.
- Las diferencias espaciales no son irrelevantes aun con la globalización de los mercados: cada área o región es capaz de competir mejor si puede integrar los conocimientos y capacidades locales acumulados a lo largo de su historia con la información y los intercambios acerca de mercados y tecnologías no locales. Si se integra de esta manera, el desarrollo “de abajo a arriba” (*bottom up*) o endógeno, parece proporcionar ventajas competitivas difíciles de imitar. Por ello, parece probable que la globalización de los mercados incrementa más la diferenciación territorial que su homogeneización.
- Se debería prestar mucha más atención que antes a la evolución de los patrones de consumo dentro de las sociedades industriales: de hecho, el consumo masivo es sólo una fase –no necesariamente la última– del proceso de industrialización. La segmentación de los mercados globa-

14. Bagnasco, A.: *Tre Italie. La problemática territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: Il Mulino, 1977. Becattini, G., ed., ob. cit. Brusco, S., ob. cit.

15. Boyer, R.: “Alla ricerca di alternative al fordismo, gli anni '80”, in *Stato e Mercato* N° 24, 1988. Porter, M.E.: *The competitive advantage of nations*, 1991.

les, que ya se mencionó, parece referirse a patrones de consumo cada vez más diferenciados que reducen el tamaño del mercado de numerosos productos y su duración. Se crea así la necesidad de una organización de producción más ágil para que las empresas pequeñas y medianas, conectadas en redes más o menos formales, logren la eficacia más fácilmente que las empresas grandes.

No se deberían considerar las múltiples formas en que las áreas italianas llegaron al desarrollo económico como una excepción en una secuencia única y establecida de etapas sino como un indicador de la forma en que áreas diferentes combinan en formas específicas sus peculiaridades con las demandas actuales del mercado, diferenciándose en lugar de imitar el camino tomado anteriormente por las áreas industrializadas. Además, precisamente porque el desarrollo industrial tardío mantuvo recursos humanos constantes en áreas rurales, el proceso de industrialización más reciente presenta un patrón “difuso” en las mismas: por un lado se redujo la clásica división del trabajo entre ciudad y campo, y por otro se revitalizó la estructura sumamente rica de ciudades y pueblos italianos de diferentes magnitudes que se remontan a la Edad Media¹⁶.

Semejante desarrollo tardío puede considerarse como un ejemplo de cambios regionales de las actividades entre áreas —la aparición de las regiones del nordeste— y, con ello, la redefinición de los papeles urbanos y rurales que trajo consigo la industrialización difusa. Estos cambios regionales no coinciden con ninguna organización jerárquica del espacio con respecto a las regiones o centros desarrollados previamente en un patrón de desborde (*spillover*), y no reproducen la dinámica esperada entre desarrollo y subdesarrollo: dependencia de las áreas emergentes. Por el contrario, representan una nueva organización espacial cuya relación con los centros antiguos no se puede predeterminar y debe establecerse en cada caso.

PATRONES DE INTEGRACIÓN EXTERNA EN MERCADOS GLOBALES

Si se puede considerar el caso italiano como un laboratorio interesante sobre las tendencias cambiantes de la economía global con respecto a áreas geográficas diferentes y formas de organización productiva dentro de fronteras nacionales, el presente análisis —muy esquemático— nos permite formular las preguntas adecuadas y explorar los cambios regionales en la ubicación de las actividades económicas en otros países, así como los vínculos entre tales procesos y la diversificación de las áreas rurales¹⁷. Son éstos, en mi opinión, los procesos más importantes actualmente en curso y los responsables de la creciente competitividad en áreas rurales.

16. Saraceno, 1994, ob. cit.

17. Bagnasco, A.: *Fatti sociali formati nello spazio*. Milano: Franco Angeli, 1994.

Observadores y estadísticas han señalado la presencia de una fuerte tendencia de largo plazo que consiste en el traslado de actividades industriales fuera de las áreas industriales más antiguas hacia diferentes regiones del mismo país, o hacia otros países menos desarrollados. En general, no se ha interpretado que la redistribución geográfica sea un declive económico, en parte porque el sector de los servicios y diferentes tipos de industrias han ido sustituyendo paulatinamente las actividades que se trasladaban afuera, y en parte porque el sistema de asistencia y las políticas han servido de amortiguadores para el desempleo. Encontré pruebas de que, en los ochenta e inicios de los noventa, Francia, Inglaterra, Dinamarca, Alemania y Austria midieron este tipo de movimiento dentro de sus fronteras nacionales. Con la emergencia de los nuevos países industriales (NPI) del Oriente Lejano, aparece como formando parte del mismo proceso en otro espacio. Las industrias estadounidenses antiguamente de punta —tales como el acero— se trasladaron, en primer lugar, dentro de los EE.UU., y luego a países del Tercer Mundo.

La explicación más común de estos movimientos ha sido que las industrias “maduras” hallan mano de obra más barata en los países menos desarrollados. Se podría añadir que los países emergentes son los únicos mercados para ciertos productos baratos y de baja calidad, que resulta muy fácil para los países desarrollados vender ciertas tecnologías a los empresarios locales, y que, desde este punto de vista, ciertamente es preferible exportar capital en lugar de cubrir los costos sociales y económicos de importar mano de obra.

Pero un retrato de las regiones emergentes que parta de su calidad de “pobres” o “de segunda” sería sumamente distorsionado. Los segmentos más altos de algunos mercados son controlados sólidamente por algunos de ellos. El ejemplo de los NPI es muy ilustrativo: éstos han conseguido ventajas competitivas en numerosos productos destinados a los países avanzados. La multiplicación de productores en una cantidad creciente de países reduce el tamaño del mercado potencial que cualquier empresa pueda tener, y eso les recorta el terreno a las empresas transnacionales. La lista de factores que afectan los cambios regionales en actividades industriales está lejos de ser completa, pero no existe la menor duda de que este tipo de movimiento espacial no ha encontrado ninguna de las barreras que en los años sesenta y setenta imaginaban los especialistas de las teorías del desarrollo. Resulta que los logros por las ventajas competitivas en el mercado global ya no son un privilegio de los países industrializados más antiguos, y la índole de los vínculos entre áreas es un tema muy complejo que se debería estudiar sin prejuicio jerárquico.

El impacto espacial de los cambios regionales en la ubicación de las actividades económicas ha afectado más severamente los centros urbanos en sociedades desarrolladas. Ello se debe al simple hecho de que la población y los empleos no agrícolas se concentran en los grandes centros urbanos y áreas metropolitanas de los países industrializados. Puede ser

que los cambios regionales tengan un impacto temporal o menos notable en áreas rurales: las actividades económicas pueden desplazarse primero a áreas rurales y luego a otros países, en zonas rurales o urbanas.

La ubicación variable de las actividades económicas está estrechamente relacionada con la índole cambiante del área rural. Antes de explorar este tema es preciso aclarar un punto. Mucho de lo que se ha dicho en el pasado acerca de las relaciones entre los países desarrollados y menos desarrollados se repite y aplica a menudo mecánicamente para las áreas urbanas y rurales. Sin embargo, la diferencia entre los dos pares de conceptos es básica. La polarización urbano-rural distingue categorías homogéneas. Se supone que todas las áreas rurales tienen características similares: baja densidad de población, relevancia de las actividades agrícolas, sistemas de valores tradicionales y una organización social poco diferenciada. Al otro extremo, la homogeneidad del área urbana se basa en una serie complementaria de características: alta concentración de la población, preponderancia de la industria y los servicios, presencia de sistemas de valores "modernos" y de una estructura social altamente articulada, sede de poder institucional y organización burocrática, entorno propicio para los contactos e intercambios culturales.

Por su parte, la dicotomía desarrollo-subdesarrollo no se refiere a una serie homogénea de criterios sino a un área funcional o región entera, que comprende sus partes rurales y urbanas. En un caso, el criterio de la diferenciación espacial es el grado de desarrollo económico, mientras que en el otro, es la concentración física de la población. Movimientos entre los dos extremos de la polarización responden a una dinámica específica en cada dicotomía. Si esto es cierto, ¿por qué se confunde entre los dos? Porque la sociedad preindustrial es agrícola y porque, después de un proceso de industrialización urbana, el área rural en contextos desarrollados queda con una población decreciente y chacras modernas que necesitan protección para seguir produciendo. Siempre se pensó que tanto las áreas subdesarrolladas como las rurales necesitaban políticas para lograr un desarrollo económico general en el primer caso, y mantener ingresos comparables en el segundo. Esas son algunas de las probables razones de la confusión entre estos dos conceptos muy diferentes y las diferenciaciones territoriales.

Conviene esclarecer el significado de estos conceptos, dado que la ubicación cambiante de las actividades económicas y el proceso de diversificación de las áreas rurales redefinen las ventajas y desventajas de regiones antiguas y emergentes, así como la división del trabajo entre áreas rurales y urbanas. Las áreas emergentes no parecen reproducir un patrón clásico de industrialización urbana sino que, tal como se ha visto en la experiencia italiana, usan más libremente el espacio disponible y siguen más de cerca los orígenes espaciales de los empresarios en lugar de cualquier otro criterio de ubicación más complejo.

Parece irracional visto a través de los ojos de la teoría de la ubicación, sin embargo, se vuelve muy razonable a la luz de lo que se ha dicho acerca

de la ventaja competitiva de la economía local, adquirida por medio de una integración original de las capacidades y los recursos locales –los conocimientos contextuales– integrados con información y relaciones con los mercados globales y la tecnología: los conocimientos formales codificados¹⁸. El proceso de diversificación de las actividades rurales resulta entonces de la interpretación bastante flexible –y no necesariamente urbana– de la “mejor ubicación” para las actividades no agrícolas: industria y servicios.

En el proceso de diversificación se pueden identificar dos períodos distintos. En el período de la posguerra, el área rural en las economías avanzadas perdió muchos agricultores. Sin embargo, en casi todas partes la disminución de la población rural fue menos acentuada. Así, parte de los agricultores abandonó su actividad, pero pudo encontrar trabajo en otros sectores o viajar a sus centros de trabajo, manteniendo así sus domicilios en el área rural. Este proceso de diversificación paulatino y modesto se puede medir a través de los porcentajes decrecientes en el empleo agrícola con respecto al empleo total en áreas rurales. Si bien en los años cincuenta la población activa en la agricultura en un área rural podía llegar a conformar más de la mitad de la población total, hoy nos impresiona el grado de ruralidad cuando el indicador se halla apenas al cuarto. Como se trata de una medida relativa, también indica la creciente incidencia de las actividades no agrícolas en las áreas rurales. Pese a toda la evidencia, en gran parte se ignoró este proceso largo y paulatino de diversificación espontánea de las actividades de la población local residente como proceso real y de orientación interesante para políticas hasta que, en la segunda mitad de los ochenta, la Comisión Europea reconociera la tendencia y su pertinencia en el desarrollo rural¹⁹. Este largo período ciego coincide con la relevancia política del mito rural-agrícola y las fuertes suposiciones de que los agricultores no tenían ingresos alternativos en las áreas rurales, dado que el reconocimiento de la diversificación habría implicado un cambio radical en el enfoque compensatorio.

A partir de los años setenta, después de este primer tipo de diversificación endógena, modesta, de largo plazo e “invisible” –que a menudo tomaba el aspecto de la pluriactividad– se aceleró el proceso. Por cierto, esta afirmación general simplifica las importantes diferencias territoriales en la intensidad del cambio. El desplazamiento regional de las actividades durante el mismo período dio lugar a la aparición de nuevas oportunidades económicas en las áreas rurales. Las desventajas económicas de la aglomeración en las áreas urbanas incrementaron la demanda de viviendas rurales y vías de transporte hacia los mercados laborales urbanos.

18. Becattini, G. y E. Rullani E: “Sistema locale e mercato globale”, in *Economia e Politica industriale*, N° 80, 1993.

19. European Economic Commission, ob. cit.

La creciente sensibilidad por la protección ambiental y las formas de desarrollo sostenibles suman una nueva dimensión a los tradicionales intercambios urbano-rurales. La segmentación de la demanda incluye actividades turísticas y recreativas campestres. Dichos cambios crearon una nueva demanda de espacio rural de parte de la población no rural, lo que generó nuevas oportunidades y formas de integración entre las economías locales y externas. Ello, a su vez, contribuyó al fomento de la diversificación interna. En algunos casos, éstos beneficiaron a la población local de origen; en otros, sólo a los recién llegados, mas no a las empresas locales. De todos modos, esta demanda externa e invisible de espacio, instalaciones de trabajo y vías de transporte, dio lugar a una reestructuración social en las comunidades rurales, a veces considerada una integración bienvenida, a veces poniendo en contacto "visiones del mundo" bastante antagónicas y ocasionando conflictos sociales.

La aceleración de la diversificación de las áreas rurales vuelve borrosa su índole rural homogénea con respecto a su opuesta –la urbana– y cuestiona la relevancia de la dicotomía urbano-rural. Mientras más se diversifica e integra lo rural con lo urbano –y no sólo con lo urbano sino también con la economía global– “menos” rural se vuelve. Con una nueva etiqueta se satisfaría la claridad conceptual, pero ello iría en contra de la necesidad de conservar la ideología rural que a menudo está en el origen de la nueva demanda de espacio rural. De todas maneras debe quedar claro que, para el propósito del análisis y la formulación de políticas, la incidencia, dinámica y tipo de diversificación son variables cruciales que deben tomarse en cuenta. Es posible que el proceso de diversificación resulte ser la modernización real de las áreas rurales, interactuando en formas aún no exploradas con la modernización “antigua”, limitada al sector agrícola.

Inevitablemente, los procesos de desarrollo pasados influirán en la respuesta de las áreas rurales a los cambios regionales y la diversificación. Hay pocas investigaciones que toman en cuenta esta perspectiva. En la próxima sección se detallarán algunas situaciones alternativas posibles. Para el futuro debería quedar claro que, actualmente, ambos procesos sirven para cambiar de manera significativa la lógica de diferenciación espacial, hasta hoy considerada “normal”.

CONCLUSIONES: LAS NUEVAS OPORTUNIDADES QUE SE OFRECEN A LAS ECONOMÍAS LOCALES Y RURALES

El efecto combinado de los dos procesos previamente descritos ha producido una mejora relativa en la ventaja competitiva de las áreas rurales. A estas alturas es preciso aclarar un aspecto del marco conceptual para entender los procesos reales que efectivamente tuvieron lugar. Lo que era difícil de explicar al usar como referencia la lógica de las economías de escala, la suposición de que las ventajas comparativas no cambian la demanda masiva y uniforme de bienes, se vuelve posible –al menos en

principio— cuando se considera un marco conceptual diferente basado en lo que hemos llamado las “economías de alcance” o diversificación, las ventajas comparativas cambiantes en el tiempo y la segmentación creciente de la demanda. Con estas nuevas herramientas se puede dar una primera explicación provisional a la creciente competitividad del espacio rural.

En orden cronológico, la presencia de lógicas de producción alternativas apareció por primera vez con el reconocimiento empírico del éxito y modernidad de industrias pequeñas y medianas en el mercado global, lo que según se suponía debía pertenecer mayormente a las grandes empresas. Sucesivamente, a partir de la “desobediencia de los hechos”²⁰, se cuestionaron y reformularon las teorías dominantes. Una vez sentadas las posibles explicaciones de los cambios regionales y espaciales en curso, así como un marco conceptual, podemos continuar con la evaluación del impacto más favorable —o neutro— que dichos procesos tengan en el área rural con respecto a procesos anteriores, que privilegiaban la ubicación urbana. Vale decir que las áreas rurales ahora tienen la oportunidad de desarrollarse sin seguir necesariamente el patrón que establecieron las áreas urbanas en el período inicial de la industrialización.

No debemos cometer el error de pensar que, por haber encontrado casos de desarrollo rural espontáneo y nuevas herramientas para explicarlos, se pueda esperar desarrollo rural por todas partes. Las condiciones históricas acumuladas y las capacidades humanas específicas, así como el impacto de la primera lógica mencionada, continuarán como siempre oponiendo restricciones u oportunidades tremendas al cambio rural. Pero lo nuevo es que la evolución del proceso de industrialización determinó la reorganización de la producción —aún en curso— que no ejerce discriminación en cuanto a la ubicación de las actividades económicas en las áreas rurales, tal como se hacía anteriormente. En este nuevo escenario, el desarrollo rural se convierte en una opción real y se podría promover también por medio de instrumentos de políticas diferentes a los del desarrollo “clásico”.

En este sentido, las áreas rurales pueden competir en forma autónoma si todavía cuentan con los recursos o los pueden atraer, justamente como los distritos industriales tienen la posibilidad de competir con las empresas grandes. No se puede sustentar la hipótesis *a priori* de que uno esté subordinado al otro. Por la misma lógica, si pueden competir, también pueden cooperar como economías locales urbano-rurales integradas en el primer caso, y como redes de empresas en el segundo. Se puede aplicar un análisis simétrico a las regiones emergentes que atraen la actividad económica y podrían competir exitosamente con regiones avanzadas.

Dentro de la lógica de las economías de escala se pensaba que las áreas rurales eran y serían siempre perdedoras. En cambio hoy en día tienen la

20. Becattini, G., ed., ob. cit.

posibilidad de convertirse en ganadoras –tal como ya han hecho en algunos casos– al adoptar la lógica de las economías de diversificación. Estas economías son particularmente apropiadas para las áreas rurales. En este caso, las empresas buscan lograr la competitividad con la producción y distribución de diferentes productos, en lugar de buscarla basándose en la producción de un solo producto por una empresa grande.

En los últimos años se ha abierto una intensa discusión acerca del reconocimiento y la evaluación de la creciente ventaja competitiva de las áreas rurales, que a menudo ha tocado fibras sumamente sensibles. Algunos empezaron a hablar de un renacimiento, *nouveau rurax*, industrialización difusa, contraurbanización. Otros reconocieron el cambio, pero lo vieron limitado a casos excepcionales (la experiencia italiana), a un paso efímero (Estados Unidos) o al resultado de procesos de descentralización que buscaban mano de obra barata, incluían mercados negros y malas condiciones de trabajo y, en general, no eran capaces de modificar las tendencias al declive del mundo rural.

Se llamó optimista al primer grupo y fatalista o conservador al segundo. La posibilidad de que el área rural tenga una oportunidad de desarrollo –no tanto por las políticas rurales tradicionales como por procesos bastante espontáneos ya en curso– fue muy difícil de aceptar y tomó desprevenidos a numerosos observadores y responsables de políticas. Lo peor es que el aumento en la competitividad se basaba en la diversificación de las actividades rurales y no en la especialización agrícola, y que ello fue reconocido muy penosamente por los que habían pasado todo el período de la posguerra tratando de crear un mundo rural basado en economías de escala –con las limitaciones europeas obvias– en el sector agrícola. Además, este proceso se desarrolló con el apoyo de políticas cada vez más onerosas.

El debate se debería retomar con argumentos menos emotivos. Después de todo, si se conserva una perspectiva global, lo que se considera una posición optimista se convierte en mucho menos idealista. Detrás del aumento relativo de las oportunidades competitivas en áreas rurales –no automático y difícil de lograr– el proceso general de reestructuración económica podría culminar en que las sociedades avanzadas antiguas tengan una fracción menor del mercado global de la que tenían en el pasado, con todas las consecuencias negativas que ello tendría sobre el empleo, el ingreso promedio y la capacidad de generar excedentes que redistribuir a través de políticas. Puede ocurrir si los cambios regionales en la ubicación de las actividades económicas terminan fuera de las fronteras nacionales o europeas y se crean nuevos territorios más exitosos. En segundo lugar, la creciente competitividad de las áreas rurales está equilibrada por las dificultades de las ciudades para reducir su tamaño. En tercer lugar, se debe esperar que el proceso de reestructuración social que transcurre en el área rural como consecuencia de la diversificación pueda producir más conflictos sociales y una transformación importante de su índole *Gemeinschaft*. En cuarto lugar, las áreas rurales diversificadas aún no

han empezado a pensar en las diferencias entre la protección del medio ambiente y las actividades agrícolas y no agrícolas, lo que ya no es únicamente un problema urbano.

Tal como puede apreciarse, queda poco margen de optimismo. Pero más vale reconocer los problemas reales de las nuevas situaciones que seguir observándolas bajo la misma vieja mirada.

PLAN COLOMBIA: DEBATE EN LIMA SOBRE SU IMPACTO

El Grupo de Trabajo sobre Cooperación Internacional de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) y el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) convocaron al conversatorio “El Plan Colombia y la gobernabilidad en la subregión andina”, que buscaba aportar a la reflexión y acción sobre un tema que ha sido poco debatido y mal informado en el Perú. Las actividades relacionadas con este conversatorio se llevaron a cabo en Lima los días 14 y 15 de diciembre del 2000 y constaron de tres partes.

La primera se realizó en la mañana del 14 de diciembre entre un grupo multidisciplinario de expositores de Bolivia, Colombia y Perú, con expertos y/o representantes de ONG. La segunda tuvo lugar la noche de ese mismo día con motivo de la presentación del libro de Mariano Valde-rrama Mito y realidad de la ayuda, América Latina al 2001, con un panel sobre el tema dirigido a representantes de la cooperación internacional en el Perú. La tercera se realizó en la mañana y parte de la tarde del 15 de diciembre, entre algunos expositores invitados y representantes de los agricultores de varias zonas cocaleras reunidos en Lima para una Asamblea Extraordinaria de la Coordinadora Nacional de Productores Agropecuarios (CONAPA-Perú).

En esencia, estas actividades tenían como objetivos: a) animar una discusión sobre el Plan Colombia en varias de sus facetas (seguridad, social, política, ecológica y económica); b) compartir información, reflexiones y propuestas alternativas sobre los impactos de este Plan en los países andinos, particularmente en el Perú, y c) analizar la gobernabilidad de la subregión andina en el contexto geopolítico de la aplicación del Plan Colombia.

Pero, en última instancia, se buscaba constituir un grupo de personas e instituciones que dieran seguimiento a la información sobre los impactos

y la búsqueda de alternativas pacíficas, justas y eficaces a lo que a todas luces parece ser la tendencia en la aplicación del Plan Colombia: su militarización, su “narcotización” y su andinización. Ya se han formado grupos de este tipo en Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá. Se trataría de la primera experiencia en el Perú que, felizmente, está en proceso de gestación con este primer esfuerzo.

Para estos conversatorios se invitó a los siguientes expositores: Antonio Aranibar por Bolivia; Alejandro Angulo, Carlos Gustavo Cano y Juan Manuel Ospina por Colombia; y Alberto Adrianzén, Alberto Arciniegas, Hugo Cabieses, Enrique Obando y Ricardo Soberón por Perú.

Los expositores entregaron ponencias escritas que han sido publicadas, junto con trabajos de otros autores (Luis Fernando Barón, Francisco De Roux y Alfredo Molano), bajo el título Perú, Plan Colombia y drogas: ¿Seguridad nacional o amenaza regional?

El presente informe resume lo principal de las intervenciones de los expositores durante los dos días de debates e informa sobre las actividades a llevar a cabo en el futuro por el Grupo de Monitoreo que se ha formado. Contiene los siguientes puntos: a) los marcos de análisis para contextualizar el Plan Colombia de Hugo Cabieses; b) la transformación del Plan Colombia en una versión estadounidense con las intervenciones de Juan Manuel Ospina, Alejandro Angulo y Carlos Gustavo Cano; c) los efectos del Plan en Bolivia de Antonio Aranibar; y, d) los efectos en el Perú de Alberto Arciniegas, Alberto Adrianzén, Enrique Obando y Ricardo Soberón.

En la medida en que la base de gran parte de los temas que se discuten en torno a los impactos del Plan Colombia tiene que ver con los procesos de colonización de la zona andino-amazónica, con el control y apropiación de recursos naturales y biogenéticos, con los efectos que las políticas comerciales internacionales de subsidios alimentarios tienen sobre el mundo rural de los países andinos, con las erradas políticas agrícolas internas que se suman a las medidas macroeconómicas neoliberales que hunden al campo y, en general, con la falta de desarrollo rural integral sostenible, es que hemos acogido en nuestras páginas esta discusión.

Contextualizando el debate

Hugo Cabieses

El análisis y los efectos del Plan Colombia sobre los países andinos pueden ubicarse en conocidos y típicos marcos de análisis: geográfico, seguridad, económico, ecológico y sociopolítico. No obstante este debate no ha involucrado mayormente a importantes actores de la sociedad civil, como los agricultores de materias primas para la producción de drogas con fines ilícitos y las poblaciones de sus entornos geográficos.

Hasta ahora son los que no tienen voz en los debates de políticas ni en el diseño de las estrategias, y en las acciones desarrolladas que implica la

ejecución del Plan –tanto en Colombia como en los países andinos– son quienes están poniendo los muertos. Por ello es que finalmente, luego de describir los marcos de análisis, hacemos un llamado a la reflexión sobre la necesidad de convertir a las víctimas y blancos de la violencia que el Plan Colombia desata en sujetos de sus propias propuestas y en parte fundamental de la solución.

MARCO GEOGRÁFICO

La zona del conflicto que el Plan considera tiene un área aproximada de 3,5 millones de kilómetros cuadrados e involucra a los países fronterizos de Colombia, principalmente en la región andino-amazónica, pero no sólo a ellos. De sur a norte se trata de Bolivia, Perú, parte de Brasil, Ecuador, Colombia, Venezuela y Panamá. Nos referimos a una región con una población aproximada de 100 millones de habitantes en un teatro de operaciones directas de guerra que abarca una porción importante de la Amazonia, la Orinoquia, la selva del Chocó y el golfo del Darién.

Es decir, nos referimos al pulmón del mundo, a la mayor reserva de agua dulce del planeta, a una incalculable riqueza biológica y a la reserva y crisol de culturas autóctonas con conocimientos secretos que la humanidad ni imagina poseer. Proteger esta zona para el futuro de la especie humana, no destruirla mediante guerras impuestas y usar racionalmente sus incalculables riquezas es una tarea que la sociedad civil debe encarar a través de las organizaciones de los habitantes de estas selvas y de quienes vinieron a colonizarlas a lo largo de cientos de años y en las décadas recientes.

MARCO DE SEGURIDAD

El Plan busca aumentar la presencia militar de los Estados Unidos en la región andino-amazónica con el objetivo de controlar las protestas sociales y la convulsión política que trae la aplicación de las políticas neoliberales. No se trata de un Plan Colombia sino que involucra a los países andinos, dado que parte del financiamiento estadounidense va para Bolivia, Ecuador, Perú y otros países, pero además porque su puesta en marcha puede trascender las fronteras colombianas.

El 73% del financiamiento de los Estados Unidos se destina a asuntos militares y de seguridad, lo que implica el entrenamiento de 12 500 tropas –de la Policía, el Ejército, la Aviación y la Marina–, 500 asesores estadounidenses, 80 helicópteros Huey y Black Hawk, US\$ 60 millones para radares y todo un sofisticado equipo tecnológico militar diseñado para hacer la guerra. Sus consecuencias geopolíticas y de seguridad son múltiples, preocupantes y de sentidos encontrados, por lo que resulta necesario que las sociedades civiles de los países involucrados –o de los que pueden verse en este trance– tomen cartas en el asunto, discutan las implicaciones para la seguridad hemisférica y actúen en consecuencia, con acciones que

detengan sus aspectos negativos y potencien lo positivo que el Plan contiene, como la posibilidad de realizar acciones comunes.

MARCO ECONÓMICO

Se trata del esfuerzo económico externo más significativo de los Estados Unidos en toda su historia de lucha contra las drogas: alrededor de US\$ 1300 millones, de los que se han autorizado US\$ 1158. Lo preocupante en este esfuerzo es el contenido militar de US\$ 747,5 millones, pero el Plan también contiene fondos por un total de US\$ 271,5 millones para impulsar el “desarrollo alternativo”, promover el respeto por los derechos humanos y fortalecer a la justicia colombiana. Se han aprobado US\$ 101 millones para desarrollo alternativo y acciones sociales en Colombia, US\$ 42 millones para el Perú (10 para desarrollo alternativo y 32 para helicópteros policiales), US\$ 110 millones para Bolivia, US\$ 20 millones para Ecuador y cifras menores para otros países.

Si la aplicación del Plan produce una escalada militar en la región —como parece ser la tendencia—, las economías de los países andinos se verán seriamente afectadas: disminución del ritmo de crecimiento económico, incremento del déficit fiscal, nuevas presiones inflacionarias, afectación del ingreso y el empleo de la población en general, compresión de la demanda, recesión productiva, déficit en la balanza comercial y de pagos, fuga de capitales, aumento del endeudamiento externo, etcétera.

En Colombia hay recursos relativamente reducidos para el “desarrollo alternativo” que llevan, además, el sello del fracaso y poco nivel de ejecución de los proyectos y programas impulsados hasta ahora. La reducción de cultivos por esta vía es una virtualidad debido a que no se ataca el problema de fondo, que son las políticas macroeconómicas internas y las políticas agrícolas de subsidios alimentarios de los países desarrollados que se incrementan en el marco de la OMC. Estas políticas son antirrurales, devastadoras del medio ambiente y contrarias a la producción campesina, razón por la cual los programas impulsados no han sido sostenibles en el tiempo y tampoco han tenido sostenibilidad ecológica.

MARCO ECOLÓGICO

La aplicación del Plan acentuará la absurda e ineficaz política de fumigación química no sólo en el Putumayo sino en otras zonas de producción de coca, amapola y marihuana, cuyas nocivas consecuencias ecológicas han sido debidamente documentadas por instituciones públicas y privadas tales como la Defensoría del Pueblo y Acción Andina. Ello se verá acentuado por la “guerra biológica” con el uso del hongo *Fusarium oxysporum*, cuyo efecto será devastador, según han reportado investigadores de diversos países, incluyendo los Estados Unidos.

La erradicación forzoza manual o por fumigación, según la experiencia de los países andinos, ha llevado a la dispersión e internamiento de los cultivos hacia zonas alejadas, con la consiguiente ampliación de la frontera agrícola vía roza y quema de bosques e instalación de cultivos en las cabeceras de las microcuencas con un efecto devastador en épocas de lluvia.

Por otro lado, tal como ha sido reportado por Stan Golf –militar retirado de las Fuerzas Especiales de los Estados Unidos que en 1992 brindó entrenamiento en Colombia para programas antidrogas¹–, el principal interés de su país en el Putumayo es el petróleo, y con la guerra que allí se desataría se trata de defender operaciones de la OXY, la British Petroleum –que se ha fusionado con la estadounidense AMOCO– y la Texas Petroleum para asegurar el control en los futuros campos colombianos. Es conocido el efecto ecológico que tiene la instalación de petroleras en las zonas de selva, más aún cuando durante un buen tiempo será una tierra de nadie.

MARCO SOCIOPOLÍTICO

Aparte de los muertos y heridos que la aplicación del Plan ya está produciendo en el Putumayo y en otras zonas del país, se estima que en el sur de Colombia provocará no menos de 30 000 desplazados hacia las fronteras con Ecuador y, eventualmente, al Perú. Asimismo, el “paro armado” lanzado por las fuerzas guerrilleras durante noviembre y diciembre ha paralizado totalmente las actividades del Putumayo, provocando problemas sociales y un sufrimiento inmenso a la población de ese departamento, además de los daños ecológicos que el reinicio de la fumigación está produciendo en sus selvas y bosques.

No obstante estos efectos negativos, se debe destacar que el Plan pone por delante y acepta el tema de la negociación política del conflicto interno colombiano, separa explícitamente a la guerrilla del narcotráfico y ha formado parte del debate interno estadounidense durante su proceso electoral. La presencia de Clinton en Cartagena a fines de agosto con un discurso más bien contemporizador, dialogante, en donde no propone la militarización del conflicto (“Colombia no es un nuevo Viet Nam”), ha sido clave en el proceso electoral interno, lo que en parte explica por qué Al Gore estuvo en las encuestas por encima de Bush y en las elecciones hubo un empate que sólo fue resuelto después de dos meses.

Los impactos sociales, económicos, políticos, culturales, humanitarios y ambientales que el Plan Colombia trae aparejado comienzan a sentirse con fuerza en las regiones suroriental (Putumayo), nororiental (selva del Catatumbo) y noroccidental (Chocó y Darién) de Colombia. La conflictivi-

1. Ver *El Espectador*, 8 de octubre del 2000.

dad social de la región se agravará no sólo por la fragilidad social y política que en general experimenta la región andina, sino por la dramática crisis humanitaria por la que atraviesa la población que está siendo desplazada (más de un millón de personas en Colombia desde 1995) y masacrada (más de 18 000 muertos sólo en el año 2000): la segunda mayor tragedia del mundo reciente después de Kosovo.

DE OBJETOS A SUJETOS

En este contexto, los actores del conflicto hasta ahora son: a) las fuerzas armadas de todos los bandos –gobierno, guerrilla y paramilitares– en plena guerra de posiciones; b) las fuerzas políticas nacionales e internacionales que tratan de azuzar el incendio por razones de seguridad nacional o detenerlo por deseos de seguridad humana; c) las ONG colombianas y de otros países, que impulsan la eliminación y/o “humanización” del conflicto; y d) los intelectuales y científicos que se pronuncian a favor o en contra de los aspectos parciales más dañinos del conflicto, como la “guerra biológica”.

Las víctimas del conflicto, los verdaderos actores que se encuentran todos los días entre varios fuegos a la vez, los hombres y mujeres organizados o no de las municipalidades, sendas y valles de las diversas zonas, hasta ahora no son sujetos de este drama humano y no tienen voz ni voto a la hora de tomar decisiones. Se trata de objetos, de víctimas.

Por ello, el objetivo de estos conversatorios en el Perú y de las acciones que realicemos en el futuro debe ser contribuir a proporcionar a los mencionados actores espacios de reflexión y acción, y ayudarlos a convertirse en sujetos que luchen por una salida negociada, eficaz, justa y pacífica a un conflicto que lleva demasiados años y víctimas.

Del plan criollo al plan USA: Retomar el plan inicial

Juan Manuel Ospina

PLAN REGIONAL CON LECTURA COLOMBIANA

Lo primero que debemos anotar es que no se trata de un Plan Colombia sino de un plan andino. En la medida que seamos capaces de mirar más allá de las fronteras nacionales nos acercaremos a comprender el problema en su complejidad y, por consiguiente, a poder plantear de una manera clara y realista alternativas de acción. Pero dicho esto, no podemos soslayar las condiciones específicas de cada país. Aunque la problemática sea común, hay ingredientes propios que generan resultados distintos.

En el caso colombiano, el gran elemento diferenciador es la existencia de un viejo conflicto interno cuyas características no pueden equipararse con otras realidades del mundo andino. Este es un conflicto muy antiguo.

Manuel Marulanda –“Tirofijo”– empezó a disparar hace 52 años y, en el ínterin, Colombia ha tenido doce presidentes. No obstante, hasta los noventa se trataba de un conflicto interno de baja intensidad, ubicado en los extramuros de la geografía nacional. Este conflicto era parte de la “normalidad” del país, y nunca se transformó en una guerra civil. El cambio básico en esta situación lo trae el narcotráfico.

Con el general Rojas Pinilla, luego de la violencia posterior al “bogotazo”, se inició el período del Frente Nacional, de gobiernos compartidos entre liberales y conservadores, con el que empezó la primera política de paz y reconciliación liderada por el liberal Alberto Lleras Camargo. Luego vino el período de negociación impulsado por Julio César Turbay, que fracasó. Pero éste fue continuado con mucho dinamismo por Belisario Betancourt. Actualmente estamos en la tercera fase de este período de negociación que abrió Betancourt. El problema con las negociaciones es que no se atacaron las causas sino los síntomas de la violencia colombiana, que es estructural.

FARC, PROPUESTA AGRARIA Y CONTROL TERRITORIAL

A diferencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se fueron estructurando básicamente alrededor del concepto de autodefensa campesina, en el que el control territorial era importante para garantizar la no presencia militar y generar organización en las comunidades campesinas. El discurso agrario de las FARC es la matriz de su propuesta, en la que nunca ha hablado de la estatización de la tierra, colectivización o granjas colectivas. Siempre ha propiciado la división del latifundio para generar una pequeña economía campesina, lo que es una visión muy clásica amarrada al territorio. El control territorial está en el corazón de la estrategia guerrillera y de la inspiración que durante años ha llevado adelante a las FARC.

EL NARCOTRÁFICO

Pero los cambios en esta estrategia comenzaron a producirse cuando apareció el narcotráfico, que en un primer momento fue combatido por las FARC. Al inicio de las conversaciones de paz con el M19 durante el gobierno de Belisario Betancourt, el narcotráfico jugó un papel muy importante, lo que provocó enfrentamientos por el control territorial en zonas en las que el narcotráfico tenía presencia, como el Caquetá y el Cauca. De estos enfrentamientos surgieron los paramilitares, financiados por los narcotraficantes para luchar contra la guerrilla: primero contra el M19 y luego contra las FARC y el ELN.

Hacia principios de los noventa comenzó el encuentro entre la guerrilla y el narcotráfico y empieza a desarrollarse la dinámica que tenemos ahora: activa visibilidad militar, agresividad y potencia de fuego que no poseía y

controles territoriales alrededor de las zonas de narcotráfico y narcocultivos. Por ello, en el corto plazo la dinámica fue quién capturaba las rentas del narcotráfico y, en respuesta, se dio nacimiento al paramilitarismo en su versión actual.

EL PARAMILITARISMO

Las FARC sostienen que el paramilitarismo es un simple apéndice de las fuerzas militares, pero esto constituye una presentación simplificada de una realidad mucho más compleja. En la actual coyuntura el gobierno estadounidense ha tomado la decisión de fondo de entender que el conflicto no se va a resolver a corto plazo, que hay una negociación que va a demorar, que mientras esa negociación avanza hay que atender el frente militar y que ello no se puede hacer con paramilitares fortalecidos.

Está claro que las FARC no se han fortalecido con la negociación y que, por el contrario, las fuerzas militares regulares han recuperado un terreno que habían perdido. Pero los paramilitares han crecido y, en la astuta visión estadounidense, hay que enfrentarlos porque violan los derechos humanos.

MARCHAS COCALERAS: DIFERENTES LECTURAS

Un momento crítico en la relación creciente entre conflicto interno y narcocultivos se dio con las marchas cocaleras de 1996 en el sur del país, que lograron movilizar a más de 200 000 campesinos. La primera lección fue que con ellas las FARC lograron legitimarse ante las comunidades, lo que provocó una enorme crisis política. Pero la torpeza con la que el tema fue manejado por el Estado al quebrar su defensa de los intereses de los pequeños campesinos aisló a la población del Estado en la misma proporción en que legitimó a la guerrilla de las FARC.

Pero una segunda conclusión es que en Bogotá y Washington se entendió que había una dinámica perversa entre narcocultivos y guerrilla, aunque con lecturas un tanto distintas. Para Estados Unidos el problema central es acabar con el narcocultivo para terminar con el conflicto. Para Colombia el problema es acabar con la guerra y para ello hay que enfrentar los narcocultivos. Estamos hablando de lo mismo pero desde ángulos distintos. Ello tiene implicaciones muy graves: esa diferencia fue la que provocó el cambio en el Plan Colombia. A partir de ese momento se asume que hay relaciones muy complejas entre desarrollo del conflicto y desarrollo del narcotráfico. No se puede acabar con uno sin acabar con el otro.

PASTRANA Y EL PLAN COLOMBIA COLOMBIANO

El presidente Pastrana llegó al gobierno en un momento de grave aislamiento internacional y tuvo la inteligencia de ver la posibilidad de fortale-

cerse internamente con el manejo internacional del conflicto colombiano. Este conflicto interesa en el mundo por el narcotráfico, si no sería una guerra interna que se produce y cocina sangrando a fuego lento. Las consecuencias internacionales del conflicto colombiano están signadas por el hecho de que está ligado con el narcotráfico mundial.

En este contexto nos correspondió participar activamente con los temas rurales en el debate de la Ley del Plan de Desarrollo (Ley 508 de 1998), que fue la que dio el marco general para lo que sería el Plan Colombia en su versión primera y colombiana. La pelea que se dio era que este Plan debía estar estructurado fundamentalmente sobre un eje de desarrollo rural que, aunque pusiera énfasis en las zonas en conflicto involucradas con el narcotráfico y los narcocultivos, debía mirar al conjunto del sector rural. Ello porque la crisis estructural del mundo rural alimenta la violencia al no haber un rediseño radical de esta situación en el país. La ley se aprobó a principios de noviembre de 1998 y tuvo un plazo fijado por la Constitución nacional.

Un mes después, en Costa Rica hubo una reunión a la que asistió el secretario general de la Presidencia, Juan Hernández, por el gobierno de Estados Unidos los señores Romero y Chicola y por las FARC Raúl Reyes. El anfitrión fue Álvaro Neiva, senador colombiano que diseñó la estructura del Plan Colombia y permitió un acercamiento entre las FARC y Andrés Pastrana. Luego de esta reunión y de la instalación del gobierno de Pastrana, Neiva apareció comprometido en un problema de enriquecimiento ilícito denunciado por la Fiscalía.

ASESINATO DE INDIGENISTAS

En la reunión de Costa Rica quedó establecido que iba a haber un trabajo coordinado entre colombianos, gobierno estadounidense, comunidades y FARC para montar una estrategia de desarrollo alternativo. Esto fue en diciembre de 1998. Pero a comienzos de febrero de 1999, las FARC asesinaron en la frontera con Venezuela a tres indigenistas estadounidenses y la reacción de su país fue inmediata: las FARC fueron declaradas terroristas. Tres semanas después apareció en Bogotá el señor Tiger, quien hizo una declaración destemplada diciendo que el Plan Colombia era una serie de vaguedades, que no había nada concreto y que habría que rediseñarlo.

EL PLAN DE LOS ESTADOS UNIDOS

De esta forma se elaboró la versión *made in USA*, en la que triunfó el planteamiento de la guerra contra el narcotráfico, las fumigaciones y la erradicación forzosa de cultivos, sobre lo que estaba planteado en la ley colombiana, que era el plan de desarrollo social y rural. Es así como el gobierno estadounidense se encargó de la parte militar del Plan: 70% del

presupuesto. Así no era la distribución inicial del Plan Colombia colombiano.

A pesar de la crítica que hacemos a la prioridad militar establecida en el Plan Colombia, debe entenderse la situación colombiana, en la que el país necesita fortalecer sus fuerzas regulares por la simple razón de que su debilitamiento implicaría fortalecer al paramilitarismo. Sin embargo, pese a este contenido principalmente militar del Plan, no está cerrada la puerta—inclusive del lado estadounidense— para retomar la senda que se perdió el día que las FARC mataron a los tres indigenistas, momento en el que los halcones tomaron la delantera.

Las visiones del Plan Colombia

Alejandro Angulo

Un primer aspecto a resaltar es la desfiguración del Plan Colombia, que comenzó como un plan de desarrollo y, por imposición externa, se volvió uno de guerra. Otro es que en nuestra historia hemos aprendido a convivir con el conflicto interno, pero también con el narcotráfico. Así, muchos conciben que hay dos fases en la revolución colombiana: una abortiva, que es la historia de las FARC durante cincuenta años haciendo la revolución sin lograr dar el vuelco, y la segunda —la del narcotráfico— con todo el influjo institucional y el problema ético que éste trae consigo. En este contexto, hay varias visiones del Plan Colombia.

LA VISIÓN DE “PAZ COLOMBIA”

Se trata del movimiento de las ONG y la sociedad civil, con un punto de vista de “izquierda” que contempla, en primer lugar, que se trata de un plan de guerra con una retórica social y que en esencia no resuelve el problema del tráfico de drogas, porque no toca a los grandes narcotraficantes, pero que sí atenta contra los pequeños cultivadores. Lo segundo es que el Plan no soluciona los grandes problemas sociales ligados a la miseria urbana y rural.

El problema colombiano no es buscar un desarrollo alternativo a la coca sino un desarrollo alternativo al modelo de desarrollo. Las FARC insisten sobre ese punto, pero su debilidad estriba en que no tienen un modelo alternativo definido. Por ello se producen todas las ambigüedades de la negociación sobre una propuesta gaseosa, frente a una antipropuesta gubernamental articulada por intereses creados que no son un plan de desarrollo oficial sino un plan de desarrollo mundial hacia el que todos estamos marchando. En tercer lugar, el Plan Colombia implica una escalada militar en todo el ámbito andino y está polarizando a la sociedad colombiana entre proparamilitarismo y antiparamilitarismo, con miles de muertos de por medio. En cuarto lugar, el Plan implica una guerra biológi-

ca y contra el medio ambiente, debido al uso de químicos y hongos en las fumigaciones.

LA VISIÓN DE LAS FARC

La segunda visión del Plan es que se trata de una estrategia geopolítica y, por consiguiente, apunta a involucrar a los países andinos. Por lo tanto, el objetivo del Plan es militar y de seguridad para los Estados Unidos. Para el Comando Sur de los Estados Unidos la cuestión es la reducción de la zona de tránsito y de producción, y por ello se traza una meta de fondos para el 2002 de 10% en las zonas de tránsito y de 15% en las fuentes, a 20% en las de tránsito y 30% en las fuentes para el 2007, lo que implica una interdicción clara y neta.

En este reparto no sólo entran los helicópteros sino también los radares y las bases, lo que supone una red de seguridad diseñada de la siguiente forma: 84% a Colombia por ser zona de producción principal; 6% a Perú y Ecuador, y 10% a Bolivia. Para las zonas de tránsito, como el Caribe, se cuantifica 39%; para Centroamérica y México 16%, y para los centros de control, como Aruba y Curazao, Liberia en Costa Rica y Sotocano en Honduras, respectivamente, el resto. Aruba y Curazao monitorean la Guajira en Venezuela y Sotocano y Liberia estarían a cargo del control del Pacífico y de toda la región centroamericana. Esa visión es absolutamente bélica.

PLAN CONTRA LA GUERRA CIVIL

El Plan Colombia es un llamado a la colaboración internacional para salvar al país de la guerra civil. Es así como el Plan tendría todas las ambigüedades de la cooperación al desarrollo con polarizaciones que se originan en torno a los conflictos políticos armados. En este escenario juega la parte de la cooperación europea, que afortunadamente equilibra la balanza mediante una visión política y estratégica alternativa, lo que constituye una esperanza para el futuro trabajo de coordinación andina.

En estas ambigüedades, tanto de desarrollo como de conflicto político, las mayores y más peligrosas están siendo inducidas por la influencia estadounidense de tipo militar. En el debate de los congresistas estadounidenses sobre el Plan Colombia surgen inmediatamente los intereses por colocar helicópteros, las armas de los comerciantes que están detrás de esa política. La prueba de ello es que han logrado convencer al gobierno colombiano de cambiar el énfasis con un condicionamiento sumamente fuerte.

EL PARAMILITARISMO Y LA REGIÓN

El tema del paramilitarismo lo tiene que considerar el país y la comunidad internacional. Es preocupante que la actitud totalitaria esté ganando simpa-

tías por el cansancio de la revolución de largo plazo de la que hablamos al principio. Es un error haber cambiado los objetivos del Plan, arriesgando la búsqueda de paz que propone el gobierno colombiano. Por ello existe el temor de que el conflicto colombiano, atizado desde fuera y agudizado desde dentro, rebase las fronteras nacionales. Se trata de un peligro inminente que debemos discutir y enfrentar.

El tema colombiano es utilizado por los gobiernos vecinos como un elemento distractivo de sus problemas políticos internos, como fue el caso del Perú. En este caso se ha sabido de situaciones muy complicadas en las que, por un lado, se amenazaba a la guerrilla, y por el otro, se le vendían armas. Se trataba de un doble juego, semejante al existente con Venezuela. La visión del gobierno venezolano es que el Plan Colombia desequilibra la balanza regional del poder militar, lo que podría provocar una carrera armamentista. Sin embargo, estamos enfrentando una realidad de militarización independientemente del Plan Colombia, que no nace con éste sino que más bien es expresión de una estrategia más amplia.

Colombia no es el problema

Carlos Gustavo Cano

LA "LEY DEL ORO"

El problema no es Colombia sino la "ley del oro", y aquí explicamos por qué. A mediados de 1998, iniciado el gobierno de Pastrana, Rodrigo Verdero —que fue el primer director del Plan Colombia— y quien esto escribe, con el auspicio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), comenzamos a elaborar y redactar un documento titulado "Agroproyectos para la paz" inspirado en la "doctrina Arciniegas" expuesta en este seminario: primero reconciliar al pueblo para poder pacificar, y luego desarrollar para reducir cultivos con fines ilícitos.

A partir de este documento hicimos un video cuya distribución actualmente está prohibida. El 19 de diciembre de 1998, según nuestro bosquejo, el presidente Pastrana hizo el lanzamiento del Plan Colombia en el pueblo de Puerto Wilches. Al año siguiente, dicho documento fue en el maletín del Presidente a Washington y de allí vino otro Plan Colombia, debido a que "el que pone el oro pone la ley".

Así murió el Plan Colombia colombiano y el problema ha sido no ponerle el nombre correcto a las cosas. En lugar de hablar de un Plan Colombia se hubiera dicho que por ahora se necesita un ejército fortalecido para poder dar la batalla por la paz, y nos hubiéramos ahorrado problemas muy grandes.

La segunda reflexión sobre la "ley del oro" es que el tema de la droga evidentemente es un problema de seguridad nacional, pero las concepciones de esta seguridad nacional son distintas. Para los Estados Unidos se

resumen en una frase de Lee Brown, primer zar antidrogas: “Es más fácil matar a las abejas en su panal que perseguir a los consumidores en nuestro territorio”. La concepción de nuestros países es que si no se disminuye la demanda de drogas es imposible combatir realmente al narcotráfico y, por ende, disminuir los cultivos ilícitos y conseguir la paz. Pero como son los Estados Unidos los que ponen recursos para esta “guerra”, es la “ley del oro” la que establece la estrategia a seguir.

LECCIONES PARA EL PLAN COLOMBIA²

Como alternativa deberíamos tener un Plan Andino liderado por Colombia, en lugar de un Plan Colombia repudiado por los vecinos. Durante la pasada década los resultados de la ayuda externa para el mundo en desarrollo no han sido buenos, ya que la brecha entre las naciones pobres y ricas es hoy mucho más profunda que antes en varios ámbitos: tecnológico, financiero, de inversión, desplome de los precios de los productos básicos, protección y subsidios a la agricultura, y como resultado de todo ello, la deuda agobia a nuestros pueblos y actualmente es más onerosa que antes, a pesar de las tantas y tan celebradas medidas de alivio de los últimos años.

No obstante este lamentable balance, las instituciones ejecutoras del recetario del Consenso de Washington –principalmente el FMI– continúan comportándose con una arrogancia sin precedentes. Según reflexiona Jeffrey Sachs, de la Universidad de Harvard, “parte del problema son los ingenuos banqueros de inversión de veinticinco años de edad que desconocen la política mundial”. Sachs también ha concluido que los cinco países andinos se hallan en el último lugar en el orbe en materia de competitividad y, por ello, propone canalizar la poca ayuda externa que queda a través de organizaciones especializadas regionales, para que sean sus propios miembros, tras un diálogo honesto y renovado Norte-Sur, los que señalen las modalidades de aplicación de la misma y vigilen mutuamente el cumplimiento de sus responsabilidades compartidas en pos de propósitos comunes.

Un mecanismo así fue la clave del éxito del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa, y bien podría ser el camino más idóneo para manejar, de manera participativa y consensual, la cooperación internacional que está llegando para reemplazar los cultivos ilícitos. De ser así, tendríamos un Plan Andino liderado por Colombia, en lugar de un Plan Colombia repudiado por los vecinos.

ENFOQUES DIVERSOS

Independientemente de quién mande en Washington, para Estados Unidos la producción de drogas ilícitas representa un serio problema de seguridad

2. *El Espectador*, Bogotá, sábado 18 de noviembre del 2000.

nacional y, como respuesta, su estrategia se ha limitado a reducir la oferta a través de la erradicación de las materias primas debido a la reflexión de Lee Brown: "Mejor atacar el panal que a las abejas volando".

Por su parte, los bolivianos no aspiran a recibir ayuda externa reembolsable sino que, en cumplimiento de una obligación moral de los consumidores, debe haber un pago de indemnización a través del desarrollo alternativo. Esto puede compensar el enorme daño propinado contra su economía por la eliminación sin sustitución previa de los cultivos de coca. Así se podría recuperar la confianza de los labriegos en el Estado boliviano.

Aunque los peruanos no se oponen al combate contra las plantaciones, advierten que una represión que los deje sin alternativas derivaría en la agudización de la pobreza crítica y en una guerra civil insospechada y, por tanto, proclaman la presencia efectiva del Estado para terminar con el sometimiento de aquéllos al narcotráfico y sus aliados.

AUDAZ POLÍTICA RURAL

Sin embargo, las dos doctrinas no han sido más que mera retórica, a juzgar por la miseria en que han quedado atrapados los ex cocaleros de esas naciones. Ello está provocando el resurgimiento de las siembras tras un explosivo malestar popular, por lo pronto acallado con acciones policiales. En nuestra opinión, la salvación nacional radica en despojar a los bandos violentos de la sumisión campesina mediante una audaz política de desarrollo rural.

Lo que está en juego en Colombia no es la simple erradicación de los cultivos con fines ilícitos exigida por los estadounidenses, sino la lealtad al Estado de los cientos de miles de familias que, para poder sobrevivir, vienen dependiendo de esa actividad. Esa lealtad está refundida por su profunda desconfianza en el Estado e hipotecada a unos subversivos que antes se ufanaban de izquierdistas. Éstos les han arrebatado la confianza a la fuerza o se la han comprado mediante su supuesta protección, que se disputan a sangre y fuego con los paramilitares, sus feroces competidores en el tráfico clandestino de narcóticos y de armas. Ni el gobierno ni la clase dirigente se han percatado cabalmente de que la salvación nacional no radica en otra cosa que en despojar a ambos bandos de la sumisión campesina mediante una audaz política de desarrollo rural de largo y sustancial alcance, ante la cual necesariamente aquélla tendría que aplazar sus respectivos anhelos particulares.

EL NECESARIO PLAN EUROPA

La presidencia de la Unión Europea ha declarado que "no hay solución militar que permita lograr una paz duradera. Este país conoce una violencia endémica cuyas causas van más allá del conflicto engendrado por las guerrillas y el tráfico de drogas. La Unión Europea alienta sin reservas al

gobierno colombiano a que adopte reformas estructurales que permitan reducir las desigualdades, fomenten el progreso social y aumenten el nivel de vida, sobre todo en el campo. Al reclamar una “política agraria ambiciosa”, agrega que “habría que prestar especial atención a los campesinos que han conservado cultivos tradicionales, con el fin de darles los medios para poder resistir a la presión o a la tentación de optar por la ilegalidad... Las experiencias llevadas a cabo en otros países andinos para reducir los cultivos ilícitos han dejado patente que si el problema se aborda en un único país, sólo se consigue desplazar a otro país vecino. La lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada sólo sería eficaz si se planea en los ámbitos regional e internacional”. En ese caso, ¡¡bienvenido sea el “Plan Europa”!!

SÍSIFO EN LOS ANDES

Con los aportes de los grandes países consumidores se puede adelantar una estrategia de desarrollo rural alternativo en la región andina. Es innegable el buen dividendo que para Colombia ha significado la exposición internacional del conflicto político y social que padecemos. Gracias a ello, el mundo está mejor enterado sobre lo que nos aqueja y entiende más que antes su estrecha conexión con las etapas de producción primaria, elaboración y tráfico de estupefacientes y, por ende, la ostensible corresponsabilidad de las sociedades donde se concentra su comercio detallista. Pero falta edificar y aplicar una auténtica visión regional del problema con el fin de ir más allá de los esfuerzos aislados de gobiernos del área andina, casi siempre con actitudes más reactivas que espontáneas.

Nuestros países han venido desplegando una nueva versión del mito de Sísifo: la práctica de cargar, cada uno por su lado, el insoportable peso del problema que suele expresarse en términos de violencia y miseria contra las gentes pobres del campo. Si se reprime en el Monzón y el Alto Huallaga en Perú, o en Los Yungas y el Chapare en Bolivia, crece en Colombia. Y si se persigue dentro de Colombia primero en Guaviare y luego en Caquetá, revienta en Putumayo, el Catatumbo y la serranía del Perijá. Y si se trata de eliminar allí la siembra, entonces los habitantes de las provincias vecinas de Ecuador y Venezuela entran en pánico. Y así, sucesivamente, avanza la ola de esta condena sin fin.

NARCOCADENA PRODUCTIVA

Por su parte, los narcotraficantes actúan mediante una muy bien orquestada campaña corporativa y zonal, como mandan las leyes contemporáneas del mercado y los principios de la administración de los negocios, orientados fundamentalmente hacia la demanda y ligados a través de una impecable atención en materia de servicios a todos los eslabones de las cadenas productivas de las drogas, empezando por los cultivadores, a quienes

proporcionan asistencia técnica, semillas, agroquímicos y toda la financiación. Asimismo, se encargan de la protección personal de los labriegos, controlan el procesamiento y la distribución y velan por la recolección oportuna de las cosechas y su correspondiente y cumplido pago, dentro del contexto de una genuina modalidad de agricultura por contrato con todas las garantías necesarias.

Dentro del marco actual de la globalización, competir por la vía de la disuasión con semejante red de eslabones del circuito de estas actividades ilícitas exige romper con los esquemas convencionales de las políticas nacionales y apartarse de la ortodoxia tradicional del manejo segmentado y desarticulado del flagelo. Sólo con el aporte mayoritario de recursos proveniente de los grandes países consumidores se podrá adelantar una estrategia integral de desarrollo rural alternativo para toda la región andina.

Impactos sobre Bolivia

Antonio Aranibar

EL PRETEXTO DEL PLAN COLOMBIA

En Bolivia no vamos a echar la culpa al Plan Colombia de nuestros problemas. Nuestro verdadero problema es el Plan Banzer, que desde 1997 quiere llegar a la "coca cero" mediante la militarización, el olvido del desarrollo alternativo y la violación sistemática a los derechos humanos, con el perverso resultado de instalar la violencia fratricida por primera vez en nuestra historia.

Sería un error que la simplificación estadounidense de la lucha contra el narcotráfico a través del Plan Colombia se convierta en el generador de todos nuestros males que, en nuestro concepto, está en la "ley del hombre", en la visión de EE.UU. de la lucha contra el narcotráfico que se impone a América Latina, e incluso a los europeos, que no tienen capacidad para enfrentarla. Esta es la realidad de las cosas.

La Unión Europea no está de acuerdo con el Plan Colombia y financieramente no de modo suficiente. Pero en realidad, Europa no tiene una posición política clara y propia con relación al conjunto de los países latinoamericanos, porque constatamos que es un "gigante económico pero un enano político", sin posibilidad de contrarrestar la visión prohibicionista estadounidense que impide una genuina lucha contra el narcotráfico.

TEMA DE FONDO

Tal como señalamos en una carta a la ONU que firmamos en 1998, el narcotráfico hace un daño enorme a la humanidad y a nuestros países, pero el daño que genera la lucha contra el narcotráfico concebida en términos estadounidenses es igualmente funesto. El tema de fondo es que estamos

en un círculo vicioso y sin salida, porque no podemos quedarnos pasivos frente al narcotráfico pero si reaccionamos como está haciéndose en esta lucha de Estados Unidos, tenemos iguales o peores efectos para nuestros países. El problema de fondo –y hay que decirlo con toda claridad– es que no se vislumbran propuestas alternativas suficientemente diseñadas.

Todo aquel que plantee el tema de la lucha contra el narcotráfico en términos de una guerra en la que debe eliminarse a un objetivo y que es el narcotráfico, está planteando una guerra perdida de antemano y nos está llevando por el despeñadero. Es eso exactamente lo que propone Estados Unidos.

BÁNZER Y LA MOVILIZACIÓN COCALERA

Entre el momento de la elección popular en abril y el de su elección congresal en agosto de 1997, Banzer hizo el compromiso unilateral de eliminar la coca y formuló la tesis de sacar a Bolivia del circuito del narcotráfico. Luego lo tradujo en la tesis de “coca cero”, o sea eliminar la coca excedentaria. A partir de ese momento tuvo la oposición del movimiento cocalero y sus expresiones políticas y quedó claro: Bolivia ingresaba a una situación muy delicada, con la militarización de la lucha contra el narcotráfico y la implantación de la violencia en el Chapare, lo que nunca habíamos conocido los bolivianos.

Tenemos una historia política muy rica: movilización del pueblo, compactación de organizaciones populares, fortaleza de la sociedad civil, valor de sus hombres y mujeres en la lucha por sus derechos y libertades, etcétera. Tenemos una historia de hechos revolucionarios, como el del 9 de abril de 1952 –que marcó un hito–, pero no es una historia de guerra civil, de confrontación armada, de violencia fratricida permanente, como el drama colombiano. Nuestra historia es distinta.

COLOMBIANIZACIÓN EN EL CHAPARE

No obstante, el resultado de tres años de aplicación del Plan Banzer en el Chapare es que tenemos un proceso de “colombianización” de Bolivia. Antes de que existiera el Plan Colombia en Bolivia ya teníamos este riesgo: el de la violencia fratricida como componente normal de la resolución de los problemas políticos. Lo que tenemos es una situación incontrolable de violencia y violación sistemática de los derechos humanos, mientras el gobierno se jacta de haber culminado exitosamente su plan de lucha contra el narcotráfico y ha anunciado formalmente que se ha erradicado la última hectárea de hoja de coca excedentaria en el Chapare.

Sin embargo, los líderes cocaleros afirman que nunca habrá una última hectárea de coca en Bolivia. Dada la situación geográfica y social del Chapare y la naturaleza económica del fenómeno del narcotráfico, es sencillamente imposible tener “coca cero”. Sostienen que de una u otra

manera subsistirá este fenómeno, pero por razones políticas el gobierno dice que hay un éxito rotundo. Es así que el mismo Banzer, que prometió coca cero en cinco años, súbitamente lo consiguió un año y medio antes.

Ante las convulsiones sociales de abril y de setiembre, el débil gobierno de Banzer cedió en todas las demandas: concedió todo al Movimiento Indígena Aymara, que es una eclosión poderosísima y muy riesgosa para la unidad y la integridad de Bolivia como nación. Luego vinieron los maestros y les concedió todo. Lo mismo sucedió con la policía, que se lanzó a una huelga: por primera vez en la historia de Bolivia, un conflicto comienza con un pedido de 20% de aumento y termina con una solución del 50%. Se trata de un gobierno impotente frente al conjunto de los sectores sociales, pero impositivo frente al movimiento cocalero.

MILITARIZACIÓN INDUCIDA

Lo que hoy día está pasando en Bolivia no es el resultado e impacto del Plan Colombia sino que está relacionado con la naturaleza perversa del problema tal como está siendo respondido en nuestros países: la militarización inducida por los Estados Unidos. Está claro que el tema es regional, transnacional, mundial, pero las políticas desarrolladas hasta ahora son nacionales, unilaterales, a lo sumo bilaterales, pero sólo con los Estados Unidos. Frente a esta compleja realidad, lo que se pone en riesgo no es sólo la gobernabilidad de nuestros países sino la propia democracia.

Aparecen los eufemismos y las medias verdades, que probablemente son nuestros peores enemigos. Nos encontramos ante la clásica doble moral de los Estados Unidos aplicada en su lucha contra el comunismo: si la lucha contra el narcotráfico se hace en sus términos, pasarán por encima de la democracia, como es el caso de la experiencia del Perú. Durante la guerra fría, la amenaza contra la democracia no venía de los militares sino de los demócratas agazapados en los principios y métodos de la democracia. Ahora, como antes, se trata de una "democracia de baja intensidad" como la que tenemos en Bolivia, con riesgo de soluciones tipo Fujimori o Chávez.

ALTERNATIVAS COMUNES ANDINAS

La cuestión es cómo podemos oponer una visión alternativa a la actual política antinarcóticos. Se trata de impulsar tareas éticas en la lucha contra el narcotráfico y, por ese camino, avanzar hacia la única salida, que es la legalización en todo el mundo. Pero es obvio que no podemos plantear aisladamente esta salida hasta que cambien ciertos determinantes políticos y geopolíticos, como es el tratamiento del tema como uno de seguridad nacional para los Estados Unidos.

Este es el punto de partida y sobre el mismo no deben tenerse ilusiones ni fundamentalismos, sino realismo. Para ello se necesita una convicción

de país, con un espacio en el futuro globalizado y marginalizante del siglo XXI. El destino de Bolivia está íntimamente vinculado con el de la región andina. Para defender la democracia necesitamos más democracia y no más autoritarismo. Para defender la viabilidad de nuestros países necesitamos más patriotismo en el mejor de los sentidos, un patriotismo integrador de las visiones andinas y latinoamericanistas. Busquemos respuestas comunes, como reducir o neutralizar los daños que nos hace este tipo de lucha contra el narcotráfico y aprovechar las ventajas de esta situación.

Desde esta perspectiva tiene sentido discutir el tema del desarrollo alternativo, una asignatura pendiente y fracasada que forma parte de la necesidad de administrar la lucha contra el narcotráfico para darle mayor grado de legitimidad y viabilidad. Pero existen imposibilidades, como la necesidad de cambiar no sólo los supuestos de la economía de la coca sino el mismo modelo económico neoliberal y su ortodoxia. Hay caminos alternativos que deben ser explorados y agresivamente puestos en vigencia: políticas públicas en las que el Estado recobre su función reguladora, mercado competitivo y no excluyente, una sociedad civil activa, democracia participativa y, en este camino, encontrar el desarrollo alternativo.

Impactos sobre el Perú

DESPENALIZAR AL PRODUCTOR

Alberto Arciniegas

Guardando distancias de tiempo y dimensión, desde una visión militar el problema peruano es similar al colombiano, por lo que vale la pena reflexionar sobre nuestra experiencia al encarar la problemática del narcotráfico y la subversión en un territorio concreto.

En el año 1989 me tocó ser jefe político militar del 22% del territorio nacional: Alto Huallaga (Huánuco y San Martín), Ucayali y Aguaytía (Ucayali), Requena (Loreto) y una parte del departamento de Amazonas. En estas zonas la coca era el cultivo prevaleciente. Aunque el arroz y el maíz también eran importantes, se pudrían en los almacenes de ECASA y ENCI, organizaciones estatales que compraban estos productos. La situación era: campesinos y coca por todos lados, dos cooperativas quebradas (Naranjillo y Tocache) y un programa de las Naciones Unidas que era el único que se ocupó de darnos asesoría técnico-productiva y apoyo internacional para neutralizar la presencia estadounidense que nos presionaba hacia una política represiva.

Sendero Luminoso había realizado un paro exitoso en 1988, cerrado y destruido partes de la carretera Marginal y tomado Uchiza con el apoyo del pueblo, matando a todos los policías en la Plaza de Armas. Nos habían encargado pacificar una zona que llevaba nueve años de guerra y en donde el pueblo era amigo de Sendero Luminoso y enemigo del Estado.

En esta situación decidimos tener como proyecto político la Constitución del año 1979 y convencer a los campesinos de que éramos mejores que Sendero Luminoso. Sin embargo, como dijo hace muchos años Pedro el Grande, “política sin fuerza es como música sin instrumentos”. Por ello, paralelamente dimos múltiples combates contra columnas armadas de Sendero Luminoso. Para una lucha de este tipo es indispensable que la Fuerza Armada tenga claro que es parte del pueblo, que le ha entregado las armas para su defensa y no para su destrucción. Sólo con un concepto ideológico y constitucional de este tipo se puede detener a la subversión.

Dentro de los conceptos que teníamos los militares hasta 1989, el primer objetivo de la guerra contrasubversiva era destruir al enemigo y el segundo ganarse la adhesión del pueblo. Contra la opinión de los estadounidenses, tuvimos la irreverencia de voltear los objetivos: primero ganar la adhesión del pueblo y, con su apoyo, destruir a los subversivos.

Para ello nos basamos en el preámbulo de la Constitución de 1979, en el que se afirma que la célula básica en la sociedad es la familia. Sin embargo los campesinos decían: “Está bien, General, lo que usted dice, pero aquí lo único que nos compran es coca. Si usted me dice que me compran plátanos los sembraré”. Fue suficiente para comenzar a conversar. Nos contactamos con los dirigentes de una cooperativa, pese a la indignación de los funcionarios de la embajada de los Estados Unidos, debido a que en 1989 sus estrategias habían cambiado hacia una concepción militar con la participación del Pentágono en la lucha antidrogas.

Allí aprendimos que el desarrollo alternativo es el conjunto de acciones orientadas a brindar la posibilidad a los campesinos cocaleros de cambiar en forma integral sus cultivos por otros que no estén considerados como materias primas para la producción ilícita de drogas. La erradicación forzosa de cultivos llevada a cabo por el gobierno anterior entre 1998 y 1999, con saldo de heridos y apaleados, nos trajo a la memoria una situación vivida en Uchiza diez años antes, que se hizo con el apoyo del pueblo, compuesto en su mayoría por campesinos cocaleros.

Luego de esos sucesos, el gobierno de entonces dispuso que se creara una nueva zona de seguridad a cargo del Ejército, y después de 63 combates a lo largo de nueve meses conseguimos desarticular a las fuerzas senderistas porque contamos con el invalorable apoyo de los campesinos cocaleros. Los campesinos actuaron de esta manera debido a la oportunidad que se les brindó de cambiar su situación legal al pasar a ser considerados como interlocutores válidos y no como criminales. El mencionado estatus permitió al Estado peruano, con el acuerdo internacional, conseguir que los campesinos participaran directamente en el desarrollo alternativo. No obstante, creemos que es importante considerar la participación de las Fuerzas Armadas como factor preponderante para seguir manteniendo la paz interna.

Perú, Plan Colombia y cambio de gobierno

Alberto Adrianzén

Estamos entrando en una etapa muy compleja, con democracias mínimas, sin condiciones materiales para su consolidación y reproducción y con problemas derivados de una globalización no administrada por las naciones, lo que se refleja en la visible hegemonía del FMI en las políticas económicas y en la aplicación de un modelo neoliberal que ha hecho crecer la pobreza en América Latina. Hoy día en el Perú no sólo hay más pobres en términos absolutos, sino también más pobreza en términos de consumo o gasto –según la información de CUÁNTO–, con las consecuencias políticas que ello implica.

En esta situación, al asumir el gobierno luego de la caída y huida de Fujimori, encontramos no solamente una administración controlada y corrupta, sino que las labores sociales estaban absolutamente deterioradas en términos morales. La lógica de la trafa era terrible, el clientelismo político generalizado e inmenso el grado de corrupción hallado.

Otro problema ha sido la clase política, que no se ha reciclado y ha perdido contacto con la sociedad. Este fenómeno no ocurre sólo en el Perú sino que se nota con preocupación en varios países de América Latina. Venezuela es un gran signo de interrogación, con un régimen plebiscitario, casi el modelo perfecto en política de una persona que somete todo a plebiscito –como el último sobre las centrales sindicales– y que puede traer consecuencias muy negativas, y con una sociedad que tampoco sabe mucho el rumbo que quiere. Aquí también tenemos la responsabilidad de la clase política venezolana, que ha sido literalmente sepultada.

Ecuador es una sociedad bloqueada políticamente, en la que todos tienen un nombre –los que vienen de la sierra, de la costa, de abajo, de arriba– y no existe un concepto que los unifique como nación. Por ejemplo, al discutir en Guayaquil con unos intelectuales un manifiesto referido a “los países andinos”, éstos sostenían que Guayaquil no era andino. Bolivia es un país que sufre convulsiones cada cierto tiempo y llegará un momento en que habrá una verdadera convulsión. En este contexto, Colombia también enfrenta problemas muy graves.

El Plan Colombia diseñado por el gobierno colombiano tiene objetivos positivos de fortalecimiento del Estado, respeto de los derechos humanos, combate al narcotráfico y diferenciación entre narcotráfico y guerrilla. Se trata de la última oportunidad que tienen los colombianos para buscar la pacificación y encontrar soluciones a problemas endémicos en ese país. El Plan Colombia de los Estados Unidos tiene consecuencias en el desplazamiento de poblaciones, cuestiones ecológicas y violencia interna que pueden trascender las fronteras. Tal es el caso de la enorme presión que está teniendo sobre el Ecuador en materia de desplazamiento, en un país con debilidad del poder y que ha renunciado a ejercer una política económica soberana al dolarizar su economía.

Somos un gobierno que recién comienza, transitorio y con plazo fijo, producto de la crisis terminal del gobierno anterior y de la alianza de partidos en el Congreso de la República. La influencia política del gobierno en el Congreso a través de Acción Popular (AP) y Unión Por el Perú (UPP) es mínima, ya que son partidos chicos, lo que es una virtud y a la vez un defecto. La virtud es que la presión que ejercen estos partidos sobre el gobierno es mínima, y su defecto es que no tienen canales de comunicación que les permitan ser un termómetro de lo que viene pasando en el país. Se entró rápidamente en la etapa de conformar el equipo de gobierno y nos encontramos con que había pocos cuadros que no hubieran estado comprometidos con el fujimorismo y fueran personas honradas y democráticas.

En estas condiciones, recién se está discutiendo en la Cancillería una política frente a Colombia y el Plan Colombia, lo que implica modificar lo anterior. Por ello no tenemos muchas propuestas concretas y específicas que podamos transmitir sobre este tema. Sabemos perfectamente lo que es la droga en el país y tratamos de encaminar el asunto de la mejor forma posible con la ayuda de expertos que conocen el tema, para evitar que se continúe con la política de erradicación y se reactive la Mesa de Diálogo instalada en el Alto Huallaga. Tratamos de atender a los dirigentes que nos visitan y, en la medida de lo posible, comenzar a armar una política antidrogas con un gobierno que sólo va a estar ocho meses en el poder, pero como las elecciones son en abril, tendrá que coordinar las políticas con el gobierno entrante.

A eso se suman las dificultades de un gobierno fragmentado pero también hipercentralizado. Como consecuencia de las mafias que estaban en su interior, era fragmentado en la distribución de las cuotas de poder, pero el Presidente firmaba todo en términos de nombramientos. Ahora estamos armando el gobierno, nombrando personal y tratando de generar políticas públicas, sabiendo que tenemos ocho meses y que, por tanto, no serán definitivas sino iniciales. Estamos iniciando una lucha radical contra la corrupción, promoviendo elecciones limpias y encarando el problema del narcotráfico. En este caso, tenemos que vencer algunas resistencias, como las de la embajada de Estados Unidos, que tiene una influencia notable no solamente en los asuntos del narcotráfico sino en todos los asuntos de la vida diaria del país.

Es así como el pase al retiro de 170 oficiales de la Policía Nacional hace unos días ha generado reparos en la Embajada de Estados Unidos, y parece extraño que en este contexto aparezca un artículo en el Washington Post diciendo que la CIA participó en la captura a Guzmán, como intentando quitar credibilidad al general Ketín Vidal, ministro del Interior, que está abocado a la captura de Vladimiro Montesinos.

Entonces, estamos armando un gobierno y contratando gente que tiene un techo de ocho meses, aunque hay presiones para que nos quedemos más tiempo. La sociedad civil debe moverse y reactivarse para poner temas de agenda para el próximo gobierno, como una mesa de diálogo tripartita con

los trabajadores o una política consensuada sobre drogas. En el tema del narcotráfico, la lógica del gobierno de Fujimori fue entregar el asunto a CONTRADROGAS y al Ministerio de Salud, ya que veía el problema como uno de consumo y no de producción básicamente, lo que tiene que ver con la erradicación como solución final.

Por así decirlo, el Perú está a la vanguardia de la región andina debido a que Ecuador, Colombia, Bolivia y Venezuela, dada la crisis de gobernabilidad en la que se encuentran, pueden pasar por fases parecidas a la del fujimorismo, políticamente hablando. Pero incluso nosotros aún no estamos inmunizados ante esa posibilidad, por el nivel de destrucción política de la sociedad y por el grado de desmoralización que existe. La lógica de los sectores más pobres y mayoritarios de nuestro país es esencialmente antidemocrática, ya que no le importan las futuras elecciones. Tienen la lógica de “cuánto hay y qué me dan”. Existe el temor en la población sobre qué va a pasar con el PRONAA y con la política asistencial. No estamos frente a una población organizada en función del futuro y con una lógica democrática. Por ello no estamos inmunizados frente al resurgimiento de caudillos como Fujimori o Chávez. Lo que tenemos en el país actual son dos estructuras: una militar que estamos golpeando sistemáticamente para erradicar el poder político de las Fuerzas Armadas, y una civil, que es la estructura fujimorista, que está metida en el PRONAA, en el PROMUDEH y en todos lados.

Nuevo mapa del narcotráfico en los Andes

Ricardo Soberón

La política peruana se mueve más rápidamente que internet, pero en los últimos ocho o nueve meses la política regional se está moviendo a la misma velocidad alrededor de lo que ocurre en Colombia. Desde una perspectiva de seguridad regional, son evidentes las enormes contradicciones del Plan Colombia como política pública de seguridad con respecto a la política de lucha contra las drogas. Sostenemos que cualquier plan público que pretenda acabar con el problema de las drogas y erradicarlo se convierte en un fracaso inmediato. Si un país, cualquiera que éste sea, decide “administrar el problema” y ubicarlo en su verdadera dimensión, tendrá mayores posibilidades de solucionarlo.

¿Cuál es y cuál debería ser la situación del Perú con relación al Plan Colombia y sus impactos regionales? Habría que diferenciar, en primer lugar, los impactos reales en su aplicación de los impactos deseados por algunos de los actores que participan en el Plan. Está claro que al interior de los Estados Unidos es muy distinta la posición de la DEA o el Departamento de Defensa con relación al Plan. Asimismo, en el plano regional la posición del presidente Pastrana o la del presidente Chávez también resultan contradictorias al encarar el Plan Colombia.

Con relación al Perú, es obvio que el gobierno anterior fue un promotor fundamental del peligro que representaba Colombia para la situación de la seguridad regional. Incluso podríamos decir que parte de la negociación entre la CIA y el fujimontesinismo fue aceptar el papel del Perú como promotor de una situación de inseguridad regional en los Andes luego de los acuerdos entre Perú y Ecuador. En su estrategia continental, el Perú debía dirigir los esfuerzos para prevenir la internacionalización del conflicto colombiano.

Creemos que estos ocho meses de gobierno de transición nos pueden dar un nuevo espacio, pero vemos algo de lentitud en las decisiones. Los miedos son enormes y las presiones de la Embajada de Estados Unidos en Lima son notables para que el gobierno de Paniagua mantenga una posición sobre drogas acorde con lo que piensa el Departamento de Estado y, de ser posible, una posición con respecto a la situación de Colombia que concuerde con lo que Fujimori y Montesinos sostenían hace algunos meses: la idea del peligro de la internacionalización del conflicto.

Consideramos que una premisa de trabajo en este asunto es “dessegurizar”, quitar al tema de las drogas el terreno de la seguridad nacional. En este sentido no coincidimos con el general Alberto Arciniegas cuando sostiene que si la Policía Nacional se ve sobrepasada le toca a las Fuerzas Armadas combatir al narcotráfico. Creemos que la Fuerza Armada nunca debe encargarse del problema de las drogas.

Visto el tema a futuro, creemos que la posición de política exterior del Perú pudiera ser más interesante si se acerca a una perspectiva brasileña de no injerencia y de respeto por los asuntos internos, de no militarización del problema de las drogas y de no incorporación del problema de Colombia desde una perspectiva regional. Esto no quita que en los últimos meses haya habido niveles de internacionalización del conflicto y sus impactos hayan sido desplazados a otros países por la propia dinámica del narcotráfico.

Quiéranlo o no Washington, Bogotá o Lima, el fenómeno del narcotráfico seguirá regionalizándose. Mientras tanto, el Perú ha tomado una primera medida: la adopción de un anillo de seguridad. En un mapa del cono noroeste de América del Sur observaremos que el nuevo esquema de seguridad regional está dado por el tema antinarcóticos: desde Soto Cano en Honduras hasta la Base de Misiones en Paraguay. Es decir, todo un redimensionamiento del sistema de seguridad estadounidense sobre la base de Manta, la creación de acuerdos para patrullaje conjunto aéreo y marítimo, el rompimiento de los puentes aéreos, etcétera.

La otra perspectiva es la de las Fuerzas Armadas brasileñas alrededor de los países amazónicos como parte del Tratado de Cooperación Amazónico de 1978. Tarde o temprano la política brasileña va a chocar con las estrategias de EE.UU., particularmente en lo que se refiere a la ocupación económica y militar de la cuenca amazónica. En ese sentido, desde una perspectiva estadounidense sería peligrosa la relación que está establecién-

dose entre Chávez y Cardoso para construir un eje Brasilia-Caracas, por lo que ya comienza a enrostrarle muchos de los aspectos que planteaba la administración Clinton para esta parte del continente.

Con el nuevo gobierno del presidente Bush aparentemente hay un apoyo bipartidista al Plan Colombia. De ahí que el temor o la duda va a estar centrado básicamente en si los que ocupen los comités congresales y la Secretaría de Estado serán “halcones aislacionistas” o “halcones imperialistas”, y según esta dicotomía se va a determinar la actitud de Washington con relación al Plan Colombia y sus impactos regionales. Con respecto a Perú, el papel de Fujimori-Montesinos no va a volver a ser desempeñado, lo que es un factor de preocupación para Washington, que tenía al Perú como punta de lanza importante para monitorear permanentemente la situación de Colombia.

Desde la perspectiva de la sociedad civil peruana, si bien hemos reaccionado tarde con respecto al Plan Colombia y sus impactos, podemos ir explorando algunas líneas sobre qué hacer. Primero, habría que señalar que, como política antinarcóticos, el Plan Colombia es un fracaso absoluto para solucionar el problema de la oferta y los cultivos. Habría que denunciar al Plan Colombia por la introducción de mecanismos de control biológico para resolver el problema de los cultivos. En ese sentido, el grupo de monitoreo ecuatoriano del Plan Colombia lo critica por su potencial violación a la Convención de Prohibición de Armas Biológicas, de la cual son parte Colombia y Estados Unidos.

Hace un mes y medio estuvimos en el Carchi, Ecuador, en una reunión con prefectos fronterizos. Tuvimos oportunidad de conversar con el general Yandún, prefecto del Carchi, y le preguntamos su opinión sobre el proyecto de desarrollo norte del gobierno ecuatoriano. Nos dijo que tenía el profundo temor de que uno de los objetivos del Plan Colombia en su perspectiva regional fuera vaciar demográficamente las áreas de frontera con Colombia y luego debilitar cualquier síntoma de tejido social que hubiera, para que las operaciones militares o de inteligencia pudieran realizarse sin mayores dificultades. En el Perú deberíamos tener la misma preocupación. Lamentablemente la zona del Putumayo está muy alejada, lo que explica el poco interés que hay en nuestros círculos en Lima para abordar este tema.

Drogas: Una guerra que no se puede ganar

Enrique Obando

Lamentablemente, la guerra contra las drogas no se puede ganar mientras la demanda siga existiendo. En Estados Unidos ha habido una política de reducción de la demanda, pero no pueden bajar más el consumo porque ya se ha llegado a un nivel en el que deberían cambiar su sistema económico y social, y eso es precisamente lo que no están dispuestos a hacer. Como la

realidad construida en Estados Unidos parte del principio de que el sistema económico y social no puede ser tocado, entonces la idea de acabar con la droga eliminando la producción tiene mucha vigencia en círculos estado-unidenses, pero en nuestra opinión no tiene futuro.

Como países en vías de desarrollo, esta perspectiva es la que nos imponen y es la política con la cual tenemos que trabajar. El problema es que, para Estados Unidos, el tema de la droga es un asunto de seguridad nacional y para nosotros también. Nosotros no podemos decir: "Es un problema de los gringos, que se envenenen solos", porque el tema de la droga ocasiona mafias tan poderosas que llegan al Estado mismo. En el caso de Colombia la mafia le declaró la guerra al Estado, y en un momento casi se la gana, con coches bomba en las ciudades y asesinatos de ministros y jefes de policía. No estamos hablando de la lucha de un grupo subversivo con una ideología determinada sino de una mafia contra el gobierno.

En el Perú, la mafia ha estado en el gobierno en los últimos seis años y de pronto vamos a tener que reescribir la historia con las recientes declaraciones del hermano de Pablo Escobar, quien afirma que éste financió la campaña de Fujimori de 1990. Ello significaría que hemos tenido la mafia de la droga en el poder a través de Valdimiro Montesinos en los últimos diez años. Cuando tenemos Fuerzas Armadas, Poder Judicial y políticos comprados por la droga, estamos hablando claramente de un problema de seguridad nacional. Estamos hablando de gente cuya primera prioridad es trabajar para los amos que les pagan y cuya segunda prioridad será preocuparse por las cosas del país. Definitivamente es un asunto de seguridad nacional para nosotros tanto como puede serlo para los estadounidenses.

El problema es que mientras en Estados Unidos el consumo es un tabú, ya que tiene que ver con un sistema económico que no será cambiado, sencillamente vamos a seguir dando vueltas en círculo sin llegar a ninguna conclusión. Pero, ¿cuáles van a ser las únicas dos salidas a este problema?

Una es hipotética, porque difícilmente se dará en los próximos años: la legalización de las drogas. Esta es una guerra entre economistas y médicos: los economistas, preocupados por subir las curvas de oferta y demanda, dicen que si se legalizan las drogas se acaba la mafia y el precio se va al suelo, con lo que se soluciona el problema. Los médicos dicen que mucha gente morirá por este camino y tienen experiencias directas en personas, aunque no en estadísticas. Sin embargo, hay algunas drogas adictivas al primer uso que son legales, como el cigarrillo y el alcohol, que son fáciles de adquirir por nuestros hijos. El escenario de la legalización sería un tanto complicado, y es difícil que sea aceptado por políticos o por capas importantes de la población.

La otra salida al tema podría ser la "ley de las materias primas", o sea, una droga alternativa y sintética que reemplace a la coca y a la cocaína. Puede pasar con la hoja de coca, la pasta básica y el clorhidrato, lo mismo que pasó con la marihuana. Los colombianos producían una marihuana

extraordinaria, y los estadounidenses les quitaron el mercado produciéndola en su propio país. Los colombianos salieron del mercado, y probablemente en el futuro el proceso de producción, comercialización y consumo de otras drogas también será hecho en los Estados Unidos, con lo cual nuestro problema se acabó —por lo menos en la parte de la mafia— y se quedará en los Estados Unidos. Mientras eso sucede, continuaremos peleando con nosotros mismos, con una guerra impuesta que no podemos ganar.

La guerra que sí se puede ganar, por lo menos en el caso colombiano, es la que no está recibiendo apoyo de los Estados Unidos: la guerra contra la subversión. En Colombia se habla de que hay tres guerras: una contra la guerrilla, otra contra el narcotráfico y una tercera contra los paramilitares. Pero en realidad hay una sola guerra, que es contra el Estado colombiano, el esfuerzo por manejar su propio país, por ocupar su territorio y gobernar. La zona donde sí podrían hacerlo es precisamente donde no hay apoyo de los Estados Unidos, en donde se está dando, como lo impulsado por el general Arciniegas, una guerra política para ganar a la población, porque quien gana a la población gana la guerra.

En este caso, al dar prioridad a la lucha antinarcóticos lo que se está haciendo es arrojar a esa población en manos de la subversión, porque entonces lo que va a hacer el Estado es alinearse con miles de cocaleros y con buena parte de la población de ciertas áreas en donde precisamente está sembrada la guerrilla. Lo que va a hacer finalmente es fracasar en los dos frentes: narcotráfico y subversión.

El control de las drogas por la vía militar en teoría puede hacerse, pero no por mucho tiempo. En el Perú lo hicimos, pero con la Fuerza Aérea, con un grupo pequeño de pilotos que están menos expuestos a la corrupción que, por ejemplo, seiscientos hombres diseminados en el campo. Con interdicción aérea y destrucción de aeropuertos se logró bajar artificialmente el precio de la hoja de coca en el Perú, lo que se puso como ejemplo frente a Bolivia y Colombia. En efecto, se puede controlar militarmente, pero el problema persiste en la medida que el consumo no cesa, con lo que tendríamos que tener un estado policial por los próximos cincuenta años. En cuanto se deja el esfuerzo, resurge la droga. No tiene sentido hacerlo indefinidamente, porque se convierte en la guerra de los cien años, la de nunca acabar.

En el caso peruano hay experiencias que nos llaman a la reflexión sobre el papel de los Estados Unidos en el gobierno de Fujimori con relación a la lucha antinarcóticos. Pareciera que se impuso la política del antiguo oeste, en la que para mantener el orden se buscaba a un bandido, se le daba la chapa de *sheriff* y, como reconocía a los otros bandidos, se encargaba de colgarlos y acababa con el problema. Aquí teníamos al señor Vladimiro Montesinos, que desde el año 1991 recibía US\$ 50 000 mensuales de Demetrio Chávez Peñaherrera. Montesinos era un antiguo conocido de la CIA y el Estado peruano.

Esta era la época en la cual se luchaba contra la subversión y se llegó a un acuerdo entre la Marina de Guerra del Perú y la CIA para grabar las transmisiones radiales de los subversivos en el valle del Huallaga. Al grabar entran las transmisiones de los subversivos, pero también las de los radios del Ejército y los narcotraficantes. La Marina comenzó a darse cuenta de la relación que había entre el Ejército y los narcotraficantes y empezó a armar lo que parecía ser una reunión en el pueblo de Campanilla, entre el entonces presidente del Comando Conjunto, general Hermoza, con Vaticano. Todas estas grabaciones fueron enviadas a la CIA, que sabía exactamente a qué se dedicaba Vladimiro Montesinos y cuál había sido su papel como abogado de narcotraficantes. Lo que ocurrió era que Estados Unidos agarró del pescuezo a la dupla Fujimori-Montesinos y les dijo: "Si ustedes quieren sobrevivir, acaben con el problema de la droga en el Perú con el ingreso de la Fuerza Armada en la lucha antidrogas".

Desde el general Arciniegas, la política peruana había sido que la Fuerza Armada no entrara en la lucha antidrogas por ser corrosiva y no corresponder a su función. El resultado fue que el Ejército y la Fuerza Aérea entraron en esta lucha, mientras Montesinos, que era miembro de una de las mafias del narcotráfico, comenzó a cortar la cabeza a las otras bandas competidoras. Es así como acabó el tráfico de drogas, pero de los que competían con el que estaba ligado al grupo de Montesinos.

Un indicador es el gran número de militares enjuiciados: prácticamente las tres cuartas partes de los jefes políticos militares del Huallaga en la época de Fujimori y una serie de oficiales que misteriosamente comenzaron a ser enjuiciados por la propia institución. Lo que no se entendía era cómo este individuo ligado desde hacía años al tráfico de drogas estaba realizando esa limpieza, pero ahora sabemos que era totalmente útil a los EE.UU. en ese sentido.

Fue así como se acabó la limpieza a fines del segundo gobierno de Fujimori y somos un ejemplo para el mundo. El zar antidrogas estadounidense viene por lo menos en dos oportunidades, felicita al gobierno peruano y a Montesinos por su excelente labor. Luego viene el problema del Plan Colombia y prácticamente el estallido en Colombia. Con la finalización del problema con el Ecuador, Montesinos y Fujimori decidieron movilizar tropas de la costa peruana hacia la frontera del Putumayo. Movilizaron a 2000 hombres y pusieron cuatro nuevos puestos de vigilancia en una zona en la que solamente había dos: estamos hablando de una región que tiene 800 km de línea recta y 1600 si es que seguimos las ciudades del río.

La idea no era impedir el desborde de población, de paramilitares, de las FARC o de lo que fuera hacia territorio peruano, sino dar un mensaje al gobierno colombiano. En el momento en que Perú mandaba a 2000 hombres a la frontera con Colombia, Ecuador hacía otro tanto y Venezuela y Brasil lo propio, montando el escenario de inseguridad regional. Los estadounidenses quieren decirle hace tiempo a Colombia qué hacer pero no

pueden hacerlo oficialmente, porque cuando lo intentaron, los colombianos salieron con el Plan Colombia.

El Plan Colombia era un plan excelente, al cual no se puede encontrar ningún pero, y los estadounidenses dijeron: “Bueno, nosotros vamos a apoyar el Plan Colombia”. Pero evidentemente sólo la parte antinarcóticos en sus aspectos militares. El Plan Colombia original quedó tergiversado, porque la otra parte no tenía ningún apoyo ni sustento económico. Entonces Fujimori dijo: “O ustedes ganan esta guerra o se atienen a las consecuencias”, que son tropas en la frontera peruana, ecuatoriana, venezolana y brasileña. Pero éste fue uno de los típicos *bloofs* a los que nos tenían acostumbrados Fujimori y Montesinos, dado que nadie en su sano juicio podía pensar en una intervención militar en Colombia, ni siquiera Estados Unidos.

Aunque una intervención tampoco es del todo incierta, dado que hay locos en todas partes y Estados Unidos tiene planes al respecto. En este sentido, Fujimori y Montesinos han sido muy útiles a la política exterior estadounidense en el tema de Colombia hasta que salió fuera de su control, y la pregunta es por qué. Hay varias hipótesis. Montesinos es un individuo con mucho dinero. Sólo la compra de los MIG 29 le reportó US\$ 270 millones. Es casi incomprensible que se hubiera metido en un problema tan peliagudo como el tráfico de armas a las FARC justamente en el momento en el cual Estados Unidos estaba apoyando la parte militar del Plan Colombia.

Hay una hipótesis manejada por los militares peruanos sobre por qué lo hizo: por razones patrióticas. Según esta hipótesis, la geografía política del norte de América del Sur se está rediseñando. Ecuador está al borde de la explosión e incluso de la desintegración: Guayaquil por un lado, Quito y la sierra norte lindante con Colombia por otro, con una nación que no va. Luego Colombia, en donde la zona fronteriza por el lado ecuatoriano está pidiendo anexarse al Ecuador, debido al caos interno. Según esta hipótesis, Vladimiro Montesinos, en un acto de supremo nacionalismo, decidió participar en el rediseño de las fronteras, incentivar el caos en Colombia dando armas a las FARC para correr la frontera peruana hacia arriba y recuperar el Trapecio de Leticia. Esta hipótesis ha estado en la mente de algunos militares peruanos como una explicación de la aventura de locos que fue este negocio con las FARC.

Independientemente de su objetivo real, sabemos que fue un negocio de la mafia, que lo que realmente obtuvieron fue algunos millones de dólares y que, finalmente, se produjo la caída de Vladimiro Montesinos. ¿Cómo deja este asunto el tema del Plan Colombia para el Perú? Pues vamos a tener que decidir la política peruana frente al Plan Colombia.

El riesgo de que haya un desborde de población al Perú es cercano a cero. Si vamos a la zona de la frontera y vemos cuáles son los frentes guerrilleros que hay hacia el lado colombiano, no vamos a encontrar nada en el lado peruano. Sí hay guerrilla en el Putumayo para el lado ecuatoria-

no: está el Frente 29 de las FARC que son más o menos doscientos hombres. Luego tenemos el Frente 32, que son cien hombres, y luego el Frente 48, con otros cien hombres en el departamento de Caquetá, todos ellos alejados de la frontera con el Perú. Simple y llanamente no existe riesgo para la seguridad nacional peruana con lo que pueda ocurrir en Colombia. Los ecuatorianos y venezolanos definitivamente sí tienen un problema de este tipo y los brasileños no sabemos, aunque ya han desplazado fuerzas para encararlo, pero nosotros definitivamente no tenemos ese problema.

Las preguntas son: ¿Vamos a entrar en el esquema de Washington y presionar a Colombia con tropas en la frontera? ¿Cuál será nuestra actitud ante la eventualidad de que el Plan Colombia no funcione, como es probable? Finalmente este problema debe tener alguna suerte de arreglo regional que no sea estadounidense a la mala ni por presión de los vecinos, sino dar un tratamiento regional sudamericano.

Se debe hacer a los Estados Unidos a un lado por un tiempo para plantear que el problema es nuestro y que vamos a solucionarlo entre nosotros, y buscar algún entendimiento. En la medida que Estados Unidos son los que tienen el oro, los llamaremos si quieren colaborar con nuestra solución, pero no aceptar una vez más que si hacemos un plan como el de Colombia, un plan excelente, éste termine siendo totalmente distorsionado porque el financiamiento viene solamente para la parte que a los Estados Unidos les interesa.

Los participantes del debate

ALBERTO ADRIANZÉN. Sociólogo, analista internacional y asesor de la Presidencia de la República.

ALEJANDRO ANGULO, S.J. Subdirector del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), institución comprometida con el Diálogo de Paz y Alternativas al Plan Colombia.

ANTONIO ARANÍBAR. Ex canciller de Bolivia durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, experto en el tema de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

ALBERTO ARCINIEGA. General retirado del Ejército peruano, ex jefe político-militar del Alto Huallaga en 1988-1989 y analista de las relaciones entre civiles y militares.

HUGO CABIESES. Economista, investigador de CEPES, presidente de la Asociación Civil Desarrollo Rural Sustentable (DRIS) y asesor de organizaciones de productores de cuencas cocaleras.

CARLOS GUSTAVO CANO. Economista colombiano, consultor del IICA en desarrollo alternativo y uno de los autores de la primera versión del Plan Colombia.

ENRIQUE OBANDO. Máster en Políticas de Seguridad por la Universidad de Washington D.C. Graduado del Centro de Altos Estudios Militares y de la Escuela Superior de Inteligencia Nacional. Profesor de Ciencia Política y Doctrinas Sociales en la Universidad del Pacífico.

JUAN MANUEL OSPINA. Senador de la República de Colombia, economista con estudios de posgrado en el Instituto de Altos Estudios de Ciencias Sociales de París, ex director del Instituto Colombiano de Cultura, presidente de la Federación Antioqueña de Ganaderos, de la Sociedad de Agricultores de Colombia y uno de los autores de la primera versión del Plan Colombia.

RICARDO SOBERÓN. Abogado, especialista en análisis de conflictos internacionales, investigador de Acción Andina y asesor de organizaciones de productores de cuencas cocaleras.