

38

DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Presentación

***E**sta presentación se escribe horas antes de que diversas organizaciones de agricultores y campesinos peruanos, convocadas por la asociación que los agrupa, Conveagro, junto con gremios de otros sectores productivos, se vuelquen a las calles con el fin de presionar al Gobierno peruano para que los términos del Tratado de Libre Comercio (TLC) que se está negociando con los Estados Unidos no los afecte. La intransigencia del grupo negociador del país del Norte y su conocida y persistente política de “zanahoria y garrote”, combinadas con la desconfianza en los criterios —por lo demás imprecisos y, por tanto, poco conocidos— que anima al grupo negociador peruano, han levantado un muro de incertidumbre en un importante porcentaje de la ciudadanía. Algo similar, aderezado con las particularidades nacionales, está ocurriendo en Colombia y el Ecuador, que completan el trío de países sudamericanos embarcados simultáneamente en negociaciones con los Estados Unidos.*

*Las tratativas en curso son parte de las complejas y multivariadas maneras como se se está dando la globalización en el mundo real. Y aunque los artículos contenidos en esta edición de **Debate Agrario** no se refieren directamente a este proceso mundial, en cada uno de ellos puede distinguirse su influencia. Es obvio en el tema del primer artículo, el de Elena Álvarez (“Reflexiones sobre desarrollo rural y alternativo en los Andes”), en el que la autora aborda los problemas relativos a uno de los cultivos más globalizados: la coca. El punto de partida de las reflexiones de Álvarez es la recomendación de un reciente informe del Consejo de Relaciones Internacionales de los Estados Unidos de rediseñar la política vigente de ese país —que enfatiza el lado de la oferta— con respecto al cultivo de la coca, cuya hoja es el principal insumo para la producción del clorhidrato de cocaína: “Antes de plantear una estrategia de desarrollo rural que pueda*

ser efectiva en los Andes —advierte—, es importante evaluar qué es lo que los Estados Unidos y otros donantes han logrado con su política de sustitución de cultivos previa”.

A partir de una revisión de las políticas de ‘desarrollo alternativo’ inducidas por ese país y aplicadas en el Perú, la autora llega a cuatro conclusiones principales: los primeros proyectos de desarrollo rural alternativo no estaban orientados “realmente [a] elevar el estándar de vida de los habitantes rurales [sino a] prevenir el comunismo, evitar drásticos programas de reforma de tenencia de la tierra e impedir la producción y exportación de drogas ilícitas”. Constata, en segundo lugar, que todos los proyectos “fueron definidos y gestionados desde fuera”, lo que hizo de ellos desde la perspectiva de los receptores de América Latina, “un problema de gringos”. En tercer lugar, la agenda política local a menudo entró en conflicto con la agenda internacional (o la de los Estados Unidos). Finalmente, la reiteración de los errores del desarrollo alternativo expresa serios problemas de gestión y “fallas de gobierno”.

Otro tema vinculado a la globalización es el de las migraciones y el dinero que los emigrantes remiten a sus familias en sus países de origen. La magnitud y significación económica de las remesas internacionales —que suman decenas de miles de millones de dólares anuales, y que en el caso del Perú se estiman en alrededor de mil doscientos millones de dólares anuales, cerca del 9 por ciento del total de exportaciones peruanas estimadas para el 2005— han llamado también la atención sobre un fenómeno que no es nuevo pero que ha sido escasamente estudiado: el de las remesas internas.

Unas y otras tienen importantes efectos sobre las familias urbanas y rurales; y en el caso de las remesas internas, sobre todo rurales. Javier Alvarado, David Gonzales y Francisco Galarza (“Ahorro y remesas en las familias: El caso de Huancayo en el Perú”) estudian el efecto de las remesas en la capacidad de ahorro de los hogares que las reciben. En la zona estudiada, ubicada en los Andes Centrales, las remesas internas son bastante mayores que las externas (3,5 por ciento de las familias), dato que contrasta con el registrado en otras regiones del Perú y también en otros países (Ecuador, 14 por ciento; México, 18 por ciento; El Salvador, 28 por ciento).

El estudio muestra que las remesas forman parte de estrategias familiares orientadas a enfrentar una serie de situaciones desventajosas para la familia —menores niveles de educación de sus miembros, su edad avanzada, la falta de seguros, la inestabilidad de los ingresos, la alta tasa de dependencia de los miembros de la familia—. Concluyen los autores que la

emigración es el resultado de una decisión de la familia más que de un individuo, que contribuye a diversificar los riesgos y, por tanto, a reducir la vulnerabilidad de las familias y la probabilidad de caer en situación de pobreza extrema.

El artículo de Sandra Bianco y Miguel Macedo (“Posición de dominio de las empresas desmotadoras e impacto en la formación de precios en el mercado de algodón tangüis en los valles de Huaral y Chíncha”) analiza, como su título lo sugiere, los condicionantes internos en la determinación de los precios. El algodón es en el Perú uno de los cultivos más afectados por los subsidios que el Gobierno de los Estados Unidos otorga a sus productores y motivo de controversias en el proceso de negociaciones del TLC con ese país. La industria textil peruana tiene una larga tradición y sigue siendo una de las más importantes del país. Comprende una cadena productiva completa, que incluye la producción de fibra y termina con la industria de confecciones.

Una de las mayores ventajas comparativas de la producción textil peruana ha sido la alta calidad de su insumo principal, la fibra, de dos variedades de algodón, pima y tangüis, cultivadas en la región costera. La reducción de los precios internacionales, causada por los subsidios norteamericanos, ha ido desmembrando la cadena productiva hasta convertirla progresivamente en una maquila: hoy, casi la mitad de la fibra utilizada por la industria textil nacional es importada de los Estados Unidos. Pero, además del efecto de los subsidios norteamericanos sobre los precios domésticos de la fibra de algodón, también contribuye a su depresión la existencia de oligopolios en los valles donde es producida, como lo demuestran Bianco y Macedo.

Los autores constatan que en los dos valles estudiados las empresas desmotadoras ejercen poder de mercado, y que en el caso de Huaral existe, además, el abuso de dicho poder. También en ambos valles los productores, en su mayoría pequeños, dependen financieramente de esas empresas. Ahora bien: las mismas empresas textiles tienen un poder de mercado respecto de las desmotadoras, por lo que los autores recomiendan, entre otras sugerencias, el entendimiento entre desmotadoras y algodoneros para, en conjunto, encontrar mayores ventajas en la cadena.

Ello no obstante, esta capacidad negociadora resulta sin duda disminuida por lo que se afirmaba líneas atrás, a saber, la posibilidad de que la industria aumente la importación de fibra de calidad inferior pero más barata en los Estados Unidos gracias a los subsidios. Parece, sin embargo, que esta estrategia de la industria textil, consistente en sacrificar la calidad para reducir costos, la ha vuelto más vulnerable respecto de la

competencia de los textiles chinos, que han invadido de manera masiva el mercado mundial. Una reconversión de esta industria hacia productos de alta calidad, utilizando el pima y el tangüis, sin duda mejoraría su competitividad internacional.

Las políticas neoliberales han influido severamente en la orientación del proceso de globalización, al que se han ido ‘adecuando’ las políticas nacionales con la adopción, con distinto ritmo e intensidad, de medidas de ajuste y de reforma estructural. Entre estas últimas destaca el traslado de varias funciones que el Estado cumplía hacia el mercado. Una de las consecuencias de la desaparición de la banca estatal de fomento en varios países latinoamericanos (y de que finalmente ‘el mercado’ no llenara el vacío creado) fue la proliferación de programas de microcrédito en las ciudades y en el campo.

En años recientes, estos programas han sido estudiados desde una perspectiva económica. Pero Katie Wright-Revolledo (“El lado más oscuro de las microfinanzas”) adopta un enfoque poco usual: cómo dichos proyectos desencadenan entre los propios ‘beneficiarios’, en este caso campesinas del departamento de Cajamarca, en la sierra norte peruana, conflictos de poder “que reproducen las relaciones de desigualdad que prevalecen en la comunidad”. Argumenta, sobre la base de la investigación directa de campo, que los grupos de microfinanzas pueden ser vistos “como reforzando las jerarquías y las desigualdades existentes” en lugar de, por el contrario, desafiar las estructuras desiguales. De donde se desprende su recomendación de que dichos programas no solo deben estar bien diseñados, sino que han de considerar el entorno social y cultural en los que se ejecutan.

A su turno, Cristóbal Kay (“Pobreza rural y estrategias de desarrollo rural en Bolivia: ¿Se están impulsando las capacidades campesinas con la ENDAR?”) analiza la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural boliviana, publicada en el 2003. El autor organiza su artículo alrededor de cuatro ejes problemáticos: el papel de los campesinos con escasas posibilidades productivas (aquellos que cierta literatura llama ‘no viables’), la función de las cadenas productivas en los intentos por superar la pobreza rural, las capacidades de gestión de los municipios productivos rurales y de las ONG, y, finalmente, los alcances del crédito rural.

Kay muestra el escepticismo, expresado por la variedad de bolivianos de diferentes sectores a quienes entrevista, sobre la pertinencia de ENDAR para afrontar con éxito el desafío de lograr el desarrollo rural en un contexto en el que predominan la pobreza y el atraso productivo. Asimismo, releva la importancia del aumento de la productividad — pues “la ‘tercera generación de la reforma agraria’ ya no tiene muchas tierras para repartir

y por tanto hay que buscar formas adicionales para superar la pobreza rural”. Escrito cuando Carlos Mesa era aún Presidente de Bolivia, Kay llama la atención sobre el hecho de que, finalmente, la superación del atraso del campo boliviano es un problema de decisiones de política. Su mensaje principal es que “sin una estrategia de desarrollo económico y social que entregue una visión para el futuro” que “requiere un amplio consenso nacional y sólido respaldo de la sociedad civil y de los partidos políticos para lograr su implementación”, poco es lo que se podrá hacer. La inestabilidad política y social, así como el actual periodo de transición gubernamental, ponen de manifiesto la dificultad —y, al mismo tiempo, la urgencia— de alcanzar tal logro.

Mariela Blanco (“La incorporación de la agricultura conservacionista en la región pampeana”) parte de la constatación de que las agriculturas nacionales están siendo afectadas —“reestructuradas”— por la evolución de la agricultura mundial. Por reestructuración la autora entiende “la capacidad de ajuste de las producciones a los nuevos reacomodamientos del capital [...] dando lugar a nuevas formas sociales, económicas y productivas en la agricultura”. Entre ellas, “transformaciones de nivel estructural que se traducen operativamente en los procesos primarios de la producción”.

Tres serían los factores más influyentes en este reacomodo: el incremento del peso de las demandas de los consumidores hacia las producciones agrícolas, la afirmación a escala mundial de una conciencia medioambiental que cuestiona los modelos de productividad que no incorporan las variables de riesgo o impacto sobre el medio ambiente, y la mayor integración de todos los componentes de la cadena agroindustrial.

Varios son los hallazgos del estudio, por lo que aquí mencionamos apenas algunos. Primero, la adopción de la siembra directa transformó el sistema de producción y la organización de los procesos de trabajo. Hubo una disminución de las contrataciones de trabajadores, y se incrementó, al mismo tiempo, el número de horas laboradas. Segundo, se constató la tendencia a la incorporación creciente de tecnologías de procesos para la planificación y gestión de la actividad, y la consolidación del proceso de externalización, como resultado de una articulación más fuerte entre el proceso de producción y de trabajo con profesionales, técnicos o empresas de servicios del sector. Así, la reducción en las tareas de ejecución que presenta la siembra directa, nos dice la autora, se compensa con una incidencia creciente de tareas relacionadas con tecnologías de procesos.

*Cierra esta edición de **Debate Agrario** una reflexión sobre los desafíos de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que orientan su trabajo*

al desarrollo rural. Elaborado por Fernando Eguren (“Las ONG y el desarrollo rural”) después de un proceso de discusión colectiva, el artículo plantea como una de las ideas centrales que no es posible —si alguna vez lo fue— continuar ‘haciendo’ desarrollo rural a partir de la abstracción de procesos más amplios y de la globalización.

En efecto, la creciente interdependencia de las economías y el crecimiento exponencial de las comunicaciones y del flujo de información acabaron para siempre con la ilusión de espacios rurales autocentrados y autosostenidos, y de los proyectos sustentados sobre la concepción de comunidades-islotas. Por lo contrario, cada vez más hay un condicionamiento de los procesos globales sobre las realidades nacionales y subnacionales.

Otros cambios en el contexto que obligan a las ONG a replantear sus horizontes de trabajo son la modificación del papel que cumplen las agencias de cooperación internacional en vista de los procesos de globalización y el replanteamiento de los esquemas de cooperación internacional. Las propias transformaciones de la sociedad rural deberían obligar a las ONG a analizar con más atención y profundidad los procesos sociales, económicos y culturales en curso en las áreas rurales. Asimismo, el autor sostiene la urgente necesidad de profundizar en el concepto de desarrollo —con demasiada frecuencia banalizado—, y la conveniencia de concebir los programas y proyectos de desarrollo rural como procesos de aprendizaje continuo.

Elena Álvarez

REFLEXIONES SOBRE DESARROLLO RURAL Y ALTERNATIVO EN LOS ANDES

Un informe reciente del Council on Foreign Relations (Consejo de Relaciones Internacionales, CFR) en Nueva York recomienda el rediseño de la política actual de los Estados Unidos para los Andes.¹ Esta política enfatiza el lado de la oferta en asuntos antidrogas. El Consejo recomienda que Estados Unidos cambie su política después del 2005, que es cuando se termina el financiamiento para el Plan Colombia. En el citado informe se sugieren nuevas prioridades que incluyan “desarrollo rural y fronterizo, con énfasis en estrategias de reforma de tierras; reformas de políticas que fortalezcan las leyes y consoliden las instituciones democráticas mediante mejoras de la responsabilidad financiera (*accountability*) y transparencia; comercio externo y desarrollo económico; y una política multilateral antidrogas que enfrente los problemas de la demanda en los países consumidores”.

Este trabajo intenta responder a varias de las recomendaciones de política del Consejo haciendo la siguiente propuesta: antes de plantear una estrategia de desarrollo rural que pueda ser efectiva en los Andes, es importante evaluar qué es lo que Estados Unidos y otros donantes han logrado con su política de sustitución de cultivos previa.

Con tal fin, me gustaría reflexionar sobre lo que significa desarrollo rural (DR) y desarrollo alternativo (DA), y acerca de la implementación de estos programas en el pasado. Espero mostrar que políticas que se imponen

¹ Véase *Andes 2020: a New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*. Informe dirigido por Julia E. Sweig en colaboración con Daniel W. Christman y John G. Heimann. Nueva York: Council on Foreign Relations, 2004 (véase el portal <www.cfr.org/pdf/Andes2020.pdf>).

desde fuera a menudo no tienen mucho éxito. Asimismo, es frecuente apoyar políticas que, en el papel, parecen lógicas, pero que son muy difíciles de implementar en la práctica.

El concepto de DA fue concebido en el mundo del desarrollo internacional.² Es la noción de que la producción legal puede sustituir los ingresos producidos por cultivos ilícitos. Esta ha sido la política apoyada para los países productores de drogas ilícitas por las instituciones bilaterales y multilaterales. Los países donantes ven el DA como un instrumento para controlar a las drogas. Los administradores de este tipo de política han apoyado esta medida desde la década de 1970. Y aunque no tuvo mucho éxito, en 1998 el director ejecutivo de la Agencia de Drogas de las Naciones Unidas trató de hacer del DA uno de los pilares fundamentales de su gestión.³

Si bien es frecuente encontrarse con críticas informales sobre el DA, los grupos implementadores muy raramente cuestionan esta política de manera abierta. Aun más: en las mismas organizaciones hay escepticismo sobre la posibilidad de que el DA disminuya la producción mundial de drogas. Sin embargo, esto no significa que no pueda funcionar, o que sus programas deberían ser eliminados. Implica, más bien, que hay que reexaminar y redefinir estos programas usando las lecciones aprendidas del pasado. Significa que los donantes deben coordinar y coincidir en los objetivos que se persiguen, haciendo que los receptores de los programas se “apropien” de ellos. Supone, también, que los programas de DA deben ser parte de una estrategia comprensiva de desarrollo rural en los países en los que se implementa. Lo que significa, asimismo, una coordinación eficiente dentro y fuera de los países, así como también compartir información sobre las mejores prácticas que se derivan de estos proyectos.

En esa línea, este artículo se propone varios objetivos. En primer lugar, se trata de reconocer que la expansión ilícita de la coca ha generado ingresos y niveles de empleo difíciles de sustituir.⁴ Segundo, los programas de

² Véase Munnick, G.: “Notes about Alternative Development in Bolivia”. La Paz: UNDP-FAO, 1997 (documento interno). Uno de los informes más completos sobre las condiciones necesarias para disminuir la producción de coca en los Andes fue elaborado por el US Congress, Office of Technology Assessment: *Alternative Coca Reduction Strategies in the Andean Region*. OTA-F-556. Washington, D.C.: US Government Printing Office, julio de 1993.

³ Véase la interesante discusión sobre desarrollo alternativo presentada por Francisco Thoumi, uno de los analistas de drogas más conocido y que ha participado en muchos proyectos internacionales para estudiar el sector de las drogas en América Latina y otras partes del mundo (Thoumi, F.: “Can the United Nations Support ‘Objective’ and Unhindered Illicit Drug Policy Research?”, en *Crime, Law & Social Change*, vol. 38, pp. 161-183, 2002).

⁴ Véase Álvarez, Elena: “Efectos económicos del sector ilícito de drogas en el Perú”, en John Crabtree y Jim Thomas, editores: *El Perú de Fujimori*. Lima: CIUP-IEP, 1999, pp. 181-215. En este documento la autora resume varios años de investigación sobre la expansión económica de la coca en la selva peruana y lo que ha significado para el crecimiento de esa región.

DA son parte de una larga lista de proyectos de desarrollo impuestos desde fuera por organismos bilaterales y multilaterales a países en desarrollo. Se mostrará que los problemas que contribuyeron a concluir con esos proyectos en el periodo comprendido entre las décadas de 1950 y 1970 son similares y que se han repetido en el tiempo. Tercero, el DA, así como los proyectos comunales y, más tarde, los de desarrollo rural integrado, fueron liderados por donantes extranjeros, percibidos por los países receptores como “foráneos”, y finalizaron cuando el financiamiento externo concluyó. Cuarto, al margen de lo que suceda con los cultivos ilícitos, los países andinos necesitan esfuerzos nuevos para promover el desarrollo rural, aplicando las reglas que están proponiendo los nuevos esquemas; es decir, incorporando a los beneficiarios en este proceso, y adaptando los programas a las condiciones locales.

Los estudios recientes indican que los ingresos generados por la agricultura lícita son muy bajos, y que la pobreza rural es persistente y creciente en los países en los que los cultivos ilícitos son significativos. Así, pues, la pobreza rural tiene que enfrentarse como parte de una estrategia de desarrollo alternativo en la región andina.⁵

¿POR QUÉ LAS DROGAS ILÍCITAS EN AMÉRICA LATINA?

Iban de Rementería,⁶ ex funcionario del UNDCP, afirma que la producción de cultivos ilícitos es prácticamente la *única* alternativa que les queda a los productores agrarios andinos. Esto se debe a las barreras comerciales impuestas por los Estados Unidos y los países industrializados, así como a los subsidios que estos países otorgan a sus propios sectores agrarios.

Para Cotler, conocido científico social peruano, es “la debilidad del Estado para ejecutar la ley, así como la falta de legitimidad que para ciertas capas sociales tienen las normas oficiales”,⁷ lo que explica la gran expansión de las drogas en el Perú y, por inferencia, en los otros países de la región.

⁵ Véase, respecto de la pobreza rural en el Perú, el libro de James T. Riordan, Enrique Vásquez, Roberta van Haeften, Fred L. Mann y Carlos Figueroa: *El ataque a la pobreza: Un enfoque de mercado*. Lima: CIUP-USAID-IDRC, 2002.

⁶ De Rementería, Iban: *La guerra de las drogas: Cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A., 2001. Las drogas ilícitas en las Américas incluyen: hoja de coca para la producción de cocaína, semillas de amapola para la heroína y plantaciones de *cannabis* para marihuana. Debido a que el Perú y Bolivia no producen la mayor parte de cocaína, sino la base y la pasta básica de cocaína, en el texto nos referiremos a los productos de la coca y subproductos, en vez de a la cocaína. Hay indicios de que la amapola también se está expandiendo en el Perú. La amapola y el *cannabis* (marihuana) son también producidas en Colombia.

⁷ Cotler, Julio: *Drogas y política en el Perú: La conexión norteamericana*. Lima: IEP, 1999.

Thoumi,⁸ un destacado analista de drogas, ha redescubierto las instituciones sociales y políticas para explicar la expansión de las drogas y desarrollado una teoría para explicar por qué algunos productores en algunos países producen cultivos ilícitos y no otros. En su marco de análisis, los productores arriesgarán la asignación de activos hacia actividades ilegales si el país involucrado tiene las “destrezas ilegales” necesarias para hacer que la inversión sea exitosa. Según la teoría de Thoumi, las destrezas ilegales incluyen la siguiente lista:

1. Comerciar con insumos ilegales que son a menudo sustancias controladas y tienen que ser pasadas de contrabando u obtenidas en un mercado negro.
2. Cultivar cosechas ilegales.
3. Desarrollar sistemas clandestinos de producción de droga.
4. Vender productos ilegales en el mercado doméstico.
5. Pasar de contrabando los productos finales fuera del país.
6. Desarrollar en el extranjero redes de mercado ilegal.
7. Transportar divisas obtenidas ilegalmente a lo largo de fronteras internacionales e intercambiarlas por otras sin revelar su origen.
8. Lavar e invertir fondos conseguidos ilegalmente, y administrar portafolios de capital obtenidos de la misma manera.

Thoumi usa este enfoque para explicar por qué Colombia es el líder en el negocio de las drogas ilícitas en América Latina: tiene mejores “destrezas ilegales” que Bolivia y el Perú. Desde su punto de vista, la pobreza rural y las crisis económicas no son causas de la producción ilegal, sino más bien mecanismos condicionantes.

A pesar de que Colombia es el líder de la producción de drogas ilícitas, el Perú y Bolivia realizan también un comercio ilícito bastante satisfactorio. Además, después de la caída del Gobierno de Fujimori y de su asesor principal, Vladimiro Montesinos, quedó claro que las “destrezas ilícitas” en el Perú estaban bien organizadas por él.⁹ Álvarez ha investigado que el ingreso generado en las actividades agrícolas lícitas tanto en Bolivia cuanto en el Perú está, en promedio, cerca —o debajo— del ingreso promedio de la pobreza. Este ingreso fluctúa entre 1 dólar y 2 dólares por día (360 dólares por año ó 720 dólares por año). Los estimados del ingreso per cápita de la coca, sin embargo, fueron por lo menos el doble del ingreso de la pobreza per cápita (o alrededor de 1.500 dólares por año), lo que significa que los ingre-

⁸ Thoumi, Francisco: *Illegal Drugs, Economy and Society*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002, p. 79.

⁹ Véase Bowen, Sally y Jane Holligan: *El espía imperfecto*. Lima: Peisa, 2003. *En la sala de la corrupción: Vídeos y audios de Vladimiro Montesinos (1998-2000)*, volúmenes 4-6. Lima: Congreso del Perú, 2004. Pease García, Henry: *La autocracia fujimorista: Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: PUCP-FCE, 2003.

sos de la coca y sus subproductos no fueron tan altos en términos absolutos; sin embargo, el ingreso rural lícito sí fue muy bajo.¹⁰ La misma autora¹¹ encontró también que mientras los traficantes pueden generar millones de dólares en ingresos, los estimados para los agricultores de coca en 1993 fueron de alrededor de 12.000 a 15.000 dólares por año. Lo que quiere decir que los limitados ingresos, en términos absolutos, que los agricultores de coca involucrados en industrias ilícitas generan, podrían ser reemplazados por aquellos que provienen de la agricultura lícita. Sin embargo, dado que el precio al por menor de cocaína (o heroína) por kilo es muy alto, los traficantes podrían fácilmente duplicar (o triplicar) los ingresos de los coccaleros.¹² Este factor es el que hace el DA muy difícil; si la política de interdicción no disminuye los precios de la coca significativamente, el incentivo para cosechar coca es muy importante. Es más: solo si la política de interdicción disminuye la rentabilidad de las drogas en todas las localidades es posible evitar el “efecto globo” o la capacidad de la industria ilícita de moverse hacia otros lugares.¹³

Álvarez¹⁴ también ha estudiado la información de hogares de los coccaleros y los no coccaleros con datos de 1995-1996, y encontró que los hogares coccaleros poseían más activos (por ejemplo, vehículos, VCR, TV, etcétera) que los no coccaleros; además, los hogares coccaleros fueron localizados en áreas con limitados o ningún servicio público (caminos, alcantarillado, agua potable, electricidad). Esto significa que los proyectos de DA pueden incrementar los estándares de vida de los coccaleros proveyéndolos de servicios públicos. Asimismo, la expansión de la coca ilícita en el Perú ha hecho crecer el producto bruto interno (PBI) de la selva.¹⁵

¹⁰ Véase Álvarez, Elena: “Economic Development, Restructuring and the Illicit Drug Sector in Bolivia and Peru. Current Policies”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37 (3), otoño de 1995, pp. 125-149.

¹¹ “The Political Economy of Coca Production in Bolivia and Peru”. Reporte preparado por el North-South Center of the University of Miami en colaboración con el Instituto Cuánto. Lima y La Paz. Albany: SUNY-UCPR, 1993.

¹² Información reciente de la Drug Enforcement Administration indica que el precio de la cocaína al por mayor fluctúa entre los 10.000 y los 38.000 dólares por kilo; mientras que el precio al menudeo en varias ciudades de los Estados Unidos oscila entre los 20.000 y los 200.000 dólares. En el Perú, sin embargo, el precio al por mayor fluctúa entre los 1.500 y los 3.000 dólares por kilo. Esto significa que los traficantes pueden subir el precio en los países productores varias veces, porque el precio local es una porción insignificante del precio al por menor.

¹³ Thoumi, “Can the United Nations ...”, *op. cit.*, 1992, p. 173.

¹⁴ Véase Álvarez, E.: “Economic Size, Structure and the Economic Impact of the Illicit Drug Sector in Peru”. Reporte preparado en colaboración con Cuánto S.A. por the Office of Project Services of the United Nations Development Programme, New York. Versión revisada, 1996. Álvarez, E.: “The Economics Effects of the Illicit Drug Sector in Peru”, en John Crabtree y Jim Thomas, editores: *Fujimori's Peru: The Political Economy*. Londres: University of London, 1999, pp. 106-124.

¹⁵ Véase Álvarez, *op. cit.*, 1999.

El antropólogo Bedoya¹⁶ ha encontrado que el ingreso de la coca en el Perú cumple el rol de un “pequeño efectivo” (“caja chica”) en los hogares rurales, porque la coca es una planta permanente y siempre puede proveer el efectivo necesario para esas familias. Esta es una razón clave que explica por qué el ingreso de la coca es difícil de reemplazar.

Es decir, si Bolivia, Colombia y el Perú no tienen acceso a mercados agrícolas crecientes en el exterior, y si las “destrezas ilícitas” están disponibles en estos países y no se hacen los esfuerzos para superarlas, será extremadamente difícil reemplazar los cultivos ilícitos. Si la pobreza rural no es aliviada en Bolivia, Colombia y el Perú, donde cerca de 50 por ciento de los hogares están por debajo del nivel de la pobreza, las condiciones seguirán siendo propicias para el resurgimiento de las guerrillas, y el malestar rural en Bolivia y Colombia persistirán.

ENFOQUES ANTIGUOS Y NUEVOS PARA EL DESARROLLO RURAL

En la literatura “clásica” del desarrollo económico de la década de 1940 hasta la de 1960, cuando la mayoría de las recetas importantes para el desarrollo económico fueron diseñadas, la noción de desarrollo rural (DR) era realmente inexistente. El desarrollo económico era sinónimo de proceso de industrialización. Las economías tradicionales rurales o agrícolas son transformadas en sociedades industrializadas a través del “gran empuje”, y se construyen muchas industrias a la vez, al estilo de Nurkse/Rosenstein-Rodan, o mediante la elección de industrias líderes específicas (Hirschman). Otros autores, como Walt Rostow, identificaron las precondiciones para el “despegue” hacia una economía industrializada, mientras que otros estudiosos como Arthur Lewis nos dicen que en sociedades “duales” el sector rural tradicional se desarrollará cuando este llegue a ser absorbido por el sector moderno industrial.¹⁷ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) inspiró teorías de industrialización por sustitución de importaciones a partir del paradigma del deterioro de los términos del intercambio y de los precios entre materias primas y bienes industrializados o manufacturados.¹⁸

¹⁶ Véase Bedoya, Eduardo: “Las estrategias productivas y el riesgo entre los cocaleiros del valle de los ríos Apurímac y Ene”, en Carlos Aramburú y Eduardo Bedoya: *Amazonia: Procesos demográficos ambientales*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2003, pp. 119-154.

¹⁷ Véase el libro de texto de Cypher, James M. y James L. Dietz: *The Process of Economic Development*. London: Routledge, 1997, donde se resumen estas teorías.

¹⁸ Véase Kay, Cristóbal: *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. London: Routledge, 1989.

EL SESGO URBANO Y LA POBREZA RURAL COMO PARTE DEL “DUALISMO FUNCIONAL”

En las décadas de 1960 y 1970 hubo una proliferación de artículos que identificaron la política en “perjuicio” del sector agrícola y la ofrecieron como una explicación para su subdesarrollo. El mayor exponente de este enfoque es Michael Lipton con su excelente libro *Por qué los pobres siguen pobres: Un estudio sobre el sesgo urbano en el desarrollo mundial*.¹⁹

Entre los enfoques “radicales”, por ejemplo, aquellos que provienen de los paradigmas del marxismo y del neomarxismo, el subdesarrollo rural y la pobreza son observados de manera opuesta. De un lado, *El desarrollo del capitalismo en Rusia*, de Lenin, y *La cuestión agraria*, de Kautsky, vieron el subdesarrollo rural como una situación transitoria que desaparecería a medida que la agricultura llegara a ser parte de las agroindustrias capitalistas. Los enfoques neomarxistas más modernos de la década de 1970 y principios de la de 1980, a la luz de la persistencia de la pobreza rural, racionalizaron la pobreza rural como una condición necesaria para “abaratarse” el precio de los alimentos, incrementar los beneficios de los capitalistas locales y contribuir a la reproducción del subdesarrollo en la forma que Alain de Janvry denomina el “dualismo funcional”.²⁰

NUEVOS ENFOQUE PARA EL DESARROLLO RURAL²¹

En años recientes, nuevos marcos de análisis para entender el desarrollo rural han proliferado en la literatura. Estos nuevos enfoques, que también pretenden ayudar a disminuir la pobreza rural, están redefiniendo el campo para incluir el territorio, la comunidad, los nichos de mercado y actividades no agrícolas. Según De Janvry y Sadoulet, estos marcos provienen de experiencias exitosas locales implementadas por organismos no gubernamentales y comunidades locales, apoyadas por instituciones progresistas tales como el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). Las características de estas experiencias exitosas se refieren a casos en que los miembros

¹⁹ Lipton, Michael: *Why the Poor Stay Poor: a Study of Urban Bias in World Development*. Cambridge: Temple Smith/Harvard University Press, 1977.

²⁰ Vergopoulos, Kostas: “El capitalismo disforme”, en Samir Amin y Kostas Vergopoulos, editores: *La cuestión campesina y el capitalismo*. México: Editorial Nuestro Tiempo, 1975, pp. 59-237. De Janvry, Alain: *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.

²¹ Véase De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet: “Nuevos enfoques para el desarrollo rural en América Latina”. Trabajo preparado para la CEPAL-FAO, taller sobre Experiencias Exitosas de Reducción de la Pobreza Rural: Lecciones para la Reorientación de Políticas. Santiago de Chile, 27-28 de enero del 2000. También, su “Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural: Experiencias internacionales e implicaciones para la estrategia microrregional de México”. Berkeley: Universidad de California, julio de 2004, trabajo que resume esta literatura.

del proyecto “poseen” o han apropiado su proceso de desarrollo y condicionan su proceso al área local. Estos proyectos responden a las oportunidades del mercado (“orientados a la demanda”), aplican innovaciones y tienen éxito en producir artículos de calidad y desarrollar un “nicho” en esos mercados. En resumen, los nuevos enfoques de desarrollo rural son aquellos que se han originado en el mundo real, liderados por productores concretos, y donde la participación de los miembros del proyecto ha sido muy activa.²² Esas son las experiencias que instituciones como el Banco Mundial, la CEPAL, el BID y otras organizaciones multilaterales y bilaterales están tratando de replicar. La literatura está ahora colmada de referencias a la “nueva ruralidad” y a la nueva agricultura, usando también la experiencia europea como modelo para América Latina.²³

DESARROLLOS COMUNALES Y DESARROLLO RURAL INTEGRADO

Mientras entre las décadas de 1940 y 1970 hubo en el ámbito académico principalmente aproximaciones económicas con sesgo urbano, en el mundo del desarrollo internacional aparecieron formas de desarrollo rural que no se presentaban en los libros de texto de desarrollo económico; es el caso del desarrollo comunitario o comunal (DC) desde la década de 1950 hasta mediados de la de 1960, y el del desarrollo rural integrado (DRI) a fines de la década de 1960 y durante la de 1970. Aunque ambas estrategias están definidas de manera diferente, Lacroix concluyó que ambas fracasaron por problemas burocráticos de coordinación, carencia de una clara comprensión de la naturaleza del desarrollo de las áreas seleccionadas y porque ambos —DC y DRI— fueron programas impuestos por extranjeros. Es interesante notar que los programas de desarrollo alternativo de la década de 1980 adolecieron de problemas similares.

Las metas del DC y del DRI, que fue implementado en la práctica e ignorado por la teoría en la década de 1950, estuvieron más relacionadas “con las metas sociales y los objetivos políticos que con el desarrollo económico”.²⁴ El “concepto de desarrollo comunal fue visto tanto por los

²² USAID ha implementado un proyecto para el alivio y reducción de la pobreza (PRA) usando los “corredores económicos” como medios para fomentar el desarrollo rural de manera exitosa. Este proyecto empezó en el Perú a mediados de la década de 1990, resucitando o redescubriendo la literatura de las décadas de 1960 y 1970 sobre polos de desarrollo. Es difícil de comprender por qué USAID no ha sido capaz de transferir este modelo a la estrategia DA (véase Riordan, James T., Enrique Vásquez, Roberta van Haeften, Fred Mann y Carlos Figuera: *El ataque a la pobreza*, op. cit.).

²³ Véase FAO/Banco Mundial: *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Roma: FAO, 2003.

²⁴ Véase Lacroix, Richard L. J.: *Integrated Rural Development in Latin America*. World Bank Staff Papers, 716. Washington D.C.: The World Bank; 1985, p. 8.

Estados Unidos como las Naciones Unidas, como un medio democrático para inducir el desarrollo social y político”. Las metas del desarrollo comunal estaban definidas desde fuera de los países en desarrollo para asegurar la paz social y política, y, de esta manera, no fueron realmente adoptadas por los países en desarrollo. Fue “una política impuesta, no fue planeada para llevar a cabo cambios revolucionarios del orden económico y político existente”. Los esfuerzos del desarrollo comunal terminaron hacia 1965, cuando el financiamiento de los Estados Unidos disminuyó y hubo un reconocimiento de que las metas no habían sido cumplidas. Lacroix concluyó que uno de los principales puntos en los que la estrategia de DC fracasó fue en desconocer la estratificación social en las comunidades rurales, y, por tanto, la diversidad de intereses de las clases sociales en esas áreas. A esto se añadió que el DC siguió siendo un movimiento externo en la mayoría de países en desarrollo, dirigido y financiado desde el exterior. Lacroix agregó que el propósito de los esfuerzos de estudiar el DC era que errores similares fueron encontrados en el análisis de las estrategias del DRI en la década de 1970.

Según Merilee Grindle,²⁵ la conocida cientista política de la Universidad de Harvard, el sesgo urbano e industrial que caracterizó la política de desarrollo después de las décadas de 1930 y 1940 fue muy importante para alentar a las élites estatales a orientar mayores fondos de capital, bienes y servicios hacia las áreas rurales en la década de 1970. La provisión de alimentos baratos para la clase trabajadora urbana se había venido reduciendo debido al retraso de los productores locales en incrementar la producción doméstica de alimentos, lo que hizo crecer la importación de estos utilizando laspreciadas divisas que podrían haber sido usadas para estimular los esfuerzos de la industrialización. Ambos factores, la creciente importación de alimentos y el uso de las escasas divisas, eran presiones inflacionarias que el Estado asociaba con problemas potenciales para el sector urbano: escasez de alimentos y de capital para los esfuerzos de industrialización. Precios del petróleo en alza y declinantes para muchas de las exportaciones tradicionales primarias de América Latina dieron por resultado un alarmante crecimiento de la deuda externa y las responsabilidades del servicio de la deuda. Así, aumentar la producción de alimentos se convirtió en una prioridad del desarrollo en la década de 1970 y, como resultado, el desarrollo rural figuró prominentemente en los planes de desarrollo nacionales.

El enfoque del DRI fue la estrategia seleccionada para incrementar la producción de alimentos. Suponía una gran inversión de capital en las áreas rurales para elevar la productividad en las unidades de los campesinos y reducir algunos de los aspectos más visibles de la pobreza y el subdesarrollo.

²⁵ Véase su *State and Countryside*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1986, pp. 160-163.

llo.²⁶ Los programas DRI fueron vistos como proyectos más técnicos que políticos, tal como había ocurrido con los proyectos previos del DC.

La perspectiva del DRI ofreció la ventaja de que era un enfoque no redistributivo de los activos del sector rural. Debe recordarse que las décadas de 1960 y 1970 fueron años de reforma agraria en América Latina. De acuerdo con el marco del DRI, a los incrementos domésticos de producción de alimentos les seguirían mayores créditos, mejoras en infraestructura y tecnología, establecimiento de programas de salud, educación y de otros tipos de mejoras en las áreas rurales pobres. El Banco Mundial lideró este esfuerzo, lo que aseguró la participación de otras agencias de crédito. En 1980, como lo indica Grindle,²⁷ el desarrollo rural había llegado a ser la categoría de préstamo más importante del Banco, la mayor parte del cual se destinó a los programas de DRI. Los programas de DRI se basaron en la premisa de que el estándar de vida de los campesinos mejoraría con el acceso al crédito, la extensión de servicios, la revolución verde, el agua, los caminos, los mercados, la infraestructura de salud, la educación para los hijos de los campesinos y fuentes no rurales de empleo. Si bien esto realmente se perdió en la implementación práctica de los proyectos, el DRI suponía que los campesinos beneficiarios serían participantes activos en la planificación e implementación de estos en sus comunidades.

¿Cómo eran los proyectos típicos del DRI? Fueron diseñados con tres componentes: 1) insumos directos de materias primas para mejorar la producción (generalmente la porción más grande del financiamiento del programa); 2) infraestructura para promover y apoyar la producción en aumento; y, 3) infraestructura social: postas de salud y colegios para la educación pública y organizaciones campesinas (generalmente las proporciones más pequeñas de los fondos del programa).

Como en el caso de los proyectos de DA hoy en día, las discusiones acerca de este nuevo enfoque de desarrollo rural estaban en boga en las burocracias nacionales e internacionales con pocos aportes de los legisladores, partidos oficiales, representantes de los grandes hacendados o de los pequeños campesinos, que eran los que se iban a beneficiar de los programas. De manera contraria a como sucede con los programas de DA hoy en día, los DRI no fueron emprendidos en respuesta a las presiones o a la influencia de intereses sociales específicos; por supuesto, tampoco competían con los cultivos ilícitos de gran demanda mundial. Los proyectos de DRI fueron bien recibidos porque no amenazaban políticamente a nadie. Se trató de proyectos con los que profesionales bien intencionados creían que podían ayudar a los pobres del campo. Fue solo durante la implementación de los programas que las agencias estatales encontraron serios obstáculos para la consecución de sus planes.

²⁶ *Ibid.*, p. 161.

²⁷ *Ibid.*

¿Qué falló con el DRI? Primero, según la evaluación de Grindle, no pudo superar las limitaciones que existían en la agricultura campesina dados los problemas de distribución de la tierra y del agua, y falló también en enfrentar seriamente el problema de los campesinos sin tierra. Segundo, todos los esfuerzos y la planificación de estos proyectos estaban orientados a la producción; así, por ejemplo, la asistencia técnica recomendó producir lo que podría ser cultivado en esas áreas, como en el caso de muchos proyectos de DA, y se le otorgó escasa consideración a los requerimientos de la demanda. Tercero, la administración cotidiana de las operaciones y la coordinación con las diferentes agencias se convirtieron en verdaderas pesadillas administrativas. En palabras de Grindle:²⁸

[...] A un gran número de agencias en todos los niveles de gobierno se les asignó responsabilidades y se esperaba de ellas que coordinen sus actividades con una variedad de organizaciones relacionadas. En ocasiones quince o veinte organizaciones estaban involucradas en un plan para una sola comunidad. Se extendieron mucho los problemas de competencia burocrática, animadversiones y ambiciones personales, filosofías diferentes y grupos de clientelismo, así como asuntos de regulación de las actividades, del cronograma de las mismas, de financiamiento y corrupción. Quizás más importante fue el problema de tratar de asegurar el control sobre el personal y la distribución de recursos mientras pudiera tenerse flexibilidad para satisfacer las condiciones locales. Más aun, los recursos para los programas eran frecuentemente asignados de acuerdo a criterios políticos, con poca preocupación por mantener la integridad de soluciones totales en relación a las restricciones de las economías locales. Estos problemas se vislumbraban mejor en la medida que los programas pasaban de la formulación de ‘paquetes’ teóricos a la implementación de proyectos reales.

Álvarez tuvo la posibilidad de participar en el segundo rediseño del Programa de Desarrollo Regional de Cochabamba para la región del Chape de Bolivia, financiado por USAID a principios de 1991, y estuvo en condiciones de observar y percibir de primera mano la pesadilla administrativa de la que Grindle nos habla, así como el uso político del proyecto por los funcionarios bolivianos. La autora también visitó durante varias semanas todos los proyectos de DA en el Perú a inicios de 1998, con el propósito de identificar potenciales proyectos de DA. Visitas más recientes a los proyectos (2003) mostraron problemas similares.²⁹ La problemática de los

²⁸ *Ibid.*, p. 163.

²⁹ En el Perú, el proyecto de DA fue implementado por CARE y luego reemplazado por Chemonics International en el 2002. A Chemonics se le había otorgado formalmente el “nuevo” programa de DA financiado por USAID. La gerencia del proyecto fue cambiada tres veces en los últimos dieciocho meses (véase el trabajo de Rudolph, J. y Miguel Ordinola: “Learning from Failure: The Drug War in Peru”. Ponencia presentada al Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Las Vegas, 7-9 de octubre del 2004).

proyectos de DRI parecía seguir presente. Los cambios en las administraciones de gobierno fueron también un desastre para los proyectos, en la medida en que los nuevos funcionarios trataron de deshacer todo lo que las administraciones anteriores habían hecho. Esto fue especialmente significativo en el caso de Bolivia.

Revisar la literatura del DRI ayuda a explicar por qué el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo³⁰ y la FAO, que financiaron muchos de los programas de DRI de la década de 1970, fueron renuentes a participar en el financiamiento del DA y en su administración.³¹ También ayuda a entender los fracasos y éxitos que encontramos en los actuales programas de DA.

DESARROLLO ALTERNATIVO

El DA, como ya se mencionó, es un término creado en el mundo pragmático del desarrollo internacional. Se refiere a las actividades económicas lícitas que pueden generar ingresos y oportunidades de empleo que eventualmente van a reemplazar un cultivo ilícito. Estas actividades fueron llevadas a cabo en áreas donde han sido erradicados los cultivos ilícitos, así como en zonas donde el cultivo ilícito puede tener el potencial de crecer. Los proyectos de DA han sido una de las principales políticas antidrogas de las Naciones Unidas en los países en los que se produce coca y amapola. Este fue también el caso de varios programas de cooperación internacional, particularmente aquellos programas de países europeos como Alemania e Italia. Las ONG han participado de varias maneras en el proceso de implementación del DA. Los gobiernos de Bolivia, Colombia y el Perú han estado activamente involucrados en programas de DA.

Los proyectos de DA son muy similares a los de DRI. Las diferencias principales, a mi modo de ver, son: a) Los primeros han sido diseñados para promover el desarrollo de productos alternativos que deben ser tan rentables como la coca y sus derivados y dirigirse preferentemente a los mercados de exportación. Es necesario realizar esfuerzos desde el principio para identificar una lista de cultivos alternativos que puedan ser exportados. b) En el caso de las áreas ilícitas de cultivo, los productores vienen de otras zonas agrícolas (aun de áreas urbanas) y se apropian de terrenos disponibles de selva. En el caso de los cultivos ilícitos, la propiedad de los terrenos de selva no está res-

³⁰ El BID ingresó al financiamiento del DA apenas a fines de la década de 1990.

³¹ Uno de los mejores proyectos de UNDCP en el Chapare en Bolivia a mediados de 1990 fue forestal conducido por la FAO. Puede ser importante enfatizar aquí el problema de “jurisdicción” entre las diferentes agencias de Naciones Unidas. Si el problema de las drogas fuera entendido como uno de pobreza o como un problema rural, otras agencias como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o FAO, respectivamente, habrían tenido prioridad sobre el problema de las “drogas”.

tringida y reciben una plenitud de agua de lluvia. Los productores que vienen de la agricultura de sierra alta carecen tanto de tierra cuanto de agua, y están acostumbrados a producir en diferentes condiciones agroecológicas. c) Los proyectos de DA se ofrecen solamente a productores que producían cultivos ilícitos, por lo cual se crean incentivos para que productores lícitos entren a los cultivos ilícitos para, así, poder calificar y obtener los beneficios del DA. d) Los proyectos de DRI estaban basados en el supuesto de que los campesinos tenían que producir alimentos para venderlos en áreas urbanas domésticas y no a los mercados de exportación. Este fue, tal vez, un elemento que determinó el fracaso del DRI. Los proyectos de DRI no buscaban beneficios particularmente altos para los productos que producían: simplemente tenían que aumentar la producción de alimentos.

Si bien el DA ha sido muy popular, su efectividad ha merecido diversos cuestionamientos. Existen varias evaluaciones del DA financiado por organizaciones internacionales y por países donantes.³² No es fácil encontrar estos documentos, porque raramente son publicados o son de naturaleza “clasificada”.³³ Además, a menudo las críticas conciernen más a la forma que a la sustancia. Para muchos analistas, el DA es una política “cómoda”. No es costosa para muchos de los países donantes, pues las burocracias internacionales que administran estos programas y viven de ellos son vistas como contribuyentes con el control de la droga, y los gobiernos beneficiarios disfrutan de recursos extras. Al interior de estos grupos es muy difícil, si no imposible, encontrar una crítica abierta al DA. Pero en estas organizaciones ocurre también, a menudo, que no existe la certeza de que el DA tendrá éxito en disminuir la oferta global de la droga. Esto no quiere decir que el DA no pueda funcionar, o que deba ser eliminado. Sin embargo, sí significa que es necesario reevaluar, revalorizar y rediseñar objetivamente estos programas. Además, si el DA es visto no solamente como un programa de control de drogas sino como otra forma de desarrollo rural, sus beneficios potenciales pueden ser difícilmente cuestionados.

Los problemas encontrados por los proyectos de DRI fueron repetidos por los de DA una y otra vez. Por ejemplo, una recomendación hecha para el rediseño del proyecto regional de Cochabamba y en la región del Chapare de Bolivia en 1991 fue que debería planificar la producción como una respuesta a demandas específicas —los proyectos tendrían que ser orienta-

³² *Drug Control Efforts to Develop Alternatives to Cultivating Illicit Crops in Colombia Have Made Little Progress and Face Serious Obstacles*. GAO-02-291. Washington, D.C.: US General Accounting Office, febrero del 2002. Y también el portal de USAID-Perú (presupuesto de DA para 1999-2004).

³³ Véase una evaluación no crítica del DA en el Perú elaborada por De Jackson, Donald R., Edmundo del Águila, Enzo Defilippi y Alfonso Falla: “Análisis económico y técnico del componente alternativas económicas lícitas del Programa de Desarrollo Alternativo”. Lima, 15 de enero del 2001.

dos a los requerimientos de la demanda—; de otro modo, el proyecto de DA desplazaría la oferta local del producto alternativo y, consecuentemente, disminuiría su precio. Es decir, se encontró que el proyecto planificaba la producción adicional de acuerdo con las condiciones agroecológicas, en lugar de la demanda disponible de bienes que pudieran ser producidos en esa zona. Se recomendó también que USAID ayudase en la reparación de la infraestructura de carreteras, lo que contribuiría con el comercio de los cultivos legales.³⁴

En 1997-1998, cuando se inició la extensión del proyecto de DA con financiamiento estadounidense, nos enteramos de que el proyecto de DA en el Perú había sido planeado de acuerdo con las condiciones agroecológicas de las áreas, y menos en función de la disponibilidad de mercados. Después de varias décadas de experimentación, y basándonos sobre todo en la experiencia boliviana, los funcionarios del DA han aprendido mucho. Los proyectos de “sustitución de cultivos” descubrieron muy rápidamente que las naranjas, las paltas o los palmitos, como cultivos individuales, no podían reemplazar los ingresos que proveían los subproductos de la coca. Este reconocimiento condujo los proyectos regionales en los cuales un grupo de productos reemplazaría los ingresos ilícitos. Cuando la producción regional mostró ser insuficiente para reemplazar los ingresos de la actividad ilícita en Bolivia, todo lo que no era ingreso cocalero se convirtió en alternativa, y así apareció la lógica del DA. Sin embargo, si se estudia el programa del DA después de 1996 en el Perú, parecería que aquí no se había aprendido mucho de la experiencia boliviana. Lo propio ocurre en el caso de Colombia: el dinero de los contribuyentes estadounidenses se sigue usando en proyectos que parecen ser sostenibles. El proyecto Putumayo, que recibió 40 millones de dólares en los últimos años y que parece que tuvo éxito en desplazar a los cocaleros, puede fracasar si el Gobierno colombiano no continúa con ese nivel de financiamiento para ejecutar una carretera.³⁵ Pero un proyecto que es realmente exitoso es aquel que tiene las condiciones de ser sostenible, cosa que no parece suceder en este caso.

En la sección IV de su libro *Reinventando el desarrollo alternativo*,³⁶ el analista colombiano Carlos Cano sugiere redefinir el concepto para incluir varios procesos de “desarrollo rural competitivo”, diseñado para que:

a) “Generen empleo alternativo, estable y bien remunerado, no solamente de origen agropecuario. [...]

³⁴ Álvarez, Elena: “Economic Component for the Redesign of the Cochabamba Regional Development Program”. Cochabamba, abril de 1991.

³⁵ Reunión con funcionarios de Chemonics International del Proyecto Putumayo. Bogotá, marzo del 2004.

³⁶ Cano, Carlos G.: *Reinventando el desarrollo alternativo*. Bogotá: Corporación Colombia Internacional, 2002. (Véase portal <ww.mamcoca.org>.)

b) "Estén en capacidad de sustituir de manera gradual, eficiente y eficaz los flujos de caja de los sistemas de agricultura por contrato que, en general, caracterizan a las cadenas productivas de las drogas. [...]"

c) "Incorporen ejercicios de banca de inversión para identificar y seleccionar proyectos ya existentes, elaborar nuevas propuestas, capacitar empresarialmente a las comunidades, organizar socialmente la producción y a los cultivadores en escalas mínimas. [...]"

d) "Reconozcan la etiología demográfica del fenómeno y que, en consecuencia, también cubran los lugares de origen de los cultivadores emigrantes y ataquen las causas económicas y sociales de su expulsión. [...]"

e) "Estén acompañadas de medidas que les hagan frente a los efectos inhibitorios de las variables macroeconómicas sobre las políticas sectoriales, locales y microeconómicas. Esto es, acudiendo a regímenes de excepción en las políticas de comercio, a un Fondo Andino de Garantías que avale ante la banca nacional e internacional las obligaciones crediticias de aquellos proyectos que adolezcan de insuficiencia en el respaldo y a subsidios directos. [...]"

Debería añadirse a esta lista la creación de lazos directos entre productores e inversionistas, como un elemento fundamental para generar continuidad o sustentabilidad de los proyectos.³⁷

En suma, Cano propone una serie de medidas lógicas y consistentes que podrían asegurar el éxito de la estrategia. Asimismo, el autor sugiere la "andinización" de la estrategia, es decir, hacer que los países productores se unan y trabajen con el propósito de tener una política coordinada que beneficie a todos. De otra manera se puede estar estimulando el ya referido "efecto globo" (la capacidad de la actividad de moverse hacia otros lugares). Las producciones de coca en el Perú y en Bolivia han aumentado en los últimos dos años, después de que la presión por el control de la actividad en Colombia aumentó.

Hay que añadir, sin embargo, que todo esto es irreal si las consideraciones institucionales que descalificaron a los proyectos DRI continúan, y también si las "destrezas ilícitas" no son superadas.

Los efectos económicos de los proyectos de DA en América Latina son realmente confusos, y dependen mucho de cómo se defina el éxito, que, por ejemplo, puede ser concebido como el crecimiento de la agricultura lícita en zonas ex cocaleras. En el caso de Bolivia, la producción lícita aumentó muchísimo en el Chapare, y después de 1998 disminuyó, también significativamente, la producción de coca en el mismo lugar. De acuerdo con las consideraciones del DRI, pues, el DA en Bolivia sería exitoso, pero constituiría un fracaso si se lo analiza con los considerandos del desarrollo comunal: el crecimiento económico no ha sido capaz de producir la paz social en

³⁷ Este es un elemento en el que todos los analistas coinciden (conversaciones telefónicas con James Rudolph y James Riordan).

Bolivia, tal como se observa en la crisis por la que hoy atraviesa.³⁸ Esto se deriva de la escasa participación de los campesinos en la definición de los programas en ese país, así como de las dificultades para encontrar un desarrollo agrario rentable y tan intensivo en mano de obra como el que ofrece la coca.

Otro problema en el Perú ha sido proclamar el éxito del desarrollo alternativo cuando en verdad tal cosa no era cierta. Al respecto, los organismos multilaterales y los nacionales han sido culpables del mismo error. En el Perú, la guerra interna que se desató desde principios de la década de 1980 y principios de la de 1990 provocó la interrupción de los programas del DA, con consecuencias desastrosas. El DA se reinició en los años 1995-1996 y era realmente irreal proclamar éxitos a fines de la década de 1990. El DA es un programa de largo plazo: sus frutos se ven después de largo tiempo, como ha sucedido en Bolivia.³⁹ En realidad, el peor efecto de estas exageraciones consiste simplemente en que esta política se sigue desprestigiando.

CONCLUSIONES

La estrategia principal de desarrollo, al menos desde fines de 1940 hasta mediados de la de 1980 —cuando la tendencia de la liberalización predominaba—, era la industrialización, y el desarrollo rural sucedería como parte de la evolución de la agroindustrialización. Los proyectos de desarrollo internacional aplicados al sector rural que hemos revisado se sucedieron paralelamente a las consideradas estrategias del desarrollo relevantes en esa época.

El desarrollo alternativo es parte de la tradición de las estrategias de desarrollo rural aplicadas por los Estados Unidos y las organizaciones multilaterales, como las Naciones Unidas, para solucionar problemas definidos por los donantes externos. En la década de 1950 los programas de desarrollo comunal fueron lanzados por los Estados Unidos para prevenir que los países apoyasen al comunismo, percibido como el promotor de las guerrillas rurales. A fines de la década de 1960 y principios de la de 1970, una vez más los Estados Unidos y las organizaciones multilaterales, en esta ocasión con el Banco Mundial, adoptaron el desarrollo rural integrado como un medio para prevenir la política de redistribución de tierras y como un medio para aliviar la pobreza rural. Posteriormente, el desarrollo alternativo fue lanzado en el ámbito del desarrollo internacional como un modo de prevenir que los cultivos ilícitos sean vendidos a los Estados Unidos y otros países.

³⁸ Véase el crecimiento significativo del DA en el Chapare boliviano en Tellería, Wálter *et al.*: *Desarrollo alternativo y erradicación de cultivos de coca*. La Paz: Editores Aranibar & Alarcón, 2002. Véase también “Las movilizaciones se radicalizan sin visos de solución”, en *La Razón*, La Paz, 30 de mayo del 2005.

³⁹ Véase Thoumi, “Can the United Nations...”, *op. cit.*

Si se revisa la literatura de esos programas de desarrollo internacional, se puede encontrar varios denominadores comunes que permiten explicar sus limitaciones y entender sus fallas para lograr los objetivos requeridos.

El primer denominador común es que la meta de todos estos proyectos no consistía, en realidad, en elevar el estándar de vida de los habitantes rurales. Su principal objetivo era prevenir el comunismo, evitar drásticos programas de reforma de tenencia de la tierra e impedir la producción y exportación de drogas ilícitas. Complica aun más la situación del desarrollo alternativo el que este deba enfrentar cosechas ilícitas que tienen mercados y precios crecientes a causa del premio pagado por la ilegalidad. Si el desarrollo alternativo no funciona, uno puede ver el florecimiento de la economía ilícita inmediatamente. Esto es algo que los programas anteriores no tuvieron que enfrentar.

Segundo, todos estos proyectos fueron definidos y gestionados desde fuera, de manera que, desde la perspectiva de los receptores de América Latina, eran vistos como un “problema de gringos”: “Es su plata, su gente. ¿A quién le importa?”. De hecho, todos estos proyectos terminaron cuando el financiamiento externo se acabó. Por ejemplo, la Agencia de Naciones Unidas con base en Viena (cuyo nombre actual es Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen) ha visto reducirse sustancialmente su financiamiento para desarrollo alternativo, y ahora se especializa más en información de producción de cultivos ilícitos y menos en proyectos de desarrollo alternativo.

Tercero, un factor importante al tener proyectos impuestos es que la agenda local y la agenda internacional a menudo entran en conflicto, y últimamente la agenda local prevalece sobre los objetivos internacionales, pero con frecuencia con altos costos sociales. Esto es en realidad lo que, en la práctica, muestra la incoherencia de las políticas. Por ejemplo, la erradicación forzosa es políticamente muy difícil de implementar. Las marchas de los cocaleros a las ciudades tanto en el Perú cuanto en Bolivia han obligado a las autoridades a dar marcha atrás e incumplir sus obligaciones con la comunidad internacional.

Asimismo, a fines de 1997 —antes de que las hectáreas de coca decrecieran significativamente, y después de dos décadas de DA— un alto oficial de USAID en Bolivia me comentó que el problema con el DA es que mientras este generaba incrementos en la agricultura lícita, no era capaz de eliminar la producción ilegal. En verdad, los funcionarios bolivianos parecían ver en el financiamiento internacional del DA una forma de pago para forzar al país a reducir su exportación de subproductos de coca ilícitos.

No parece que los programas de desarrollo alternativo de USAID hayan aprendido mucho de la experiencia boliviana: repitieron muchos de los errores cometidos allá a fines de la década de 1980 tanto en el Perú cuanto en Colombia. En efecto, en la década de 1990, con la administración de Fujimori en el Perú, era claro que este no iba a despojar a los cocaleros a través de la erradicación forzosa; después de todo, las guerrillas de Sendero

Luminoso eran aún un recuerdo bastante doloroso de lo que podría suceder si los coccaleros se aliaban con ellas.

El nuevo programa de desarrollo alternativo liderado por USAID en el Perú se reinició en 1995-1996 con el “apoyo” peruano en el papel, pero la industria ilícita, como se ha conocido a inicios del 2000, fue protegida por el asesor principal de Fujimori; la erradicación forzosa no fue aceptada por los coccaleros, y ha generado muchas protestas, sobre todo en los dos últimos años. La erradicación forzosa es requerida para fines de desarrollo alternativo, pero es difícil de imponer y tiene un costo político alto.

Uno pensaría que “las mejores prácticas” serían transferidas a través de los canales de información de USAID. Cuando el Plan Colombia fue lanzado a fines de la década de 1990, los colombianos y USAID parecieron repetir los errores cometidos en Bolivia y el Perú.

Cuarto, la repetición continua de los errores del DA es un síntoma serio de problemas de gestión. En la literatura de políticas (en el sentido de *policy* en inglés) se estudian las “fallas de gobierno” cuando los funcionarios no hacen cumplir las reglas si estas no pueden hacer peligrar el avance de sus carreras. Adicionalmente, debido a la alta rotación en cierto tipo de trabajos, nadie domina el trabajo, pero cuando estos llegan a dominarlo son cambiados a otra asignación. El resultado es una carencia de memoria institucional que puede explicar la ausencia de continuidad de algunos proyectos. Esto, por supuesto, no es solo un problema en USAID: es algo que sucede en grandes organizaciones burocráticas de gobierno en cualquier parte del mundo.

El famoso Consejo de Relaciones Exteriores está seriamente preocupado con el incremento de la pobreza rural y la consecuente inestabilidad política que esto puede crear en los Andes. Sin embargo, si bien la preocupación es válida, las conclusiones del informe del Consejo —“rediseñar la siguiente etapa de la política de Estados Unidos para los Andes priorizando el desarrollo rural”—pueden ser irreales. Mientras el desarrollo rural es una meta legítima e importante, este objetivo tiene que ser *internalizado* y *liderado* por los gobiernos y los receptores locales de aquellos países donde las estrategias serán aplicadas.

Los nuevos esquemas de “desarrollo rural”, por otro lado, pueden ser exitosos casi por definición, ya que no han sido inventados por USAID, UNODC, Banco Mundial o cualquier otra organización multilateral o bilateral. Estas estrategias se derivan de los estudios de casos exitosos, los que las organizaciones internacionales están finalmente aprendiendo a replicar. Asimismo, enfrentar los errores institucionales del DRI, así como luchar contra las “destrezas ilícitas”, es parte del paquete que puede conducir al éxito de una nueva estrategia de desarrollo rural en los Andes.

J. Alvarado, D. Gonzales, F. Galarza

AHORRO Y REMESAS FAMILIARES: EL CASO DE HUANCAYO

El del ahorro familiar es un tema poco estudiado en el Perú. La mayor parte de las investigaciones se han centrado en analizar a escala macroeconómica su impacto sobre el crecimiento económico y la inversión, pero han descuidado el estudio del comportamiento de las familias frente a él. De manera análoga, los trabajos sobre las remesas —un tema de reciente interés— han sido dedicados también básicamente a aspectos macroeconómicos, sobre todo al impacto de los flujos de estas sobre el crecimiento de los países receptores o sobre variables microeconómicas como las características de los receptores o el costo de las remesas. Son casi inexistentes los estudios sobre su impacto en el comportamiento familiar, particularmente aquellos relativos a su relación e influencia en los ahorros.

Este artículo pretende contribuir a llenar en algo este vacío. Así, examinaremos las principales características de las familias que tienen ahorros y las que reciben remesas, la relación entre la tenencia de ahorros y la de remesas, y los determinantes de la probabilidad de tener ahorros y la de recibir remesas. Para ello hemos estudiado el caso de las familias de Huancayo.

Huancayo es una ciudad de la sierra central del Perú ubicada aproximadamente a 310 kilómetros al este de la ciudad de Lima, por encima de los 3.200 metros sobre el nivel del mar. Capital del departamento de Junín, gracias a su cercanía y ubicación estratégica en relación con Lima es la ciudad más dinámica de la sierra peruana.

Nuestra base de información es una encuesta realizada por el Instituto Cuánto S.A. por encargo del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) entre marzo y abril del 2002. Esta encuesta abarcó a 800 familias (400 urbanas y 400 rurales), y es representativa de las familias de Huancayo.

Además, se ha tomado como base parte de los resultados de la investigación sobre los ahorros de las familias de Huancayo realizada por CEPES en el marco del concurso de proyectos de investigación sobre temas económicos y sociales del CIES del 2002.

El artículo está dividido en cuatro secciones. En la primera se presentan brevemente las principales bases teóricas sobre el ahorro familiar y el comportamiento de las familias en lo que concierne a las remesas. En la segunda se muestran y analizan los resultados de la encuesta del CIES en relación con el ahorro. La tercera sección está dedicada al análisis de las remesas en las familias de Huancayo. Por último, en la cuarta se explicitan algunas conclusiones que se derivan del estudio.

ASPECTOS CONCEPTUALES

LOS AHORROS

Son dos las teorías dominantes respecto del tema del comportamiento de los ahorros: (i) la llamada hipótesis del ciclo vital (HCV), planteada inicialmente por Modigliani y Ando¹ y Ando y Modigliani;² y, (ii) la denominada hipótesis del ingreso permanente (HIP), de Friedman.³ Según estas teorías, los individuos escogen entre su consumo presente y su consumo futuro, elección que es vista como resultado de preferencias autónomas y estables y del conjunto de oportunidades que enfrentan. Ambas teorías consideran que los individuos y las familias están preocupados por el consumo en el largo plazo, de manera que los ahorros serían una forma de ‘suavizar’ las fluctuaciones que podrían existir en el consumo ante variaciones en los ingresos; dicho de otra manera, los ahorros son una forma de mantener el consumo. Según ambas teorías, entonces, el consumo estaría determinado por los ingresos que el individuo o la familia espera recibir a lo largo de su vida, de forma tal que serían variaciones en los ingresos corrientes las que determinarían los ahorros. Así, cuando los ingresos corrientes caen debajo del ingreso esperado, los ahorros decrecen para mantener el consumo; mientras que sucede lo contrario cuando los ingresos corrientes se incrementan por encima de los ingresos esperados.

Las diferencias entre la HCV y la HIP son las siguientes. En primer lugar, la HCV señala que el consumo y el ahorro reflejan un momento o un periodo del ciclo vital de un individuo; de acuerdo con esta teoría, dado que el momento en el que una persona se retira de la vida laboral es el de mayor

¹ Modigliani, F. y A. Ando: “Tests of the Life Cycle Hypothesis of Saving: Comments and Suggestions”. *Bulletin* n.º 19. Oxford Institute of Statistics, 1957, pp. 99-124.

² Ando, A. y F. Modigliani: “The Life Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Tests”. *American Economic Review*, vol. 53, 1963.

³ Friedman, M.: “A Theory of the Consumption Function”. *National Bureau of Economic Research General Series* n.º 63. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957.

fluctuación de los ingresos, este retiro es la mayor motivación para ahorrar. De otra parte, los individuos jóvenes tienen pocos ahorros o incluso ahorros negativos, porque en esa etapa de la vida se incurre en gastos para educación y adquisición de bienes. Es en el periodo intermedio del ciclo de vida en el que los ahorros de los individuos se tornan positivos, debido a que los retornos por sus inversiones en capital humano alcanzan su punto máximo y los ahorros para el retiro de la vida laboral adquieren más importancia.

A su vez, la HIP asume que los individuos actúan como si la vida fuese muy larga y se centrasen en los ingresos permanentes y los transitorios. El ingreso permanente sería el valor presente de los ingresos obtenidos a lo largo de la vida, y el ingreso transitorio, la diferencia entre el ingreso permanente y el ingreso corriente. Dado que, según esta teoría, los cambios en el consumo responden sobre todo a las variaciones en el ingreso permanente, el ahorro estará principalmente en función del ingreso transitorio.

Aunque las teorías antes mencionadas son las más usadas para explicar el ahorro de las familias, existen otras. Una de ellas es la teoría psicológica del ahorro,⁴ de acuerdo con la cual las preferencias de los consumidores cambian debido a estímulos externos, de manera particular por sus expectativas y sentimientos, entendidos estos como una función de la evaluación y las expectativas que la gente tiene de sus propias finanzas, de la situación económica del país, del desempleo, etcétera. De esta manera, si la evaluación es pesimista, las familias estarán más dispuestas a posponer el consumo y ahorrar para enfrentar el futuro. Otra teoría respecto del tema del ahorro es la denominada teoría institucional, según la cual los ahorros están principalmente determinados por procesos institucionales constituidos por un conjunto de mecanismos que incluyen normas, incentivos y subsidios.⁵

A nuestro juicio, sin embargo, las teorías antes mencionadas adolecen de debilidades para el análisis de los ahorros que realizan las familias de bajos ingresos en los países subdesarrollados, particularmente aquellas que están en el sector rural, que muchas veces tienen dificultades para acceder a instituciones que les proporcionen servicios de ahorros financieros. Tal como señala Beverly,⁶ las teorías del ciclo vital y del ingreso permanente suponen que los individuos pueden prever sus ingresos futuros y la extensión de su vida; además, las imperfecciones en los mercados de crédito pueden evitar que las familias se presten contra ingresos futuros, y, por lo tanto, no podrían lograr aminorar los impactos en el consumo —y, por consiguiente, alcanzar la senda óptima de consumo— que dichas teorías predicen. Además, la evidencia empírica, sobre todo en los estratos de bajos ingresos, no es muy consistente con

⁴ Katona, G.: *Psychological Economics*. New York: Elsevier, 1975.

⁵ Sherraden, M.: "Stake Holding: Notes on a Theory of Welfare Based on Assets". *Social Service Review*, vol. 64, n.º 4, 1991.

⁶ Beverly, S.: "How Can The Poor Save? Theory and Evidence in Low-Income Households". *Center for Social Development Working Paper* n.º 97-3. St. Louis: Washington University, julio de 1997.

lo que las teorías del ciclo vital y la del ingreso permanente predicen; más específicamente, como Bernheim y Scholz⁷ señalan, el patrón de acumulación de ahorros de individuos sin educación universitaria no es consistente con lo que indican las teorías en discusión. Asimismo, hay numerosa evidencia empírica que muestra que el consumo cae significativamente en el momento de la jubilación y que la senda del consumo está muy relacionada con el ingreso corriente, hechos contrarios a lo que la teoría predice.⁸

Con respecto a la teoría psicológica y a la teoría institucional, hay poca evidencia que soporte sus predicciones. Además, muchos de sus supuestos no son apropiados para explicar los ahorros de los pobres. Por ejemplo, varias de las normas e incentivos que según la teoría institucional son muy importantes en la determinación de los ahorros, están referidos a trabajadores asalariados protegidos por normas laborales que no son aplicables a los trabajadores autoempleados que constituyen la gran mayoría de trabajadores de bajos ingresos, sobre todo en países como el Perú.

Para el análisis del comportamiento y la movilización de ahorros en los sectores de bajos ingresos nos parece más adecuada la teoría de los ahorros como activos.⁹ Las familias pobres, sobre todo las que viven en ámbitos rurales, muchas veces no cuentan con la oportunidad o les resulta muy costoso ahorrar en forma financiera, pues o no tienen acceso a instituciones financieras o estas están muy lejos de sus oficinas, lo que eleva enormemente los costos de transacción de los ahorros; así, optan por ahorrar en forma no financiera, como joyas, ganado o bienes durables.¹⁰ En ese sentido, sus ahorros se pueden considerar como la acumulación de activos que realiza una familia o un individuo; y los ahorros financieros serían un activo financiero. La composición entre las distintas formas de ahorro que adopta una familia sería una función de la disponibilidad que tiene para acceder a las distintas formas de ahorro, y de sus respectivas rentabilidades. Cada una de las distintas formas de ahorro tendría una propensión marginal distinta.¹¹

Empero, resulta importante tener en cuenta que no todos los ahorros financieros asumen la forma de activos. Como bien indica Schreiner,¹² los

⁷ Bernheim, B. y J. Scholz: "Private Saving and Public Policy". *Tax Policy and the Economy*, vol. 7, 1993.

⁸ Repetto, A.: "Incentivos al ahorro personal: Lecciones de la economía del comportamiento". Mimeo. Santiago de Chile: CEA-Universidad de Chile, 2001.

⁹ Beverly, S.: "How Can The Poor Save?", *op. cit.*, 1997. Thaler, R.: "How to Get Real People to Save", en M. Koster, editor: *Personal Saving, Consumption and Tax Policy*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1992.

¹⁰ Alvarado, J.: "Ahorros en la pequeña agricultura", en *Debate Agrario* n.º 12. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), 1991.

¹¹ Thaler, R.: "How to Get Real People to Save", *op. cit.*, 1992.

¹² Schreiner, M.: "Measuring Savings". Documento preparado para el Research Design Project Children and Youth Savings Account Policy Demonstration. St. Louis, MO: Microfinance Risk Management, Center for Social Development at Washington University in St. Louis, 2001.

recursos recibidos en un periodo son ingresos, mientras los recursos controlados en un punto del tiempo son activos. El ahorro es la movilización de recursos en el tiempo o el ingreso que no es consumido en un periodo; en tal sentido, es un flujo. Los ahorros que se mantienen en el tiempo se convierten en activos y son *stocks*. Así, Schreiner señala que el proceso del ahorro financiero tiene tres etapas:¹³ la primera sería el depósito (*putting in*), que implica cambios en la cuenta de balances; la segunda consistiría en mantener los balances (*keeping in*); y la tercera estaría constituida por los retiros (*taking out*). Cada una de estas etapas es un aspecto distinto del ahorro financiero, y los ahorros podrían ser elevados en una etapa pero bajos en otras. Los depósitos y los retiros son flujos. El balance es un *stock*, pero para su medición de mantenimiento en el tiempo es más adecuado considerar un balance promedio en un periodo determinado (*flowified stock*).

De lo anterior se puede inferir que la acumulación de activos financieros implica mantener e incrementar los balances a través del tiempo; es decir, que los ahorros sean mayores a los desahorros. Este proceso implica, según Beverly y otros,¹⁴ tres estadios o etapas y dos grandes estrategias de acumulación de los activos.

La primera etapa de la acumulación de activos sería aquella en la que los ingresos corrientes exceden los gastos corrientes, para lo cual se puede reasignar el consumo o incrementar los ingresos con más trabajo; en todo caso, hay una reasignación de recursos, razón por la cual se la conoce como la etapa de reasignación. La segunda etapa se caracteriza porque los recursos se convierten de formas fáciles de gasto a formas de difícil gasto, o de formas líquidas a formas menos líquidas; esta sería la etapa de la conversión. En la tercera etapa se resisten las presiones para gastar; esta es la etapa de mantenimiento.

Se considera que los individuos siguen dos estrategias de acumulación de activos: la psicológica y la de comportamiento. Las estrategias psicológicas están construidas sobre la base de metas de ahorros, acumulación de activos y reglas prácticas autoimpuestas (*rules of thumb*) para efectuar depósitos y mantener activos, como por ejemplo ahorrar una proporción fija de los ingresos.¹⁵ Las estrategias de comportamiento son las formas prácticas como se materializan las estrategias psicológicas.

¹³ Las etapas que Schreiner (*op. cit.*) indica se pueden aplicar también a otras formas de ahorro. Por ejemplo, en el caso de familias rurales que ahorran en ganado también es posible distinguir periodos en los que incrementan el balance de ganado (depósito) de otros en los cuales mantienen los ganados, y otros en los que consumen o venden el ganado.

¹⁴ Beverly, S., A. Moore y M. Schreiner: "A Framework of Asset-Accumulation Stages and Strategies". *Center for Social Development Working Paper* n.º 01-1. St. Louis, MO: Center for Social Development at Washington University in St. Louis, 2001.

¹⁵ Según algunos autores, como Thaler (*op. cit.*), los individuos toman sus decisiones de ahorro y consumo en función de reglas llamadas de compartimientos mentales. La propensión a ahorrar varía según las fuentes de ingreso. Así, la propensión al ahorro proveniente de bonos o de ingresos extraordinarios de montos significativos, como herencias, es menor.

Si se juntan las dos estrategias y las tres etapas de acumulación de activos se puede construir una matriz de dos por tres. Cada una de las seis celdas representa una estrategia de acumulación, y los ítems de cada una de ellas son los tipos de estrategias dentro de cada grupo (véase el cuadro 1). Como se puede observar, cada etapa implica que primero hay una conceptualización mental de acciones que llevan a la acumulación de activos financieros, para luego plasmarse en acciones propiamente dichas que materializan la acumulación de activos.

Cuadro 1
Etapas y estrategias de la acumulación de activos

Etapas de la acumulación de activos	Tipos de estrategias	
	Psicológicas	De comportamiento
Reasignación	<ul style="list-style-type: none"> – Fijar mentalmente una meta de activos o de ahorros. – Usar cuentas mentalmente. – Buscar incentivos para el ahorro. 	<ul style="list-style-type: none"> – Incrementar la eficiencia. – Reducir el consumo. – Incrementar el ingreso. – Vender activos. – Incrementar las deudas. – Postergar los ingresos para recibir sumas grandes. – Monitorear el flujo de recursos.
Conversión	<ul style="list-style-type: none"> – Visualizar los depósitos como un pago obligatorio. 	<ul style="list-style-type: none"> – Realizar los depósitos primero. – Guardar el dinero informalmente.
Mantenimiento	<ul style="list-style-type: none"> – Adoptar reglas prácticas para limitar el uso de los ahorros. 	<ul style="list-style-type: none"> – Escoger servicios financieros que incrementan los costos de hacer retiros.

Respecto de la motivación de los pobres para ahorrar, la literatura señala varios motivos;¹⁶ entre los más importantes podemos señalar:

- *Motivos de seguro*: Los ahorros son una forma de aprovisionarse en caso se presente algún tipo de contingencia (enfermedad, accidentes, catástrofes, etcétera). Esta función de contingencia se torna más importante en el

¹⁶ Robinson, M.: "Savings Mobilization and Microenterprise Finance: The Indonesian Experience", en M. Otero y E. Rhyne, editoras: *The New World of Microenterprise Finance*. West Hartford, 1994.

caso de sectores que carecen de acceso a sistemas de seguridad social, sean estatales o privados.

- *Para contrarrestar la alta volatilidad de los ingresos:* Las familias ahorran en épocas de altos ingresos para financiar los gastos productivos que se requieren en periodos de escasez de recursos. Este tipo de ahorro es una forma de manejar la liquidez: en un periodo las familias pueden tener superávit de ingresos (por ejemplo, las familias rurales luego de la cosecha), mientras que en otras etapas pueden afrontar déficit. Las familias ahorran en los momentos de superávit para financiar los periodos de déficit.¹⁷ Como señala Udry,¹⁸ cuando los mercados de seguros son incompletos, las transacciones de ahorro y crédito cumplen el papel de permitir a las familias ‘suavizar’ sus flujos de consumo ante la presencia de fluctuaciones aleatorias en el ingreso.

- *Como acumulación para financiar gastos previstos a largo plazo:* Como la adquisición de bienes de considerable valor, ya sea para fines de consumo (televisores, refrigeradoras, automóviles) o de inversión (vivienda, maquinaria y equipo, educación de la familia, etcétera). Este es el motivo de ahorro más afín a los procesos de acumulación de activos financieros descritos en el cuadro 1.

Si la principal motivación para el ahorro es tener un seguro para hacer frente a contingencias, la liquidez y la seguridad serán factores muy importantes para los ahorristas. Asimismo, la liquidez será determinante cuando se busque cubrir la volatilidad de los ingresos; mientras que los que buscan la acumulación se centran en la seguridad y en la tasa de interés.¹⁹

LAS REMESAS²⁰

Aunque en la literatura económica los estudios sobre migración son muy abundantes y datan de hace varios años, no ocurre lo mismo con aquellos sobre las remesas, a pesar de estar íntimamente relacionados con la migra-

¹⁷ Un análisis de este motivo de ahorro en zonas rurales se ilustra en el estudio de Meyer y Alicbusan (Meyer, R. y A. Alicbusan: “Heterogeneidad de la familia rural y los mercados financieros rurales: Una visión desde Tailandia”, en D. Adams, C. González-Vega y J.D. von Pischke, editores: *Crédito agrícola y desarrollo rural: La nueva visión*. San José, Costa Rica: The Ohio State University, 1987).

¹⁸ Udry, C.: “Risk and Saving in Northern Nigeria”. *American Economic Review*, vol. 85, n.º 5, 1995, pp. 1287-1300.

¹⁹ Fiebig, M., A. Hannig y S. Wisniewski: “Savings in the Context of Microfinance-State of the Knowledge”. Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), 1999.

²⁰ Esta sección está basada en el estudio de Solimano (Solimano, A.: “Workers Remittances to the Andean Region: Mechanisms, Costs and Development Impact”. Artículo preparado para la Conferencia sobre Remesas y Desarrollo. Quito-Ecuador, mayo del 2003).

ción. No obstante, como bien señalan Rapoport y Docquier,²¹ en las últimas dos décadas se ha producido un desarrollo en el análisis de las remesas, tanto desde el punto de vista microeconómico cuanto del macroeconómico.

Desde el lado de la microeconomía, los últimos desarrollos enfocan las remesas como una decisión económica de las familias, es decir, una opción que involucra más a la familia que al individuo. De esta manera, las familias asumirían una especie de contrato implícito entre los miembros que migran y aquellos que permanecen en el hogar. Este contrato tendría un horizonte temporal de largo plazo (varios años o inclusive décadas). Los contratos contienen elementos de inversión y repago. La familia invertiría en la educación y en financiar el costo que implica migrar. Todo esto es considerado como un préstamo o una inversión que realiza la familia, particularmente los miembros que no migran. El pago de este préstamo o el retorno de esta inversión se dan una vez que el emigrante consigue trabajo y comienza a enviar remesas. Así, pues, el emigrante sería un activo de alto rendimiento para las familias, pues ofrece mayores retornos que si no hubiera migrado y que los que aportan otros miembros de la familia que no han salido del país.

Otra manera de conceptualizar las remesas es verlas como una forma mediante la cual la familia diversifica su riesgo. Dado que los mercados de seguros y créditos son imperfectos y la mayor parte de las familias de los países donde se produce la migración no tienen acceso a dichos mercados, ellas deben enfrentar serias limitaciones para reducir sus riesgos o mantener el consumo en caso de eventos negativos. En este contexto, la migración de algún o algunos de los miembros de las familias se convierte en una estrategia familiar que ayuda a diversificar los riesgos. Así, pues, las remesas de los emigrantes ayudan a las familias a afrontar los eventos negativos. Cabe señalar que esta forma de ver las remesas supone que los riesgos entre los países de origen y destino no están correlacionados. Es decir, que una recesión económica, por ejemplo, no afectará de manera similar a ambos países.

Respecto de las motivaciones de los emigrantes para el envío de remesas, la teoría microeconómica distingue dos grandes motivos, relacionados más con decisiones individuales que familiares: el altruismo y el interés propio:

- *El altruismo:* Desde este punto de vista, el emigrante envía remesas al hogar porque está preocupado por el bienestar de su familia, y el solo hecho de enviar las remesas le produce una sensación de bienestar. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo las remesas tienden a decrecer, ya que los lazos familiares se debilitan y muchos emigrantes traen a sus familias; pero, cuando los emigrantes retornan llegan con capital fresco, lo que supone un incremento de las remesas.

²¹ Rapoport, H. y F. Docquier: “The Economics of Migrants’ Remittances”. Capítulo del libro *Handbook on Economics of Reciprocity, Giving and Altruism*, próximo a ser publicado por North Holland, 2003.

- *El interés propio*: Esta es una motivación contraria a la anterior. Se supone que, una vez que tienen capacidad de ahorrar, los emigrantes buscan lugares donde invertir sus excedentes. Uno de los elegidos es el país de origen, pues aparte de tener familia que puede velar por sus inversiones, puede lograr altos retornos. Así, la familia administra los activos de los emigrantes durante el tiempo que estos se encuentran fuera del país. Otra motivación de interés propio para las remesas puede ser el deseo de obtener alguna herencia de los padres, de manera que en la medida en que el emigrante haya contribuido al bienestar de los padres será considerado candidato para recibir herencias.

No se ha encontrado en la literatura sobre estos temas trabajos que relacionen el ahorro y las remesas de las familias. No obstante, podemos distinguir que el ahorro y las remesas se relacionan al menos de dos formas: i) a través del ingreso y el consumo; y, ii) como mecanismos para enfrentar el riesgo:

i. A través del ingreso y el consumo: Las remesas incrementan el ingreso de las familias, aumento que puede destinarse al consumo pero también al ahorro. Si la propensión marginal al consumo no sufre variaciones o no se incrementa en una proporción que consuma el ingreso adicional que reciben las familias, el efecto de las remesas sobre los ahorros será positivo. Esto también puede tener un impacto sobre la distribución que la familia hace entre ocio y trabajo. Así, pues, las familias pueden decidir disminuir su participación en el mercado laboral dedicando más tiempo al ocio, manteniendo su nivel de gasto, por lo cual el efecto sobre los ahorros sería nulo.

ii. Enfrentando el riesgo: Una de las motivaciones de las familias para ahorrar es tener un mecanismo que les permita aminorar las fluctuaciones de su consumo, como resultado de eventos negativos (enfermedades, catástrofes climáticas, etcétera). Las remesas podrían cumplir un papel similar para enfrentar esos riesgos, por lo que podrían afectar negativamente la propensión al ahorro.

LOS AHORRISTAS EN HUANCAYO

La mayoría de las familias de Huancayo ahorra. La tasa global de acceso al ahorro (financiero y no financiero) es de 62,6 por ciento, tasa mayor en la ciudad (67,5 por ciento) que en el campo (57,8 por ciento) (véase el cuadro 2). Sin embargo, el ahorro financiero fue minoritario entre los encuestados, pues del total de las familias solo el 19,6 por ciento declaró tener ahorros financieros.²² Este ahorro financiero está mucho más difundido en los ám-

²² Se entiende por ahorro financiero o activos financieros los ahorros (depósitos a la vista, cuentas de ahorro, depósitos a plazo y CTS) que se realizan en las entidades

bitos urbanos, donde la respectiva tasa de acceso llega a 30,5 por ciento, mientras que en el sector rural es de apenas 8,8 por ciento. Este dato resulta lógico si se toma en cuenta que las oficinas se ubican en la ciudad (véase el cuadro 3).

Cuadro 2
Tenencia de ahorros en los hogares de Huancayo
(Porcentajes)

Realiza algún tipo de ahorro	Urbano	Rural	Total
Sí	67,5	57,8	62,6
No	32,5	42,3	37,4
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta CIES Huancayo, 2002.

Un 51,6 por ciento de las familias declararon tener alguna forma de ahorro no financiero, porcentaje similar en ambas zonas (51 por ciento en la ciudad, 52,3 por ciento en el campo), lo que muestra una distribución mucho más simétrica de los ahorros no financieros entre las familias rurales y urbanas en relación con lo observado en el caso del ahorro financiero (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Ahorro financiero y no financiero en Huancayo
(Porcentajes)

Ámbito	Cuentan con ahorros financieros	Tenencia de ahorros no financieros		
		Sí tienen	No tienen	Total
Urbano	Sí tienen	14,0	16,5	30,5
	No tienen	37,0	32,5	69,5
	Total	51,0	49,0	100,0
Rural	Sí tienen	3,3	5,5	8,8
	No tienen	49,0	42,3	91,2
	Total	52,3	47,8	100,0
Total	Sí tienen	8,6	11,0	19,6
	No tienen	43,0	37,4	80,4
	Total	51,6	48,4	100,0

Fuente: Encuesta CIES Huancayo, 2002.

financieras o a través de instrumentos financieros (bonos, acciones etcétera). Mientras que el ahorro no financiero sería aquel que se hace en bienes, joyas, dinero en casa o a través de juntas o panderos.

Por otro lado, la forma más común de ahorro fue guardar dinero en casa. Así lo manifestaron, en las zonas urbanas, 45,8 por ciento de las familias, mientras que en el sector rural esa tasa fue de 48,5 por ciento. En segundo orden de importancia figura el ahorro financiero, con los porcentajes ya señalados. Otras formas de ahorro son bastante marginales (véase el cuadro 4).²³ Estos datos son congruentes con los encontrados en otros estudios de ahorro, y nos muestran una marcada preferencia por formas de ahorro líquidas tanto en las zonas rurales cuanto en las urbanas. Esto último sugiere que las principales motivaciones para el ahorro son el enfrentar riesgos y la volatilidad en los ingresos.

Cuadro 4
Formas de ahorro no financiero en Huancayo
(Porcentajes)

	Urbano	Rural	Total
Dinero en casa	45,8	48,5	47,1
Bienes durables/de capital	5,0	4,5	4,8
Junta o pandero	2,8	1,8	2,3
Préstamo a amigos	0,5	1,0	0,8
Otros	0,5	1,3	0,9
Joyas	0,3	0,3	0,3

Fuente: Encuesta CIES Huancayo, 2002.

Los *stocks* de ahorros —medidos por la mediana— son bastante bajos: 140 dólares en el total de la muestra, 142,9 dólares en el sector urbano y 85 dólares en el sector rural. En lo que respecta a los ahorros financieros, el *stock* promedio es 228 dólares, cifra similar en ambos ámbitos. Los *stocks* ahorrados no financieramente son bastante inferiores a los saldos que se encuentran en los ahorros financieros (véase el cuadro 5). Sin embargo, en el nivel agregado el total de ahorros no financieros de las familias es ligeramente superior (50,5 por ciento) al total de ahorros financieros, debido a que son mucho más las familias que realizan ahorros no financieros (véase el cuadro 3). Estos montos relativamente reducidos son coherentes con las

²³ Cabe indicar que es posible que exista cierta subestimación del ahorro debido a que es difícil discernir el motivo de la adquisición del bien de capital, que puede ser para uso o consumo, para protegerse de alguna eventualidad o como una forma de acumulación. Asimismo, es muy probable que en las familias rurales el ganado, en sus distintos tipos, sea una forma de ahorro que no ha sido captada por la encuesta. También es probable que algunas personas se muestren reacias a informar sobre sus ahorros por temor a una fiscalización. En el caso de las juntas y panderos, quizá para muchos de sus participantes no sean vistos como una forma de ahorro, o sea, considerados como un asunto que pertenece a un círculo cerrado sobre el cual prefieren no informar.

ya mencionadas motivaciones de enfrentar el riesgo y la volatilidad de los ingresos. Los ahorros serían usados principalmente para hacer frente a emergencias o eventualidades que alteren negativamente el flujo de ingresos y gastos corrientes. Por ello, parece difícil incrementar significativamente los saldos de ahorros financieros sobre la base de una redistribución de formas de ahorro no financiero a formas de ahorro financiero.

Cuadro 5
Saldos de ahorros financiero y no financiero

Valores (en US\$)	Promedio	Mediana
<i>Urbano</i>		
Ahorro financiero	776,48	228,57
Ahorro no financiero	213,55	85,71
Total	475,20	142,86
<i>Rural</i>		
Ahorro financiero	693,76	228,57
Ahorro no financiero	299,93	57,14
Total	376,48	85,71
<i>Total</i>		
Ahorro financiero	755,34	228,57
Ahorro no financiero	257,58	85,71
Total	428,47	140,00

Fuente: Encuesta CIES Huancayo, 2002.

De acuerdo con las familias encuestadas tanto en el ámbito urbano cuanto en el rural, se ahorra principalmente para tener la capacidad de enfrentar eventuales emergencias, como accidentes, catástrofes o enfermedades. Un segundo motivo es la educación de los hijos o la propia. El consumo futuro o la acumulación es una razón intermedia entre los motivos para ahorrar; mientras que la inversión en la vivienda, en la microempresa y para la jubilación son motivos que no tienen mucha importancia (véase el cuadro 6).

Estos resultados son totalmente congruentes con las formas de ahorro que predominan en Huancayo, pues, como hemos visto, ambas —el ahorro en casa y las cuentas de ahorro— son formas líquidas a las cuales se puede recurrir rápidamente sin mayores costos de transacción. Es interesante anotar que las formas de ahorro más directamente ligadas a la generación de activos, a excepción de la inversión en educación, no son vistas como motivaciones muy fuertes para ahorrar. De aquí se deduce que los procesos de generación de activos en las familias de Huancayo tienen mecanismos que no necesariamente pasan por el ahorro, y menos aun por el ahorro financiero. De manera particular, los dos activos más valiosos en el sector rural —la

Cuadro 6
Importancia de los motivos para ahorrar*
(Porcentajes)

	Urbano		Rural		Total	
	Promedio	Mediana	Promedio	Mediana	Promedio	Mediana
Emergencias	2,2	1	2,0	1	2,1	1
Educación de los hijos	4,0	3	3,4	2	3,7	3
Consumo futuro	4,4	4	4,0	4	4,2	4
Ampliar la vivienda	5,2	6	4,6	5	5,0	5
Invertir en microempresa	5,0	5	0,5	6	5,0	5
Vejez/jubilación	5,7	6	5,4	6	5,6	6
Otro	6,6	7	6,6	7	6,6	7

* Donde cerca de 1 es más importante y cerca de 7 menos importante. El promedio incluye el valor 0, que significa que no se menciona la importancia del motivo.

Fuente: Encuesta CIES Huancayo, 2002.

vivienda y las parcelas— no representan mayor motivación para ahorrar, lo que puede explicarse por el hecho de que la mayoría de entrevistados ya tenía vivienda o parcela propia en el momento de la entrevista. En cualquier caso, es preciso ahondar las investigaciones para determinar los mecanismos de construcción de activos que emplean las familias en los sectores populares. En relación con la poca importancia del ahorro para la inversión en la microempresa, ella puede relacionarse con el hecho de que en las microempresas no hay una separación entre las actividades de inversión y de consumo, de manera que gran parte del financiamiento de la microempresa es vista como un gasto corriente, razón por la cual tendría una relación negativa con el ahorro.

En las formas de ahorro financiero destaca que el activo financiero más común es la cuenta o libreta de ahorros (véase el cuadro 7). En el sector urbano, entre aquellos que tuvieron ahorros en forma financiera el 67,4 por ciento tenía libretas de ahorro, mientras que en el sector rural esa cifra fue de 63,2 por ciento. Las cuentas corrientes, la forma más líquida de ahorro financiero, son poseídas por el 14,5 por ciento de los ahorristas en el sector urbano y el 28,9 por ciento en el sector rural. Los depósitos a plazo, una forma de ahorro de mucho menor liquidez y asociada a la acumulación, están mucho menos difundidos.

La preferencia por las cuentas de ahorro sobre las otras formas de ahorro financiero puede reflejar varios hechos que no se excluyen entre sí. En primer lugar, es posible que exista mayor información en el público sobre las cuentas de ahorro que acerca de otros instrumentos de ahorro financiero. También puede ser que los montos mínimos que las instituciones exigen para abrir depósitos a plazo pueden significar barreras a la entrada difíciles de superar para las familias de bajos ingresos. Asimismo, es probable que

Cuadro 7
Tipos de activos financieros que posee el hogar
(Porcentajes)

	Urbano	Rural	Total
Cuenta de ahorros	67,4	63,2	66,5
Cuenta corriente	14,5	28,9	17,6
Depósito a plazo fijo	7,2	5,2	6,8
AFP (voluntario)	4,3	2,6	4,0
Otro	6,5	0,0	5,1

Fuente: Encuesta CIES Huancayo, 2002.

esto sea un reflejo de las preferencias por formas de ahorro que les permitan afrontar las emergencias con un bajo costo, por lo que estarán más dispuestos a adoptar formas más líquidas de ahorro financiero.²⁴ Un motivo adicional para preferir las libretas de ahorro es el acceso a tarjetas de débito que las instituciones financieras bancarias ofrecen a sus depositantes. Esto les permite el acceso a liquidez a cualquier hora y lugar donde la entidad financiera disponga de cajeros automáticos.

En cuanto a los montos de los saldos ahorrados en entidades financieras, estos no son muy significativos. Como era de esperar, los mayores montos se dan en los depósitos a plazo, que alcanzan una mediana de 1.429 dólares; les siguen, de lejos, los depósitos a la vista y las cuentas de ahorros con una mediana de 300 y 223 dólares respectivamente (véase el cuadro 8).

La mayor parte de los titulares de las cuentas de ahorros son varones (véase el cuadro 9). Sin embargo, en el sector urbano se encuentra que un

Cuadro 8
Saldos de los activos financieros
(Mediana en dólares)

	Urbano	Rural	Total
Depósito a plazo fijo	1.428,6	1.042,9	1.428,6
Cuenta corriente	571,4	165,1	300,0
Cuenta de ahorros	214,3	357,1	222,9
AFP (voluntario)	127,1	3.142,8	142,9
Total	228,6	267,8	228,6

Fuente: Encuesta CIES Huancayo, 2002.

²⁴ Aunque el ahorro en cuenta corriente o depósitos a la vista es más líquido, este instrumento financiero es generalmente usado por empresas u hogares que tienen cierto tipo

Cuadro 9
Titulares de las cuentas de ahorro según ámbito y género
(Porcentajes)

Género	Urbano	Rural	Total
Hombre	55	92	60
Mujer	45	18	40

Fuente: Encuesta CIES Huancayo, 2002.

significativo 45 por ciento de los titulares de las cuentas son mujeres, mientras que en el sector rural es de solo 18 por ciento. Estos resultados muestran claramente una mayor equidad por género en la distribución de los ahorros entre las familias urbanas que entre las rurales, lo que puede estar relacionado con las mayores oportunidades que ofrecería el sector urbano para ocupaciones remuneradas de las mujeres. Este resultado también podría estar vinculado con mayores niveles educativos de las mujeres en los ámbitos urbanos. Cabe indicar, asimismo, que más del 40 por ciento de los titulares de cuentas de ahorros no son jefes de familia, sobre todo en los ámbitos urbanos, lo que sugiere que estos miembros tienen fuentes de ingresos propias.

Es importante notar que cerca del 60 por ciento de los ahorristas en el sistema financiero realizan depósitos en sus cuentas de ahorros en forma periódica, básicamente cada mes. Esta es, sin duda, una muestra de disciplina en las decisiones de ahorro de estas familias. Curiosamente, esto es más acentuado en el caso de las familias rurales, lo que llama la atención, pues estas familias tienden a tener un flujo irregular de ingresos o, en todo caso, no mensual, como ocurre en el medio urbano. Esto nos lleva a inferir que las familias rurales que ahorran tienen otras fuentes de ingreso aparte de las que provienen de actividades agropecuarias (véase el cuadro 10).

Llama la atención que los montos depositados en forma mensual sean bastante altos en relación con los saldos de las cuentas. Por ejemplo, en el caso del sector urbano la mediana de los depósitos mensuales es más de tres veces la mediana de los saldos ahorrados financieramente por las familias; y en el caso rural representan 1,12 veces.

La mayoría indica que realiza los retiros de manera mensual, con porcentajes similares en los dos ámbitos. Dados los saldos de las cuentas de ahorros, podemos deducir que los montos retirados mensualmente son también importantes. Del comportamiento de las familias de Huancayo frente a los depósitos y retiros se infiere que las cuentas de ahorros en el sistema financiero se usan como una herramienta que permite manejar los ingresos

de negocios que manejan montos significativos en los cuales el pago en cheques facilita las transacciones. Este, por cierto, no es el caso de los hogares de bajos ingresos ni de la mayoría de las microempresas.

Cuadro 10
Periodicidad y monto de los depósitos
(Frecuencia de depósito y mediana en dólares por frecuencia)

	Urbano		Rural		Total	
	Frecuencia	Mediana	Frecuencia	Mediana	Frecuencia	Mediana
Mensual	55,5%	700,0	66,7%	300,0	57,6%	650,0
Irregular	26,8%	200,0	30,8%	350,0	27,6%	200,0
Diario	4,3%	40,0	0,0%		3,4%	
Semanal	0,6%	200,0	2,6%	200,0	1,0%	
Anual	1,2%	750,0	0,0%		1,0%	750,0
No procede	11,6%		0,0%		9,4%	
Total	100,0%	600,0	100,0%	300,0	100,0%	550,0

Fuente: Encuesta CIES Huancayo, 2002.

y los gastos corrientes de las familias. Esto es congruente con la utilización de los ahorros como herramienta para manejar la liquidez y afrontar los riesgos. Es claro que cuando vemos el proceso de ahorro en conjunto —que incluye los depósitos, retiros y mantenimiento de los saldos—, los montos involucrados resultan mucho más importantes que cuando solo observamos los saldos mantenidos en las cuentas (véase el cuadro 11).

Cuadro 11
Frecuencia de los retiros de las cuentas de depósitos
(Porcentajes)

	Urbano	Rural	Total
Mensual	66,9	66,7	66,9
Diario	5,5	3,3	5,1
Semanal	6,3	3,3	5,7
Trimestral	3,1	6,7	3,8
Anual	15,7	13,3	15,3
No sabe	2,4	6,7	3,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta CIES Huancayo, 2002.

La probabilidad de tener ahorros

Para determinar la probabilidad de tener acceso a los ahorros (financiero y no financiero), planteamos un modelo econométrico que incluye como variables independientes las características del jefe familia, y variables rela-

cionadas con el hogar e ingreso; la técnica usada es la regresión logística, y el modelo utilizado es:

$$A = b * Z + \varepsilon$$

Donde:

A: Variable dicotómica con valor 1 = La familia ahorra/0 = La familia no ahorra.

(Ahorro es la tenencia de ahorros financieros y no financieros.)

Z: Vector de las variables explicativas (regresores):

- Nivel de ingresos, que se aproximará a través del gasto anual del hogar.
- Años de edad del jefe de familia.
- Años de educación del jefe de familia.
- Tasa de dependencia familiar (Número de miembros que no trabajan/Total de miembros).
- Titulación de los predios o inmuebles: 0 = Casa no es propia/ 1 = Casa es propia.
- Seguro médico del jefe de hogar: 0 = No tiene/1 = Sí tiene.
- Acceso al crédito: 0 = No tiene crédito (últimos 12 meses)/1 = Sí tiene crédito.
- Emergencias ocurridas: 0 = No ocurrieron (últimos 12 meses)/1 = Sí ocurrieron.

Para todas las variables, el número total de observaciones es 800: 400 en la zona urbana y 400 en la zona rural; excepto para la variable edad, que tiene una observación perdida en el área urbana, por lo que el total de observaciones válidas es 799.

Si evaluamos el modelo, vemos que los signos de las variables que resultan significativas son consistentes con lo esperado. La educación del jefe tiene una relación positiva con la probabilidad de ahorrar, y, según los resultados de la regresión, un año de educación incrementa en más de 7 por ciento la probabilidad de tener ahorros. La educación influiría positivamente en la probabilidad de ahorrar, y permitiría a las familias un conocimiento mayor de las ventajas del ahorro y de las distintas formas de ahorrar. Sin embargo, también la educación puede reflejar una relación positiva de esta variable con los ingresos, pues el nivel de gasto también muestra una relación positiva y significativa con la probabilidad de tener ahorros.

La tasa de dependencia y el acceso al crédito tienen una relación negativa con la probabilidad de ahorrar. En el caso de la tasa de dependencia se infiere que, en la medida en que las familias tienen más miembros que no generan ingresos, disponen de menos recursos para destinar al ahorro, mientras que en el caso del crédito la relación negativa nos sugiere que una parte importante de quienes toman créditos no lo usan en actividades que generen flujos de ingreso adecuados para pagar los créditos, por lo cual el pago del

crédito afecta la capacidad de ahorrar. En el caso del seguro médico, el contar con él aumenta más que cualquier otra variable la probabilidad de tener ahorros. Esto quiere decir que los gastos en los que se incurre para enfrentar las contingencias de salud se hacen a costa del ahorro, y, por lo tanto, la tenencia de seguro médico libera de esos gastos, de manera que esos recursos se trasladan al ahorro antes que al consumo. También resultaron significativas las interacciones zona*gasto, zona*acceso al crédito, zona*edad, gasto*edad, gasto*emergencias, edad*tasa de dependencia y seguro médico*acceso al crédito (véase el cuadro 12).

Cuadro 12
Resumen del análisis múltiple
(Variable dependiente: Acceso al ahorro)

Variable	Urbano			Rural			Total		
	B	Exp(B)	Sig.	B	Exp(B)	Sig.	B	Exp(B)	Sig.
Zona	-.	-.	-.				(0,632)	0,567	0,394
Gasto anual	0,000	1,000	0,000	(0,000)	0,999	0,010	(0,000)	1,000	0,417
Edad del jefe del hogar (JH)				(0,048)	0,953	0,007	(0,070)	0,933	-
Educación del JH	0,073	1,075	0,035	0,066	1,068	0,034	0,070	1,065	0,008
Seguro médico	0,208	1,232	0,000				0,466	1,594	0,047
Tasa de dependencia				(3,988)	0,019	0,006	(3,041)	0,048	0,005
Acceso al crédito	(1,156)	0,315	0,000				(0,882)	0,414	0,004
Interacciones:									
Zona* gasto							(0,000)	0,9998	0,000
Zona* acceso crédito							0,920	2,508	0,022
Zona* edad							0,037	1,037	0,005
Gasto* edad				0,000	1,000	0,020	0,000	1,000	0,024
Seguro*emergencias				1,544	4,681	0,027	0,000	1,000	0,096
Edad*tasa de depreciación				0,079	1,074	0,013	0,060	1,061	0,006
Seguro*acceso crédito	(1,123)	0,325	0,004				2,252	9,502	0,022

Fuente: Elaboración propia.

En la evaluación del modelo de ahorro para la zona urbana, las variables gasto, educación, seguro médico y acceso al crédito resultaron significativas, lo mismo que la interacción seguro médico*acceso al crédito. Mientras para la zona rural las variables gasto, edad, educación y tasa de dependencia, y las interacciones gasto*edad, gasto*emergencias, seguro médico*emergencias y edad*tasa de dependencia, fueron significativas.

En el total de la muestra, la variable gasto no aparece estadísticamente significativa, a diferencia de lo apreciado en las regresiones por zona, donde los valores Exp(B) cercanos a 1 sugieren que cambios discretos en el gasto en

cualquier sentido no afectarán la probabilidad de ahorrar, lo que puede ser efecto de las relaciones contrarias entre esta variable y la probabilidad de ahorrar según las zonas. En la regresión múltiple con toda la muestra, la variable zona no aparece significativa, lo que puede deberse a que la variable zona interactúa con otras variables, pues las interacciones de la zona con variables como gasto, acceso al crédito y edad resultan significativas.

En el caso de la zona urbana, los signos de las variables significativas son similares a los esperados. Encontramos que el gasto anual, los años de educación y el seguro médico del jefe del hogar tienen relación positiva con la probabilidad de ahorrar, mientras que el acceso al crédito presenta una relación negativa. No obstante, en el caso del gasto el efecto es bastante marginal; en cambio, la educación sí tiene mayor importancia: el incremento de un año en la educación del jefe incrementa en más de 7 por ciento la probabilidad de tener ahorros, mientras que el contar con seguro médico aumentaría esta probabilidad en 20 por ciento. En tanto la variable con mayor incidencia negativa en la probabilidad de ahorrar es el acceso al crédito, pues disminuye significativamente la probabilidad de tener ahorros. Estos resultados nos sugieren que las familias en las zonas urbanas usan el crédito básicamente para el consumo, lo que provoca que su flujo de ingresos sea afectado negativamente. Además, la interacción seguro*acceso al crédito muestra una relación negativa y propiciaría desahorro, en la medida en que aumentarían los egresos corrientes del hogar.

En el caso de las familias rurales la variable gasto tiene signo contrario al esperado, mientras que la educación del jefe de familia y la tasa de dependencia mantienen el signo esperado. La relación negativa del gasto con la probabilidad de ahorrar en las familias rurales podría indicar que las familias financian un mayor gasto a costa del ahorro, aunque hay que tener en cuenta que el efecto es muy marginal. En el caso de la educación se encuentra que un incremento de un año en la educación del jefe incrementa en alrededor de 6,8 por ciento la probabilidad de que las familias rurales tengan ahorros. También se aprecia que la edad presenta una relación negativa con la probabilidad de ahorrar, lo que sugiere que la mayoría de los jefes de las familias rurales están en una etapa de desahorro. Cabe indicar que las interacciones de las variables gasto*edad, gasto*emergencias, edad*tasa de dependencia y seguro médico*emergencias muestran una relación positiva con la probabilidad de ahorrar; no obstante, en las dos primeras los efectos aparecen limitados.

El ahorro financiero

Para analizar los determinantes del ahorro financiero hemos ampliado el número de variables regresoras, desarrollando algunas del primer modelo e incluyendo otras relacionadas con el flujo de dinero y activos en el hogar, como los ingresos y patrimonio, además del sexo del jefe del hogar y el tipo de trabajo de este. Al igual que en el caso del ahorro total, desarrollamos

modelos probabilísticos en los que el ahorro financiero es siempre la variable dependiente. Las variables regresoras se muestran en el cuadro 13.

Cuadro 13
Variables incluidas en el análisis del ahorro financiero

1. Zona	11. Valorización de la vivienda (US\$)
2. Género	12. Posee alguna parcela propia
3. Edad del JH	13. Total ingreso del hogar (US\$/año)
4. Edad del JH al cuadrado	14. Ingreso per cápita del hogar (US\$/año)
5. Educación del JH (años)	15. Total gasto del hogar (anual, US\$/año)
6. Tiene empleo como dependiente	16. Gasto per cápita del hogar (US\$/año)
7. Seguro médico del JH	17. Patrimonio total (US\$/año)
8. Número de miembros del hogar	18. Patrimonio per cápita (US\$/año)
9. Tasa de dependencia	19. Acceso al crédito
10. Vivienda propia	20. Emergencias ocurridas

Fuente: Elaboración propia.

En el análisis son dieciséis las variables y diez las interacciones entre ellas; las que muestran relación estadísticamente significativa con la probabilidad de ahorrar financieramente aparecen en el cuadro 13. Para el total analizado son catorce las variables relevantes, y tres de ellas inciden de manera negativa sobre la probabilidad de ahorrar financieramente: la zona, marginalmente la edad del jefe del hogar y el número de miembros del hogar; las otras once inciden de manera positiva, y destacan los años de educación del jefe del hogar, el tener seguro médico, el poseer parcelas, el acceso al crédito, la tasa de dependencia y emergencias. En este modelo hay seis interacciones, tres de ellas negativas sobre la probabilidad de tener ahorros financieros: educación*trabajador dependiente, vivienda propia*emergencia y, en menor medida, parcelas*gasto total; mientras que las interacciones zona*educación, trabajador dependiente*vivienda propia y tasa de dependencia*ingreso del hogar influyen positivamente sobre esta probabilidad. Notemos que, en el caso de vivienda propia, si bien esta no aparece como variable, sus interacciones sí son significativas. Llama la atención el signo positivo que muestran las variables de ocurrencia de emergencias y la tasa de dependencia con el acceso al ahorro financiero, pues se esperaría lo contrario. Este resultado podría explicarse por las interacciones que presentan estas variables.

En el sector urbano hay casi tantas variables explicativas e interacciones cuanto en el total analizado; sin embargo, aquí se incorporan las variables trabajador dependiente y vivienda propia, dejando de lado el número de miembros del hogar y el poseer parcela propia. Las variables que muestran mayor incidencia sobre la probabilidad de ahorrar en este ámbito son la educación del jefe del hogar, el seguro médico, la vivienda propia, el acceso al crédito y emergencias; en cuanto a las interacciones, la mayoría son ne-

Cuadro 14
Resumen de la regresión
(Variable dependiente: Acceso al ahorro financiero)

	Urbano			Rural			Total		
	B	Exp(B)	Sig.	B	Exp(B)	Sig.	B	Exp(B)	Sig.
Zona							-3,202	0,041	0,000
Edad	-0,327	0,721	0,000				-0,197	0,821	0,000
Edad al cuadrado	0,003	1,003	0,000				0,002	1,002	0,000
Educación del JH (años)	0,462	1,588	0,000	0,251	1,285	0,000	0,116	1,123	0,011
Trabajador dependiente	2,678	14,558	0,007						
Seguro médico	1,747	5,739	0,000	1,788	5,976	0,000	1,617	5,038	0,000
Número de miembros							-0,141	0,869	0,049
Tasa de dependencia	6,954	1,048,0	0,000				1,778	5,920	0,004
Vivienda propia	7,129	1,248,0	0,000						
Valor de la vivienda (US\$)	0,000	1,000	0,005	0,001	1,001	0,001	0,000	1,000	0,052
Posee alguna parcela propia							2,479	11,924	0,000
Ingreso del hogar (anual, US\$)	0,000	1,000	0,013				0,000	1,000	0,008
Gasto del hogar (anual, US\$)	0,001	1,001	0,000				0,001	1,001	0,000
Patrimonio total (US\$)	0,000	1,000	0,007	0,000	1,000	0,001	0,000	1,000	0,030
Acceso al crédito	0,944	2,571	0,018				0,478	1,613	0,057
Emergencia	0,690	1,994	0,090				0,934	2,545	0,051
Interacciones									
Zona*educación del JH							0,229	1,257	0,001
Educación del JH* trabajador dependiente	-0,249	0,780	0,001				-0,142	0,868	0,020
Educación del JH* vivienda propia	-0,339	0,712	0,002						
Número de miembros* valor vivienda				0,000	1,000	0,013			
Trabajador dependiente* vivienda propia							1,320	3,744	0,018
Tasa de dependencia* ingreso hogar	0,000	1,000	0,024				0,000	1,000	0,047
Tasa de dependencia* vivienda propia	-4,626	0,010	0,008						
Vivienda propia* emergencia							-1,256	0,285	0,025
Valor vivienda* patrimonio total				0,000	1,000	0,014			
Parcelas*gasto total							-0,001	0,999	0,006
Acceso al crédito* emergencia	-1,508	0,221	0,016						
Constante	-6,308	0,002	0,006	-7,417	0,001	0,000			

Fuente: Elaboración propia.

gativas, y destacan entre ellas tasa de dependencia*vivienda propia y acceso al crédito*emergencia. Contrariamente, en el sector rural son solo cuatro las variables explicativas: educación del jefe del hogar, seguro médico, valor de la vivienda y patrimonio total, las dos últimas con influencia marginal; también las interacciones: número de miembros*valor de vivienda y valor de vivienda*patrimonio total; sin embargo, estas interacciones no influyen significativamente sobre la probabilidad de ahorrar.

En términos generales, los resultados de las regresiones muestran que la probabilidad de tener ahorro financiero, a diferencia del ahorro total (financiero y no financiero), está relacionada negativamente con el hecho de vivir en el campo. Asimismo, el nivel educativo del jefe de familia, la tenencia de seguro médico y el nivel de riqueza (valor de la vivienda y patrimonio) influyen de manera positiva en la probabilidad de tener ahorros financieros tanto en las zonas rurales cuanto en las urbanas. Cabe indicar que estos resultados son consistentes con el hecho de que en las zonas rurales los costos de transacción para realizar ahorros son mayores debido a la lejanía de las oficinas de las entidades financieras. En el caso de la educación y el seguro médico, la interpretación de su relación con la probabilidad de tener ahorros financieros es similar a la que señalamos para el ahorro total.

LAS REMESAS EN HUANCAYO

En lo que se refiere a las remesas en Huancayo, en el cuadro 15 encontramos que solo el 17 por ciento de las familias de Huancayo declararon tener ingresos por concepto de remesas, con cifras similares para los ámbitos urbano y rural. Empero, es importante resaltar que la gran mayoría de las remesas provino de fuentes internas. Así, respecto de todas las familias que recibieron remesas, el 88 por ciento de estas fueron de origen interno y apenas un 14 por ciento provino del extranjero. Las remesas del extranjero son un poco más frecuentes en el ámbito urbano, donde constituyen casi el 19 por ciento, mientras que en el sector rural representan solamente el 7,8 por ciento. Si se considera a todas las familias, se constata que solo 3,5 por ciento recibieron remesas del extranjero; en el medio rural, esta cifra fue de apenas 1,3 por ciento. Estas magnitudes son sumamente reducidas cuando se las compara con cifras reportadas en países como el Ecuador (14 por ciento), México (18 por ciento) y El Salvador (28 por ciento).

Es importante indicar que en la gran mayoría de los casos tanto en el sector rural cuanto en el urbano los hogares que recibieron remesas de fuente interna no las recibieron de fuente externa, y viceversa. Esto nos sugiere que las familias que reciben remesas externas tienen otro perfil que aquellas que reciben las remesas internas.

En Huancayo, la mayor parte de familias que recibe remesas tiene una frecuencia de 6 remesas/año (medido por la mediana). En el sector rural esta mediana es menor, 4 remesas/año, mientras que en el sector urbano es de 6 veces por año. Cabe señalar que las diferencias halladas en la frecuen-

Cuadro 15
Recepción de remesas según ámbito
(Porcentajes)

	Remesas internas		Remesas externas		Remesas totales	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Urbana	15,3	84,8	3,5	96,5	18,3	81,8
Rural	14,8	85,3	1,3	98,8	16,0	84,0
Total	15,0	85,0	2,4	97,6	17,1	82,9
% de remesas	87,6		13,9		100,0	

Fuente: Encuesta CIES Huancayo, 2002.

cia de las remesas en el sector urbano y el sector rural no son estadísticamente significativas. Las frecuencias encontradas en Huancayo difieren de las reportadas por estudios basados en remesas del extranjero, donde la frecuencia más común es recibir remesas mensuales. En todo caso, la frecuencia de las remesas que se encuentra en Huancayo, sobre todo en el sector rural, es congruente con esquemas familiares de migraciones estacionales. Los montos promedio de las remesas recibidas —medidos por la mediana— ascienden a 174 dólares (600 nuevos soles) en el sector urbano y a 110 dólares (380 nuevos soles) en el sector rural. Sin embargo, al igual que en el caso de las frecuencias de remesas, estas diferencias no son estadísticamente significativas.

No se encuentra relación entre la tenencia de ahorros y la de remesas. Así, en el cuadro 16 vemos que, en el sector urbano, entre aquellos que no hicieron ahorros 17,7 por ciento tuvo remesas; mientras que entre los que no tuvieron ninguna forma de ahorro ese porcentaje fue de 18,5 por ciento. En el caso del sector rural, entre los que no tuvieron ahorros 14,8 por ciento recibieron remesas; mientras que entre los que sí tuvieron ahorros, 16,9 por ciento recibió remesas. Tampoco se encuentran diferencias cuando se hace el análisis entre la tenencia de ahorros financieros y las remesas: 17,2 por ciento de los hogares urbanos que lograron ahorros financieros tuvieron remesas, mientras que entre los que no tuvieron ahorro financiero un 18,7 por ciento recibieron remesas. De otra parte, en el sector rural, 14,3 por ciento de las familias que tuvieron ahorros financieros recibieron remesas; y entre los que no tuvieron ahorros financieros, 16,2 por ciento recibieron remesas.

En lo que se refiere a la relación entre el monto de las remesas y la tenencia de ahorros, cuando se hace el análisis del ahorro total no se encuentran diferencias estadísticamente significativas entre los montos de las remesas recibidas por quienes tienen ahorros y aquellos que no tienen ahorros. Esto se da tanto en el sector urbano cuanto en el rural: en el primero, la mediana de las remesas de quienes tuvieron ahorros es de 174 dólares (600 nuevos soles), y la de las familias que no tuvieron ahorros de 145 dólares

Cuadro 16
Recepción de remesas y tenencia de ahorros (Porcentajes)

Tiene ingreso por remesas	Tiene alguna forma de ahorro			Tiene alguna forma de ahorro financiero		
	Sí tiene	No tiene	Total	Sí tiene	No tiene	Total
<i>Urbano</i>						
Sí tiene	18,5	17,7	18,3	17,2	18,7	18,3
No tiene	81,5	82,3	81,8	82,8	81,3	81,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Rural</i>						
Sí tiene	16,9	14,8	16,0	14,3	16,2	16,0
No tiene	83,1	85,2	84,0	85,7	83,8	84,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Total</i>						
Sí tiene	17,8	16,1	17,1	16,6	17,3	17,1
No tiene	82,2	83,9	82,9	83,4	82,7	82,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta CIES Huancayo, 2002.

(500 nuevos soles), mientras que en el sector rural quienes no ahorraron tuvieron remesas de 104 dólares (360 nuevos soles), y entre quienes tuvieron ahorros el monto fue de 116 dólares (400 nuevos soles). De aquí se infiere que la cantidad de remesas no influye en la probabilidad de que una familia tenga ahorros.

No obstante, sí encontramos una relación positiva y significativa entre la tenencia de ahorros financieros y los montos de remesas recibidos entre aquellos que tuvieron remesas (véase el cuadro 17). En el sector urbano, quienes tuvieron ahorros financieros recibieron, en promedio, 2,4 veces más remesas que aquellos que no tuvieron ahorros financieros, mientras que en el sector rural la diferencia es mayor. Esto nos indica que, a mayor monto de remesas, mayor probabilidad de tener ahorros financieros, lo que sugiere que cuanto mayores son las remesas, más posibilidades tienen de superar un umbral después del cual habría mayor disponibilidad para tener excedentes que permitan ahorrar en instituciones financieras, principalmente en cuentas de ahorros.

Las remesas no son muy importantes en lo que se refiere a la estructura de los ingresos de las familias que las reciben; medidas por la mediana, estas representan alrededor de 7 por ciento del total de los ingresos, tanto para las familias urbanas cuanto para las rurales. Tampoco se aprecian diferencias significativas en el gasto anual de las familias que reciben remesas y el de aquellas que declararon no recibirlas. Las primeras tuvieron un gasto promedio anual (medido por la mediana) de 2.008 dólares, mientras que el

Cuadro 17
Monto de remesas y tenencia de ahorros
(Para aquellos que reciben remesas)

Tiene ahorros	¿Tiene ahorro total?		¿Tiene ahorro financiero?	
	Mediana de remesa	Promedio de remesa	Mediana de remesa	Promedio de remesa
<i>Urbano</i>				
Sí tiene ahorro	500	937	500	1.249
No tiene ahorro	600	1.701	1.200	1.985
Total	600	1.460	600	1.460
<i>Rural</i>				
Sí tiene ahorro	360	913	360	958
No tiene ahorro	400	1.198	1.200	2.610
Total	380	1.087	380	1.087
<i>Total</i>				
Sí tiene ahorro	490	925	400	1.094
No tiene ahorro	600	1.480	1.200	2.105
Total	560	1.286	560	1.286

Fuente: Encuestas CIES Huancayo, 2002.

de las que no recibieron remesas fue de 2.092 dólares. Esto nos indica que no hay mayores diferencias en el nivel de riqueza de las familias que recibieron remesas y aquellas que no las recibieron.

Esta constatación es confirmada cuando vemos las diferencias entre la condición de pobre y la tenencia de remesas. Así, entre las familias que no recibieron remesas hay 64,7 por ciento de pobres (extremos y extremos), mientras que entre aquellas que no recibieron remesas el porcentaje de pobres es de 66,4 por ciento. No obstante, es pertinente indicar que cuando se hace la diferencia entre pobre extremo y pobre no extremo, se aprecia una tendencia a tener una mayor proporción de pobres extremos entre las familias que no recibieron remesas que entre aquellas que sí las obtuvieron, tendencia congruente con lo hallado en otros estudios en los que se muestra que las remesas tienden a aminorar la pobreza en los estratos de menores ingresos. Sin embargo, la diferencia encontrada en Huancayo no llega a ser estadísticamente significativa.

La proporción de jefes de hogar mujeres que recibieron remesas es significativamente mayor que la de las mujeres jefes de hogar que no las recibieron. Así, entre los jefes de hogar que obtuvieron remesas 34,3 por ciento eran mujeres, y entre quienes no recibieron remesas esa cifra fue de 16,1 por ciento. Esta cifra sugiere que un porcentaje importante de emigrantes serían varones que han migrado temporalmente para obtener ingresos (también temporales), en cuyo caso las mujeres quedan como jefas

de hogar. Esto sería más marcado en las actividades agropecuarias de las zonas rurales.

Otras variables que también muestran una relación significativa con la tenencia de ingresos por remesas, pero no con el género del jefe, son la edad, la educación del jefe de familia y la tenencia de seguro médico de este. En relación con la edad, se aprecia que los jefes de familia que reciben remesas tienden a ser mayores que los que no las reciben; así, la mediana de edad en los jefes con remesas es de 53 años, mientras en el caso de los jefes que no tienen remesas es de 45 años. Asimismo, en lo que respecta a la educación, los jefes de familia que reciben las remesas tienden a tener menos educación que aquellos que no la reciben.

En cuanto a la relación entre la tenencia de seguro médico y la tenencia de remesas, hay una leve mayor proporción de jefes sin seguro médico (75,9 por ciento) entre aquellos que sí recibieron remesas (69,2 por ciento). Esto último sugiere que, en el caso de las familias que carecen de seguro médico, las remesas actúan como una especie de seguro para afrontar emergencias (véase el cuadro 18).

Cuadro 18
Remesas y seguro médico
(Porcentajes)

Tiene seguro médico	Tiene ingresos por remesas		
	Sí tiene	No tiene	Total
Sí tiene	24,1	30,8	29,6
No tiene	75,9	69,2	70,4
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuestas CIES Huancayo, 2002.

También se aprecia diferencias significativas en lo que concierne a la ocupación del jefe de familia. En los hogares que reciben remesas, 27,7 por ciento de los jefes trabajaron como dependientes, mientras en aquellos que no recibieron remesas el 41,2 por ciento trabajó como dependiente. Asumiendo que el trabajo como dependiente ofrece menos estacionalidad y variaciones en los ingresos, estos resultados nos sugieren que aquellos que tienen un flujo de ingresos más riesgoso tienden a disminuir este riesgo recurriendo a las remesas (véase el cuadro 19).

Del mismo modo, apreciamos que el porcentaje de jefes de familia que no trabajaron (en los últimos siete días) es mucho mayor entre los que recibieron remesas que entre los que no las tuvieron (23,4 por ciento *versus* 10,6 por ciento), de lo que se infiere que las remesas son un factor que permite a las familias enfrentar el problema de falta de empleo del jefe de familia (véase el cuadro 20).

Cuadro 19
Remesas y relación laboral del jefe de hogar
(Porcentajes)

Relación laboral del jefe del hogar	Tiene ingresos por remesas		
	Sí tiene	No tiene	Total
Independiente	72,3	58,8	61,1
Dependiente	27,7	41,2	38,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuestas CIES Huancayo, 2002.

Cuadro 20
Remesas y ocupación del jefe del hogar
(Porcentajes)

Ocupación del jefe del hogar en los últimos siete días	Tiene ingresos por remesas		
	Sí tiene	No tiene	Total
No trabaja	23,4	10,6	12,8
Dependiente y por cuenta propia no remunerado	7,3	9,7	9,3
Trabajo solo dependiente	21,2	31,7	29,9
Trabaja solo por cuenta propia no remunerado	48,2	48,1	48,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuestas CIES Huancayo, 2002.

También encontramos diferencias significativas en la tasa de dependencia entre las familias que tienen ingresos por remesas y aquellas que no. Esto se da, sobre todo, cuando se considera como dependientes a los miembros que tienen menos de 5 años y más de 65 años. Acá apreciamos que las familias con remesas tienden a tener mayor tasa de dependencia, de lo cual se deduce que la tenencia de remesas ayuda a las familias a cubrir los gastos de los miembros que generan egresos (véase el cuadro 21).

Cuadro 21
Remesas y tasa de dependencia

Tasa de dependencia mayores de 5 años, menores de 65 años	Mediana	Promedio
Recibe remesas	14,3	18,4
No recibe remesas	-	12,2
Total	-	13,3

Fuente: Encuestas CIES Huancayo, 2002.

La probabilidad de recibir remesas

En el cuadro 22 se muestran los resultados de una regresión logística que explica la probabilidad de recibir remesas (0 = Sin remesa/1 = Con remesa). Los resultados arrojan como variables con relación significativa la edad del jefe, el género de este, la tenencia de seguro médico del jefe, su nivel educativo y la tasa de dependencia. La edad del jefe tiene una relación positiva, lo que confirma lo visto en el análisis descriptivo de que a mayor edad del jefe mayor probabilidad de recibir remesas. Esto último se puede interpretar como que, a mayor edad, mayor probabilidad de tener hijos u otros familiares que generen remesas.

Cuadro 22
Resultados de la regresión logística
(Variable dependiente: Recepción de remesas)

Etapa*	Variable	B	Exp (B)	Sig
Paso 1	Edad del JH	0,390	1,040	0,000
	Constante	-3,534	0,029	0,000
Paso 2	Sexo del JH	-0,890	0,411	0,000
	Edad del JH	0,370	1,038	0,000
	Constante	-2,766	0,063	0,000
Paso 3	Género del JH	-0,853	0,426	0,000
	Seguro del JH	-0,549	0,577	0,017
	Edad del JH	0,040	1,041	0,000
	Constante	-2,809	0,600	0,000
Paso 4	Género del JH	-1,017	0,362	0,000
	Seguro del JH	-0,732	0,481	0,003
	Edad del JH	0,048	1,049	0,000
	Educación del JH	0,055	1,056	0,024
	Constante	-3,472	0,031	0,000
Paso 5	Género del JH	-1,042	0,353	0,000
	Seguro del JH	-0,729	0,482	0,003
	Edad del JH	0,043	1,044	0,000
	Educación del JH	0,057	1,058	0,020
	Dependencia (menores de 5 y mayores de 65)	0,01	1,01	0,045
	Constante	-3,372	0,034	0,000

* El modelo se ha ejecutado con el método "hacia atrás" en cinco etapas, incorporando en cada paso una variable explicativa.

En lo que respecta al género del jefe del hogar, la relación negativa señala que si el jefe de familia es mujer habrá mayores probabilidades de recibir remesas, como lo señalamos anteriormente, lo que puede relacionar-

se con el hecho de que en los hogares con jefe mujer hay mayores probabilidades de que el cónyuge varón haya migrado para obtener ingresos que completen los gastos del hogar.

En tanto, la tenencia de seguro médico muestra una relación negativa con la probabilidad de tener remesas. Esto se puede interpretar en el sentido de que la ausencia de mecanismos de seguros es suplida con las remesas, que les permiten afrontar las emergencias médicas, una de las que más afecta a las familias.

En lo que se refiere a la educación, en la regresión aparece que esta variable tiene una relación positiva con la probabilidad de tener remesas. Es decir, a mayor número de años de educación del jefe del hogar, mayor probabilidad de que reciba remesas. Esto es contrario a lo observado anteriormente: que aquellos que no tienen remesas muestran más años de educación (en promedio). Esto probablemente refleje interacciones de la educación con las otras variables independientes; sin embargo, parece pertinente profundizar el análisis de la educación y las remesas, para obtener resultados más consistentes.

Finalmente, la tasa de dependencia muestra una relación positiva con la probabilidad de tener remesas. Esto se puede interpretar en el sentido de que cuanto mayor es la proporción de miembros que no generan ingresos, mayor la necesidad de la familia de adoptar estrategias que, como la migración, permitan completar los ingresos necesarios para la reproducción de la familia.

Los montos de las remesas

En el cuadro 23 observamos que las variables que más explican el monto de remesas son el gasto de la familia y la tenencia de seguro médico, ambas en forma positiva. Cabe recalcar que, en el caso de la probabilidad de tener

Cuadro 23
Monto de las remesas
(Variables independientes: Gasto del hogar y seguro médico)

	B	B-estandarizado	T	Sig
<i>Modelo 1</i>				
Constante	130,745		0,423	0,673
Gasto total del hogar (anual, US\$)	0,483	0,356	4,432	0,000
Significancia del modelo	F	19,641	Sig.	0,000
<i>Modelo 2</i>				
Constante	127,209		0,418	0,667
Gasto total del hogar (anual, US\$)	0,392	0,289	3,417	0,001
Tiene usted gasto médico	916,958	0,190	2,246	0,026
Significancia del modelo	F	12,638	Sig.	0,000

remesas, el gasto no aparecía como una variable significativa, y la tenencia de seguro mostraba una relación negativa.

En relación con el monto de las remesas, el gasto tendría una causalidad inversa en el sentido de que el hecho de tener mayores remesas influye en un mayor gasto. En lo que se refiere al seguro, la relación positiva de esta variable con el monto de las remesas no parece clara.

A MODO DE CONCLUSIÓN

EN RELACIÓN CON LOS AHORROS

La mayoría de las familias de Huancayo tiene ahorros, cosa que ocurre principalmente en el sector urbano. La forma más común de ahorro es el ahorro no financiero, y sobre todo mediante la modalidad de ahorro en casa. Cabe indicar que en este aspecto el porcentaje de familias ahorristas en la ciudad es similar al del campo. El ahorro financiero no está muy desarrollado en Huancayo, y se encuentra mucho más difundido en el ámbito urbano que en el sector rural. Esto sin duda está asociado al hecho de que las entidades financieras se ubican en los ámbitos urbanos y, por lo tanto, los costos de transacción de hacer operaciones de depósitos son mucho mayores para las familias rurales. La gran mayoría de los ahorros financieros se depositan en cuentas de ahorros. Los ahorros en depósitos a plazo y otras formas de ahorro financiero son muy escasos.

En el campo y en la ciudad, el principal motivo para ahorrar es la necesidad de afrontar emergencias; otro, menos importante, sería la educación de los hijos; menos importante aun es la acumulación; y, marginalmente, la adquisición o mejoramiento de la vivienda. Estos motivos para ahorrar son plenamente coherentes con la forma que asume el ahorro, tanto el no financiero cuanto el financiero, pues las formas más líquidas de ahorro —como el ahorro en dinero en casa o las cuentas de ahorros— permiten una rápida disposición de efectivo, sin mayores costos de transacción, cuando se presenta una emergencia.

Los saldos promedio que las familias de Huancayo mantienen como ahorros son bastante reducidos (140 dólares, medidos por la mediana), significativamente mayores para las familias en el sector urbano (143 dólares) que en el rural (86 dólares). Asimismo, entre los distintos tipos de ahorro destaca el hecho de que los saldos de ahorros financieros son bastante superiores a los ahorros no financieros (239 *versus* 86 dólares). Cabe indicar que aunque la mayor parte de los titulares de las cuentas son los jefes de familia varones, en el sector urbano un porcentaje importante de las cuentas de ahorro tiene como titulares a otros miembros de las familias y a mujeres. Esto sugiere que el hecho de vivir en la ciudad ofrece a los demás miembros de la familia, y en particular a las mujeres, más oportunidades de obtener un ingreso remunerado.

La mayor parte de los ahorristas en el sistema financiero realizan movimientos de depósitos y retiros en forma periódica, principalmente mensua-

les. La magnitud de los movimientos en relación con los saldos de las cuentas es bastante importante. De aquí inferimos que los ahorros financieros, aparte de servir para afrontar las emergencias, son una herramienta muy importante para el manejo de la liquidez. Además, es preciso indicar que cuando se considera el proceso de ahorro en conjunto —depósitos, mantenimiento de saldos y retiros— es mucho más importante que cuando solo se toma en cuenta un aspecto como los saldos. Si consideramos el elevado número de transacciones que realizan las familias que ahorran en forma financiera, podemos inferir que el impuesto a las transacciones financieras (ITF) tendrá un efecto relativamente importante en el ahorro de estas familias, afectándolo en forma negativa.

EN RELACIÓN CON LAS REMESAS

En cuanto a las remesas, el estudio nos muestra que estas involucran casi a la quinta parte de las familias de Huancayo como receptores de remesas tanto en el sector urbano cuanto en el rural. Sin embargo, a diferencia de lo que pasa en otros países de la región, solo un porcentaje marginal de familias declaró recibir remesas del extranjero. Cabe indicar, además, que las familias obtienen remesas de una única fuente: aquellas que reciben remesas del exterior no las reciben de fuentes internas.

Esto último resulta coherente con estrategias familiares de migración, generalmente temporal, lo que, a su vez, es congruente con la frecuencia de las remesas, pues la frecuencia de envío es de alrededor de seis meses en el sector urbano y de cuatro meses en el rural, a diferencia de lo que se encuentra en algunos estudios de remesas externas, en los que se halla que más de dos tercios de las remesas son mensuales.²⁵

Los montos de las remesas son, en general, relativamente reducidos, y ellas son complementarias al ingreso o el gasto de las familias de Huancayo. Asimismo, no se encuentran mayores diferencias en los niveles de riqueza entre las familias que tuvieron remesas y aquellas que no las tuvieron. Sin embargo, hay cierta tendencia a que dentro de los pobres sea mayor la proporción de las familias de pobreza extrema entre los que no recibieron las remesas, lo que nos sugiere que entre los pobres las remesas constituyen una herramienta de protección frente a la extrema pobreza.

Resulta importante mencionar que no se encuentra relación entre la tenencia de ahorros, en ninguna de sus formas, y la tenencia de remesas. No obstante, sí encontramos una relación positiva y significativa entre la tenencia de ahorros financieros y los montos de remesas recibidos entre aquellos que tuvieron remesas, tanto en el sector urbano cuanto en el rural. Esto podría indicar que las decisiones de ahorrar en general son independientes del

²⁵ Véase FOMIN: “Receptores de remesas en América Latina: El caso colombiano”. Mimeo, 2004.

hecho de tener remesas, pero una vez tomada la decisión de hacer ahorros los montos de las remesas influyen positivamente en escoger el ahorro en forma financiera.

Es relevante indicar que la condición de mujer del jefe de familia incrementa significativamente la probabilidad de recibir remesas. Esto resulta coherente con estrategias familiares de migración temporal, en las que el cónyuge varón migra temporalmente, sobre todo en las zonas rurales, para emplearse en otras zonas y, así, poder complementar el ingreso familiar.

Asimismo, hallamos que otras características del jefe de familia, como la edad, la educación y el tipo de ocupación, tienen una relación con la probabilidad de obtener remesas. Cuando los jefes son mayores, tienen menor nivel educativo; y si no trabajan en forma dependiente es más probable que reciban remesas. La relación positiva de la edad se puede vincular al hecho de que las familias de mayor edad cuentan con mayores probabilidades de tener otros miembros de familia, aparte del jefe, con capacidad de migrar y mandar remesas. En cuanto al menor nivel educativo, se podría relacionar con el hecho de que los jefes de menor nivel educativo prefieren que otros miembros con mayor calificación sean los que migren, porque los retornos esperados de estos miembros serían mayores. La relación negativa de la ocupación como dependiente del jefe de familia es un indicador de que las familias con flujo de ingresos más seguros tienden menos a enviar miembros a migrar debido a que tienen menores riesgos en el flujo de sus ingresos.

También se encuentra que la tenencia de seguro médico del jefe de familia influye en forma negativa en la probabilidad de tener remesas. Esto nos lleva nuevamente a argumentar que tener remesas es un mecanismo de enfrentar los riesgos. Así, pues, las remesas actuarían como una especie de seguro para afrontar emergencias, principalmente de salud, para las familias que carecen de seguro médico.

La tasa de dependencia también afecta positivamente la tenencia de remesas, lo que sugiere que el hecho de tener mayor número de dependientes impulsa a las familias a buscar otras fuentes de ingreso con la emigración de algunos de sus miembros.

En general, podemos afirmar que la evidencia presentada nos indica que las remesas son parte de una estrategia familiar para afrontar una serie de situaciones desventajosas para la familia, como el hecho de tener como jefe de familia a mujeres, contar con menores niveles de educación, estar en una etapa mayor del ciclo de vida de la familia, carecer de seguros, tener flujos de ingresos inestables o mayor proporción de miembros que no generan ingresos. La emigración sería pues una estrategia familiar antes que una individual, y estaría destinada principalmente a diversificar los riesgos. Además, las remesas ayudan a afrontar situaciones que hacen más vulnerables a las familias y disminuyen la probabilidad de que caigan en situación de pobreza extrema.

Anexo estadístico: Pruebas de asociación y correlación

	Remesas vs. Ahorro total		Remesas vs. Financiero (urbano)		Remesas vs. Financiero (rural)	
	Valor	Sig.	Valor	Sig.	Valor	Sig.
Pearson chi-cuadrado	0,368	0,534	0,126	0,722	0,084	0,722
Likelihood radio	0,389	0,533	0,128	0,721	0,086	0,769
Fisher's Exact test (2 sig)		0,562		0,780		1,000
Asociación lineal	0,386	0,535	0,126	0,722	0,084	0,722

Test entre efectos subjetivos	Variable dependiente: Monto de remesas (S/.)			
	Ahorro total (F + nF)		Ahorro total (F + nF)	
	F	Sig.	F	Sig.
Corrección del modelo	1,187	0,317	2,027	0,113
Intercepto	40,970	0,000	38,929	0,000
Zona	0,505	0,479	0,940	0,760
Ahorro	0,200	0,160	4,830	0,030
Zona*ahorro	0,416	0,520	0,706	0,402

	Remesas vs. Nivel de pobreza		Remesas vs. Sexo del JH	
	Valor	Sig.	Valor	Sig.
Pearson chi-cuadrado	2,438	0,296	24,109	0,000
Likelihood radio	2,523	2,830	22,954	0,000
Fisher's Exact test (2 sig)				0,000
Asociación lineal	0,183	0,669	24,079	0,000

Promedio de asociación	Eta	Eta cuadrado	ANOVA		F	Sig.
Edad*remesa	0,211	0,44	Edad*remesa		37,059	0,000
Educación JH*remesa	0,066	0,004	Educación JH*remesa		3,474	0,063

	Remesas vs. Tenencia de seguro médico		Remesas vs. Trabajo dependiente		Remesas vs. Ocupación últimos siete días	
	Valor	Sig.	Valor	Sig.	Valor	Sig.
Pearson chi-cuadrado	2,431	0,119	8,630	0,003	19,464	0,000
Likelihood radio	2,511	0,113	8,955	0,003	17,637	0,001
Fisher's Exact test (2 sig)		0,124		0,004		
Asociación lineal	2,482	0,119	8,890	0,003	5,719	0,017

ANOVA	F	Sig.	ANOVA		F	Sig.
Tasa de dependencia (5<&>65)*remesa	13,346	0,000	Trabajo dependiente*remesa		8,702	0,003
Tasa de dependencia (12<&>60)*remesa	3,650	0,056	Gasto del hogar*remesa		0,087	0,769
Edad promedio (hogar)*remesa	21,549	0,000	Préstamo*remesa		1,337	0,248

Sandra Bianco, Miguel Macedo

POSICIÓN DE DOMINIO DE LAS EMPRESAS DESMOTADORAS E IMPACTO EN LA FORMACIÓN DE PRECIOS

(El caso del algodón tangüis en Huaral y Chincha)*

En los últimos años, algunos eslabones de la cadena productiva del algodón en el Perú han mostrado un gran dinamismo, impulsados por las ventajas comparativas y competitivas de este producto.¹ Sin embargo, este dinamismo no se ha esparcido a todos los eslabones o participantes de la cadena.

Las industrias relacionadas con la actividad textil han sabido aprovechar estas condiciones favorables, lo que ha repercutido en un acelerado incremento de las exportaciones de estos productos. Ello no obstante, los beneficios y los mayores ingresos logrados por las industrias textiles y de confecciones de algodón no se han traducido en mejores condiciones para los agricultores algodoneiros en términos de precios obtenidos por sus cosechas, cantidades comercializadas, mejoras en las técnicas y la tecnología empleadas, acceso a las fuentes tradicionales de financiamiento,² entre otras, razón por la cual su rentabilidad patrimonial es aún baja, lo que contribuye a mantener el

* El presente artículo es una versión editada. La versión original se encuentra en los archivos de las tesis de bachillerato de la Universidad del Pacífico (2002). Cabe resaltar que este estudio es el resultado de una investigación realizada entre agosto y diciembre del 2002 con el apoyo del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), al que los autores agradecen todas las facilidades prestadas. Las afirmaciones que aparecen en este texto se basan en la evidencia empírica obtenida del trabajo de campo.

¹ Entre 1993 y el 2001 el Perú gozó del Acuerdo de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (ATPA por sus siglas en inglés) y, posteriormente, con la ampliación de este con el ATPDEA (siglas en inglés de Acuerdo de Promoción Comercial Andino y Erradicación de Drogas).

² Entendidas estas como las entidades bancarias y financieras del sistema financiero nacional.

estado de pobreza en el que se encuentra la población que se dedica a esta actividad.

Las causas de estas grandes diferencias entre industrias y actividades ubicadas en la misma cadena productiva o *cluster* son, en esencia, similares a algunas relacionadas con el atraso y la baja rentabilidad de la actividad agrícola en el Perú: infraestructura de transporte inexistente o inadecuada, escasa difusión de información desde los mercados centralizados y mayoristas hacia los agricultores, fragmentación excesiva de las tierras cultivables, entre las más destacadas. No obstante, en el caso del mercado de algodón existe un factor fundamental, que determinaría en buena parte los problemas de los agricultores: la presencia del poder de mercado y del ejercicio o abuso de dicho poder por las industrias a las que estos agentes económicos venden su producción, es decir, a la industria desmotadora e, indirectamente, a las industrias textiles. Así, la disparidad existente en materia de condiciones competitivas (abrumadoramente favorables a estas industrias) sería la causa fundamental de los bajos ingresos que perciben los agricultores de algodón.

Estas características y condiciones han sido observadas en los mercados de algodón tangüis rama³ que operan en dos valles de la costa peruana ubicados en las localidades de Huaral y Chincha,⁴ y han dado pie a la elaboración de este artículo. Nuestra hipótesis es que en los mercados de algodón tangüis rama de los citados valles la industria desmotadora tiene un significativo poder de mercado sobre los agricultores. Además, en este artículo se presta atención a las posibles causas o factores que permiten a las desmotadoras ejercer este poder de mercado. Así podremos elaborar las recomendaciones necesarias para dar solución a los problemas estructurales identificados como causas de tales condiciones competitivas.

Hemos dividido el artículo en cinco secciones. En la primera se explica la metodología utilizada para el estudio del poder y abuso de mercado. La segunda está dedicada al análisis del mercado del algodón. En la tercera se describe el proceso de formación del precio del algodón tangüis en el mercado nacional. La cuarta se ocupa de analizar la hipótesis acerca de la existencia de poder de mercado y el abuso de él en los valles donde se realizó la investigación. Y en la quinta y última se formulan algunas recomendaciones de política.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

En su trabajo sobre la presencia del poder oligopsónico en los mercados agrícolas, Rogers y Sexton⁵ identifican cuatro características estructurales de los

³ Para el caso del algodón pima peruano, véase Chocano Zoila y Lisette Mathey: “Análisis del funcionamiento del mercado de algodón Pima rama en Piura y la existencia de un abuso de poder de mercado de los compradores en el año 2001”. Lima: Universidad del Pacífico, 2001.

⁴ El valle de Huaral se encuentra en la costa peruana, a 100 kilómetros al norte de la ciudad de Lima. El valle de Chincha es también costero y está a aproximadamente 200 kilómetros al sur de la ciudad capital.

⁵ Rogers, Richard T. y Richard J. Sexton: “Assessing the Importance of Oligopsony Power in Agricultural Markets”. *American Journal of Agricultural Economics* n.º 76, diciembre de 1994, pp. 1143-1150.

mercados de productos agropecuarios, que constituyen también determinantes de la existencia de poder de mercado oligopsónico.⁶

En primer lugar, los productos de estos mercados son por lo general perecibles, de modo que los costos de transporte resultan elevados. Ello, a su vez, restringe la movilidad espacial de estos bienes, lo que determina que los productores solamente pueden vender su producción a aquellas firmas compradoras ubicadas en un espacio geográfico óptimo para la estructura de costos de los productores. En segundo lugar, las empresas compradoras demandan productos agropecuarios de gran valor agregado (que involucren una alta especialización en su proceso productivo) o bastante específicos de acuerdo con sus necesidades. Ello restringe de manera significativa la posibilidad de que uno de estos productos sea utilizado como sustituto de otro en el proceso productivo de una industria agropecuaria distinta.⁷ La tercera característica se refiere a los costos hundidos⁸ en que incurren los productores para acondicionar sus procesos productivos de manera tal que los insumos agropecuarios incorporen el valor agregado demandado por las firmas compradoras. Estos costos hundidos constituyen barreras a la salida para los productores —incrementando los costos que implicaría dedicarse a la producción de otro tipo de insumos— y ocasionan que la oferta de sus productos sea inelástica. Finalmente, en el mercado de insumos agropecuarios usualmente participan compradores agrupados en cooperativas o asociaciones que adquieren un mayor poder de negociación frente a los productores. A su vez, el mayor poder oligopsónico puede incentivar el ejercicio de tal poder de mercado. López y You⁹ señalan que un argumento para la presencia del poder oligopsónico en el mercado de café en Haití es la existencia de una asociación de exportadores que ha facilitado la colusión en la fijación de precios por medio de: (i) la distribución entre los exportadores de la cuota del mercado externo asignada al país; y, (ii) los acuerdos establecidos para la estrategia de compras a los agricultores cafetaleros, lo que da lugar a la formación de cuotas de compra en el mercado interno. Así, un elemento adicional que determina la existencia de poder oligopsónico son los acuerdos internacionales que restringen o distribuyen entre sus países miembros la oferta mundial de un determinado producto.¹⁰

⁶ Un mercado oligopsónico es aquel compuesto por pocos compradores y un número mucho mayor de vendedores.

⁷ Estos autores mencionan el caso de la industria procesadora de frutas enlatadas en los Estados Unidos. Algunas de las firmas de esta industria se especializan en el procesamiento de aceitunas y frambuesas, y demandan características muy específicas de estas frutas. Dada la consiguiente especialización de los procesos productivos, por ejemplo, los agricultores de aceitunas solo podrán vender su producción al procesador de aceitunas, lo que aumenta el poder de mercado de este.

⁸ Esta expresión alude a aquella parte de la inversión que no se recupera.

⁹ López, Rigoberto A. y Zhikang You: “Determinants of Oligopsony Power. The Haitian Coffee Case”. *Journal of Development Economics* n.º 41, agosto de 1993, pp. 275-284.

¹⁰ López y You (*op. cit.*) mencionan que la cuota del mercado externo asignada al país según el Acuerdo Internacional del Café (ICA por sus siglas en inglés) se divide entre las empresas exportadoras.

ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL

Uno de los criterios convencionalmente más utilizados ha sido el de participación de mercado,¹¹ entendida esta como el porcentaje del mercado que es atendido por una firma en un periodo determinado (en este caso, en la industria desmotadora en los valles de estudio); esta variable arrojará evidencias de la existencia de una posición de dominio en el mercado. En consecuencia, es recomendable verificar los resultados que generaría la aplicación de uno de los índices de concentración industrial más utilizados en los estudios de estructura de mercado y grado de concentración de poder:¹² el índice de Herfindahl-Hirschman (IHH):¹³

$$IHH = \sum_{i=1}^n (x_i/X)^2$$

Donde:

x_i = Nivel de producción de la empresa i .

X = Producción total de la industria.

n = Número de empresas en la industria.

Si $IHH = 1$, esto implica que existe un solo comprador en el mercado; pero si $IHH = 1/n$, el mercado no está concentrado (mercado competitivo).

Otro índice utilizado es la razón de concentración (RC) de las “ m ” empresas de mayor tamaño,¹⁴ considerado más exigente que el de IHH:¹⁵

$$RC_m = \frac{\sum_{i=1}^m x_i}{\sum_{i=1}^n x_i}$$

Donde:

RC_m = Razón de concentración de las “ m ” empresas más grandes.

x_j = Variable relevante de la empresa i .

N = Número total de empresas en la industria.

Lo que nos muestra este índice es, precisamente, el grado de concentración de la participación de mercado que poseen las “ m ” firmas de mayor tamaño de la industria.

¹¹ Carlton, Dennis y Jeffrey Perloff: *Modern Industrial Organization*. Scott y Foresman, EUA, 1990, p. 106.

¹² Sanchis, Ampuero y Juan Antonio Muñoz Castillejo: *Análisis del estudio de la estructura de mercado y concentración*. Valencia: Universidad de Valencia, 2001.

¹³ Clarkson, Kenneth: *Industrial Organization: Theory, Evidence and Public Policy*. Nueva York: McGraw Hill, 1982, pp. 71-72.

¹⁴ Kafka, Folke: *Teoría económica*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1990, p. 478.

¹⁵ Debido a que evalúa la participación de mercado conjunta de las empresas de mayor tamaño.

El análisis de la concentración basado en el número de empresas puede llevar a una dificultad mayor si se considera la posibilidad de que algunas de ellas estén dirigidas por el mismo propietario.¹⁶

De otro lado, con relación a la hipótesis de que una alta participación de mercado implica una también alta probabilidad de competencia imperfecta, existen dos circunstancias en las cuales ello no necesariamente es cierto. En primer lugar, cuando las condiciones de operación en un mercado consten de requerimientos bastante exigentes, como es el caso de niveles mínimos de inversión, conformación de una red de distribución propia, renovación permanente de tecnología costosa, entre otros. En segundo lugar, debe tomarse en cuenta la tendencia en el tiempo de la participación de la empresa en el mercado. En ciertos casos no es el valor absoluto de la participación en el mercado lo más relevante, sino el cambio en la participación, dado que una tendencia creciente en la participación puede indicar un mayor grado de poder monopolístico.¹⁷

ÍNDICE DE PODER OLIGOPSÓNICO DE LERNER

Según Clarkson,¹⁸ el índice de Lerner nos proporciona una medida de la estructura del mercado basada en el poder oligopsónico. Este indicador infiere el grado en que se presenta tal poder a partir de las estadísticas de ventas de las empresas de la industria que se analiza:

$$\text{Índice de Lerner de poder oligopsónico} = \frac{P - CMg}{P}$$

Donde:

P = Precio del producto.

CMg = Costo marginal de producción del bien en cuestión.

El índice de Lerner varía entre 0 y 1, y crece en la medida en que exista un mayor poder de mercado. En este sentido, se mide el desempeño de las firmas oligopsónicas, expresado como la magnitud de la brecha entre los precios vigentes en el mercado y el costo marginal. Para ello, el cálculo de este índice requiere cuantificar adecuadamente este costo marginal. Asimismo, entre sus limitaciones destacan la poca credibilidad de sus resultados en situaciones en las cuales existe una gran diferenciación de productos respecto de su calidad, lo que ocasiona que los precios de un producto en relación con otro sean menos homogéneos.

Por consiguiente, dado que mide la brecha entre el precio del producto y el costo marginal de producción, el índice de Lerner evalúa el poder oligopsónico ejercido en ese momento por cada firma de la industria, a diferencia de los

¹⁶ Kafka, *op. cit.*, pp. 474-475.

¹⁷ *Ibid.*, p. 474.

¹⁸ Clarkson, *op. cit.*, 1982.

indicadores de concentración industrial, que miden el grado en que existe posición de dominio.¹⁹

Dadas las limitaciones de data disponible, solo fue posible calcular los índices de concentración industrial aquí explicados, así como los determinantes del poder de mercado, mas no el índice oligopsónico de Lerner.

LA PRODUCCIÓN DE ALGODÓN EN EL PERÚ

En este acápite se presenta una descripción de las condiciones en las cuales se lleva a cabo el cultivo del algodón en el Perú. Asimismo, se destaca la importancia relativa de la producción en los valles de Huaral y Chincha respecto de la producción de algodón tangüis en todo el país. De esta forma, dado que ambas localidades constituyen una muestra representativa de la realidad observada, las conclusiones que se obtengan serán válidas para el mercado nacional de algodón tangüis.

El pima y el tangüis son las dos principales especies de algodón sembradas en el país (véase el gráfico 1). En la década 1990-2000 la producción promedio de ambas variedades representó el 97,1 por ciento de la producción total de algodón a escala nacional. La participación del tangüis significó el 76,1 por ciento del total producido (2' 195.109 quintales en un área de 57.667 hectáreas).²⁰

Los periodos de siembra y de cosecha difieren de acuerdo con la variedad del algodón. En el Perú, las siembras empiezan generalmente después de julio, por lo que es común expresar la superficie sembrada en periodos de agosto-julio. El tangüis es la variedad que abre la campaña, y el algodón pima se produce en tiempo complementario. Inmediatamente después de la cosecha sigue el desmote del algodón rama. De acuerdo con esto, la producción nacional de algodón rama se concentra en los primeros meses del año (enero-mayo) y disminuye significativamente en los últimos, cuando se concentra la época de siembra de la variedad tangüis (véase el gráfico 2).

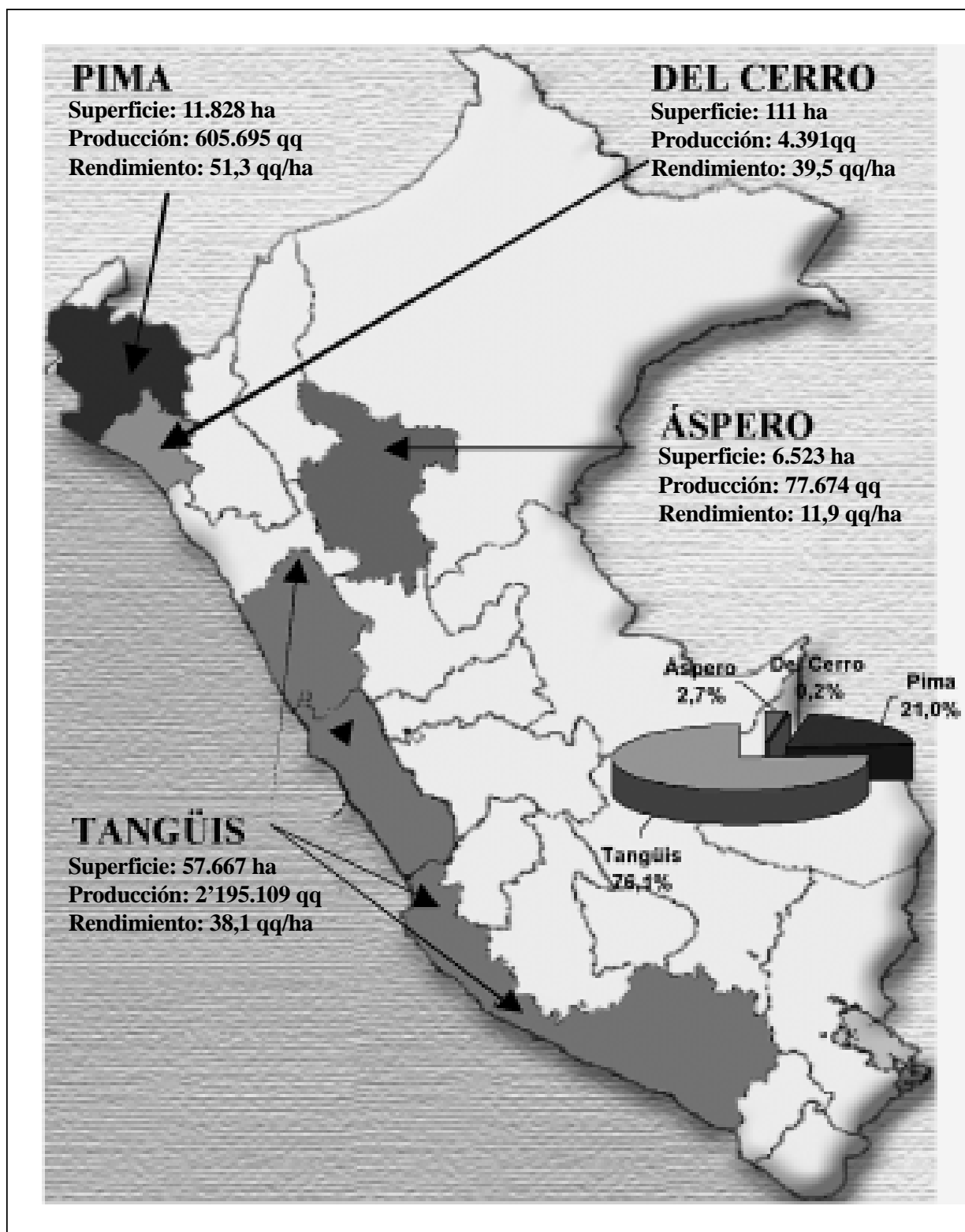
El departamento donde se cosecha más algodón es Ica. En la campaña 2003-2004 se produjo allí el 48 por ciento de la producción total nacional de algodón y el 75 por ciento de la de tangüis. Por su parte, Piura es el único departamento que produce la variedad pima, y allí se produjo, en la misma campaña, el 17,43 por ciento de la producción nacional de algodón (véase el cuadro 1).

Respecto de la producción de los valles de Chincha y Huaral, la de Chincha corresponde al 26,7 por ciento de la producción nacional y la de Huaral al 28,5 por ciento de la producción algodонера de Lima, como se aprecia en el cuadro 2.

¹⁹ *Ibid.*, p. 59.

²⁰ Ministerio de Agricultura: *Reporte trimestral de información agraria*. Lima: Minag, junio del 2002, p. 20.

Gráfico 1
Zonas productoras de algodón por variedad, 1990-2000

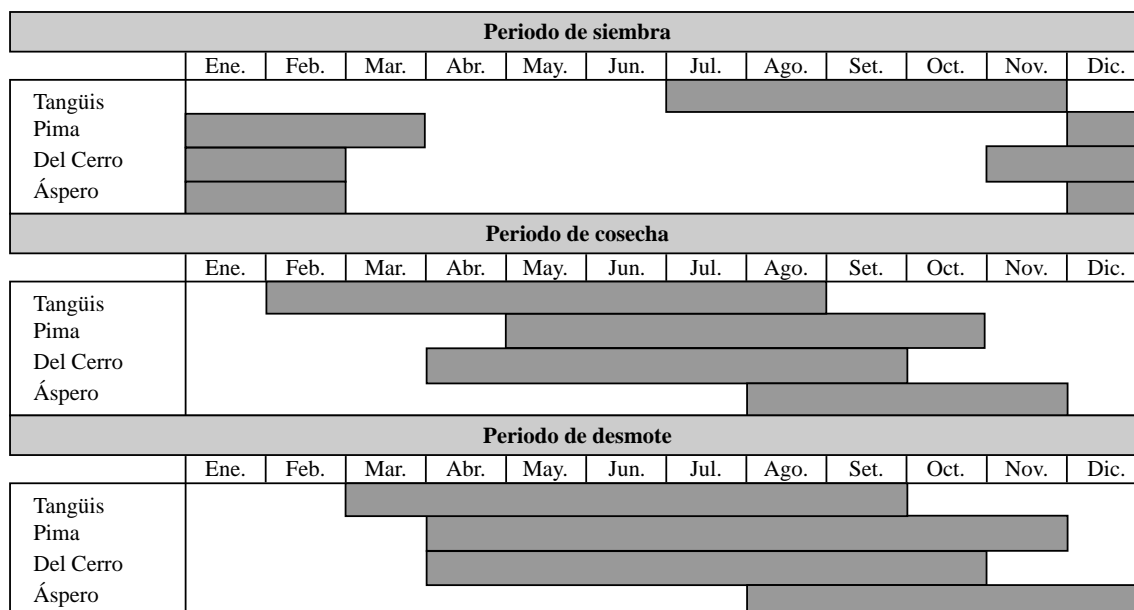


En 1950 el algodón era el principal cultivo generador de divisas del Perú, pues representaba el 63 por ciento del valor de las exportaciones agropecuarias del país.²¹ Sin embargo, la importancia de este cultivo ha caído drástica-

²¹ Ministerio de Agricultura: Reportes trimestrales.

Gráfico 2

Estacionalidad del algodón



Fuente: Minag: Calendario de siembras y cosechas.
Elaboración propia.

Cuadro 1

Producción y zonas de algodón, campaña 2003-2004

Variedad	Piura	Áncash	Lima	Ica	Arequipa	San Martín	Total nacional
	Pima	Tangüis	Tangüis	Tangüis	Tangüis	Áspero	
Superficie sembrada (ha)	15.379,00	3.830,00	8.661,00	38.707,54	974,00	5.121,00	86.520,54
% de superficie del total	17,77	4,43	10,01	44,74	1,13	5,92	100,00
Volumen (t)	28.936,00	7.207,00	17.977,00	80.244,50	2.007,62	6.318,00	165.969,67
% del volumen total	17,43	4,34	10,83	48,35	1,21	3,81	100,00

Fuente: Ministerio de Agricultura.
Elaboración propia.

mente,²² de forma tal que en el 2003 la exportación de fibra de algodón representó tan solo el 0,68 por ciento de las exportaciones agropecuarias²³ (véase el gráfico 3).

²² El paulatino descenso de la producción de algodón como resultado de la caída en la rentabilidad del agricultor, quien se ha visto en la necesidad de alojarse en otros cultivos, ha provocado a que la industria textil, cuyo principal insumo es la fibra de algodón, importe significativas cantidades de fibra principalmente de los Estados Unidos y la Argentina.

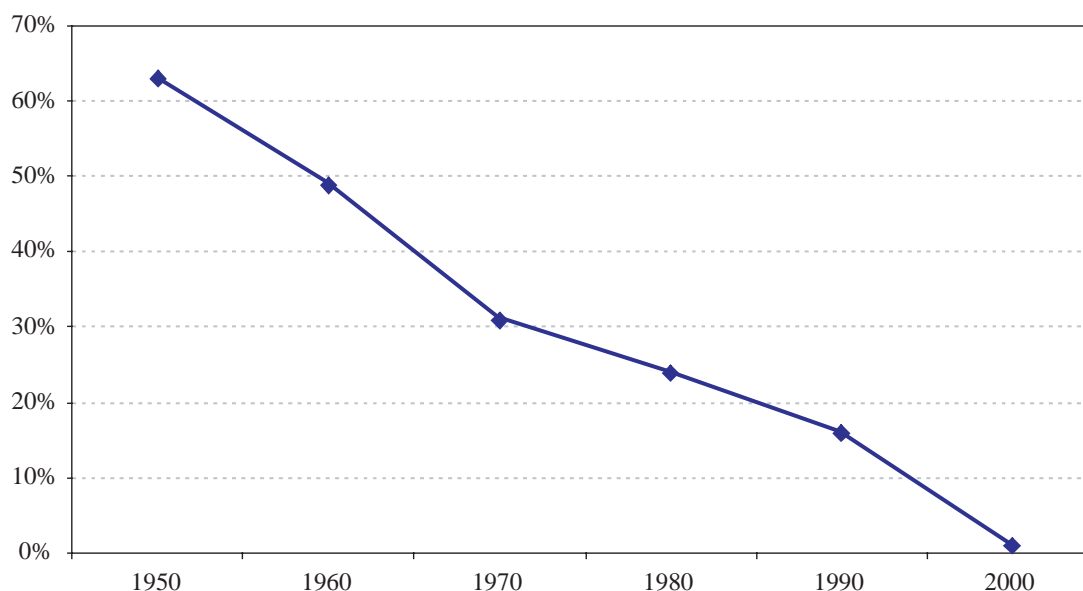
²³ El valor exportado de la fibra de algodón para el 2003 fue de 4,78 millones de dólares, bastante inferior a los montos generados por las exportaciones totales, que alcanzaron los 707 millones de dólares.

Cuadro 2
Producción y superficie de cultivo de algodón según valle,
campaña 2003-2004

Variedad	Lima	Huaral	Ica	Chincha	Total nacional
	Tangüis	Tangüis	Tangüis	Tangüis	
Superficie semb. (ha)	8.661,00	2.800,00	38.707,54	10.217,00	86.520,54
% de sup. nacional	10,01	3,24	44,74	11,81	100,00
% de sup. depart.	100,00	32,33	100,00	26,40	
Volumen (t)	17.977,00	5.124,00	80.244,50	23.105,13	165.969,67
% del vol. nacional	10,83	5,92	92,75	26,70	100,00
% de sup. depart.	100,00	28,50	100,00	28,79	

Fuente: Ministerio de Agricultura.
 Elaboración propia.

Gráfico 3
Participación del valor de las exportaciones de fibra de algodón en las
exportaciones agropecuarias del Perú, 1950-2000
(Calculada con base en dólares corrientes)

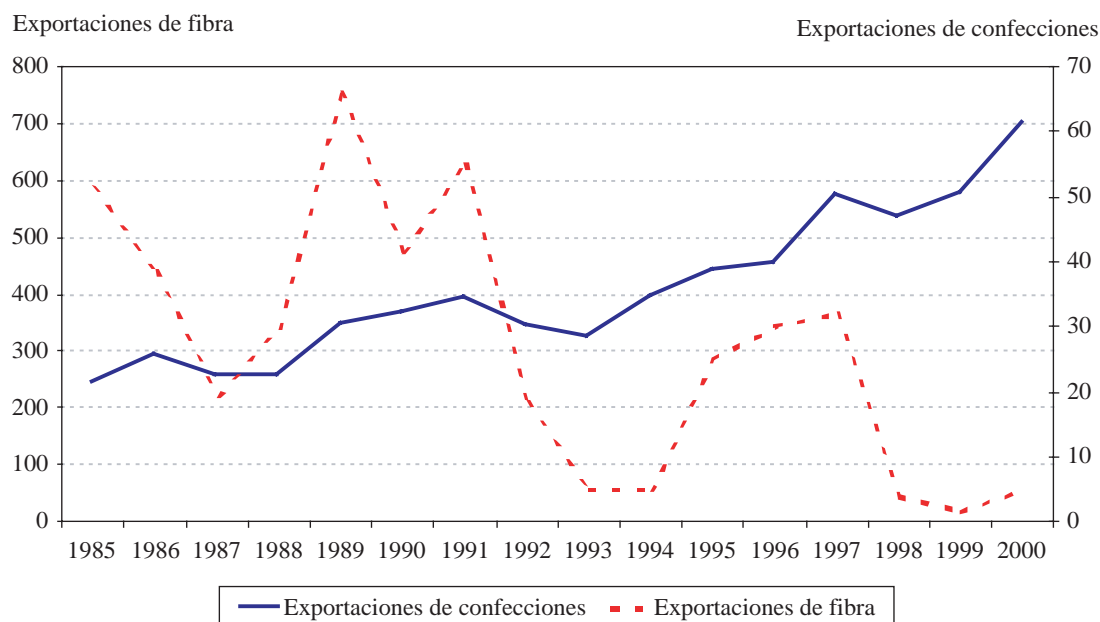


Fuente: Minag, BCR.
 Elaboración propia.

No obstante, se ha experimentado un aumento creciente de las exportaciones de confecciones que utilizan como insumo principal el algodón (véase el gráfico 4), lo que significa el paso de exportaciones de materia prima a productos con valor agregado (VA).

Las causas de la pérdida de importancia del cultivo de algodón en la economía peruana son: (i) el predominio de unidades agropecuarias pequeñas, re-

Gráfico 4
Evolución de la producción de algodón rama y
de las exportaciones de productos textiles
(Millones de dólares)



Fuente: Minag, BCR.
 Elaboración propia.

sultado de la reforma agraria,²⁴ como fractura del desarrollo de la agricultura empresarial; (ii) el rezago en el avance tecnológico, que reduce el uso de semillas mejoradas y dificulta el mayor rendimiento por hectárea de algodón; (iii) los efectos coyunturales del fenómeno El Niño (1983, 1992 y 1998), que originó grandes pérdidas en las hectáreas cosechadas de algodón y motivó la decisión de los agricultores algodonereros de dejar de producir por la posible llegada de dicho evento; y, (iv) la reducción sistemática de la rentabilidad del algodón debido a la caída de los precios internacionales, motivada por las distorsiones generadas en el mercado mundial por los subsidios agrícolas que los países desarrollados brindan a sus productores.²⁵

²⁴ En primer lugar, la reforma agraria (llevada a cabo en 1969) condujo a la expropiación de tierras algodonereras y de otros cultivos a sus dueños para ser otorgadas a los agricultores, con el objetivo de que estos las trabajasen en forma de cooperativas, en cuyo funcionamiento participaron funcionarios estatales y dirigentes de los trabajadores. Posteriormente, a fines de la década de 1970, la mayor parte de las cooperativas quebraron, lo que llevó a que los trabajadores asociados en ellas optaran por fraccionar las tierras de las cooperativas en pequeñas parcelas familiares.

²⁵ Este efecto ha sido más notorio luego de la entrada en vigencia del *Farm Bill* norteamericano en 1996 y de su posterior renovación en el 2002.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE ALGODÓN EN LOS VALLES DE HUARAL Y CHINCHA

En los valles de Huaral y Chincha las principales actividades agrícolas a las que se dedican los agricultores son similares (algodón, maíz y frutales); sin embargo, no ocurre lo propio con las características referidas a suelos y manejo agrícola. En Huaral existe mayor disponibilidad de agua superficial para el regadío que en Chincha. Esto aumenta los costos y los requerimientos de financiamiento: mientras en Huaral representan el 30 por ciento de los costos totales del agricultor, en Chincha pueden llegar al 50 por ciento de ellos.²⁶

Por otro lado, un promedio de 14 por ciento de la tierra cultivable en Huaral para la campaña 2001-2002 correspondió al algodón, mientras que en el caso de Chincha fue de 39 por ciento. Sin embargo, el rendimiento por hectárea en Huaral fue mayor que el de Chincha. La producción de algodón de Chincha fue casi el triple de la de Huaral, debido al mayor número de hectáreas dedicadas al cultivo en este último.

En el 2002, el número de empresas desmotadoras en Chincha fue mayor que en Huaral; sin embargo, en ambos valles existe la modalidad de alquiler de planta.²⁷ Asimismo, varias de estas empresas funcionan como acopiadoras y venden ellas mismas su fibra mediante la modalidad de alquiler de planta o de servicio de desmote.²⁸ El acude²⁹ en Huaral es mayor que en Chincha, dada la humedad del algodón, lo que hace que se necesite 0,1 quintal más de algodón rama para obtener un quintal de fibra. La calidad del algodón proveniente de Chincha es superior a la de Huaral. Ello se ve reflejado en un mayor precio pagado por la fibra del primero. Respecto de la disponibilidad de fuentes de financiamiento para el agricultor, en Chincha existe un mayor número de alternativas de financiamiento (véase el cuadro 3).

FORMACIÓN DE PRECIOS DEL ALGODÓN TANGÜIS EN EL MERCADO NACIONAL

La formación de precios del algodón tangüis rama está determinada por las condiciones del mercado interno —es decir, por las relaciones que se estable-


²⁶ La diferencia se debe a que se financia adicionalmente el costo de regadío y el de maquinaria.

²⁷ Dejando en calidad de pago la pepa obtenida en el proceso de desmote.

²⁸ El alquiler de planta permite el uso de las instalaciones para que el acopiador-desmotador, usando sus propios insumos, desmote su algodón y deje como forma de pago la pepa de este. Esta modalidad es usada en Huaraz. En el caso de Chincha se recurre al “servicio de desmote”, mediante el cual el acopiador-desmotador deja su algodón al dueño de la planta de desmote y este, a cambio de desmotárselo, se queda con la pepa en calidad de pago.

²⁹ El acude debe entenderse como un factor de conversión del número de unidades de volumen de algodón en rama necesarias para obtener una unidad de volumen de algodón en fibra.

Cuadro 3
Campaña 2001-2002: Cuadro comparativo de las principales características de la producción de algodón en los valles de Huaral y Chincha

Características	Valle de Huaral	Valle de Chincha
<i>Características generales</i>		
Área total cultivable del valle	21.683 ha	25.000 ha
Disponibilidad de agua	Abundancia	Escasez
Suelos	Francos arenosos	Francos y pedregosos
Principales cultivos	Algodón, maíz y frutales	Algodón, maíz, espárragos y frutales
Factores que influyen en la comercialización de los productos agrícolas del valle	i) Cercanía a Lima. ii) Acceso a vías de comunicación entre las distintas zonas del valle.	
<i>Producción de algodón</i>		
Área dedicada al cultivo de algodón	3.073 ha	9.828 ha
Porcentaje del área del valle dedicada al cultivo de algodón	14,2%	39,3%
Rendimiento por ha	53,2	42,5
Acude	2,7	2,6
Tipo de algodón	Tangüis	Tangüis ¹
Número promedio de aldoneros	1.075	2.550
Tipo de tecnología predominante	Medio-baja	Medio-baja
Producción de algodón (quintales)	153.650	423.000
Precio rama (S./qq)	S/. 87	S/. 97
Precio fibra (US\$/qq)	\$ 68	\$ 75
Principal destino de venta de la fibra de algodón	Zona comercial de Gamarra para mercado interno	Empresas textiles para exportación
Número de empresas desmotadoras ²	6	10
Número de plantas de desmote	3	5
Número de acopiadores	38	60
<i>Financiamiento de tierras</i>		
Básicamente se financia semillas y fertilizantes, pero también pueden financiarse otros costos.		
Compromete la venta de la producción a quien la financió.		
El financiamiento representa 	el 30% de los costos del agricultor	el 50% de los costos del agricultor
	Financian desmotadoras y acopiadores	Financian desmotadoras, acopiadores, Cajas de Ahorro y Crédito, financieras.

1 El híbrido hazera es cultivado por aquellos agricultores que trabajan con Agros Perú (6% de la producción del valle).

2 La diferencia entre una empresa y una planta de desmote es que varias empresas pueden realizar sus actividades en una misma planta.

Fuente: Estudio de campo, Minag, OIA-Chincha, OIA-Huaral.

Elaboración propia.

cen entre los agentes económicos participantes— y por el proceso de transmisión de efectos desde las fluctuaciones de los precios de las diferentes variedades de algodón en los mercados internacionales. En consecuencia, ambos grupos de determinantes —internos y externos— son incorporados al análisis del proceso de formación de los precios.

La evidencia empírica registrada en la dinámica de los precios de la fibra de algodón señala la existencia de cierto grado de sustitución entre determinadas variedades de fibras en la industria textil mundial. Así, ante una reducción en la demanda por productos textiles elaborados con una determinada fibra de algodón, la cotización internacional de esta fibra experimentará presiones a la baja, y se incrementarán los incentivos para su mayor utilización por otras industrias textiles que previamente no la empleaban. Luego, el precio de la fibra regularmente utilizada por estas últimas se reduciría en una proporción similar a la experimentada por la primera fibra, dado que estaría compitiendo con un sustituto. Ello explica una característica fundamental de la dinámica de los precios de las distintas variedades de algodón, consistente en que las variaciones originadas en uno o más de estos se transmiten a la estructura de precios de las diferentes fibras de algodón, así como al resto de la estructura comercial del producto, hasta llegar al precio que se paga al agricultor (precio del algodón rama).

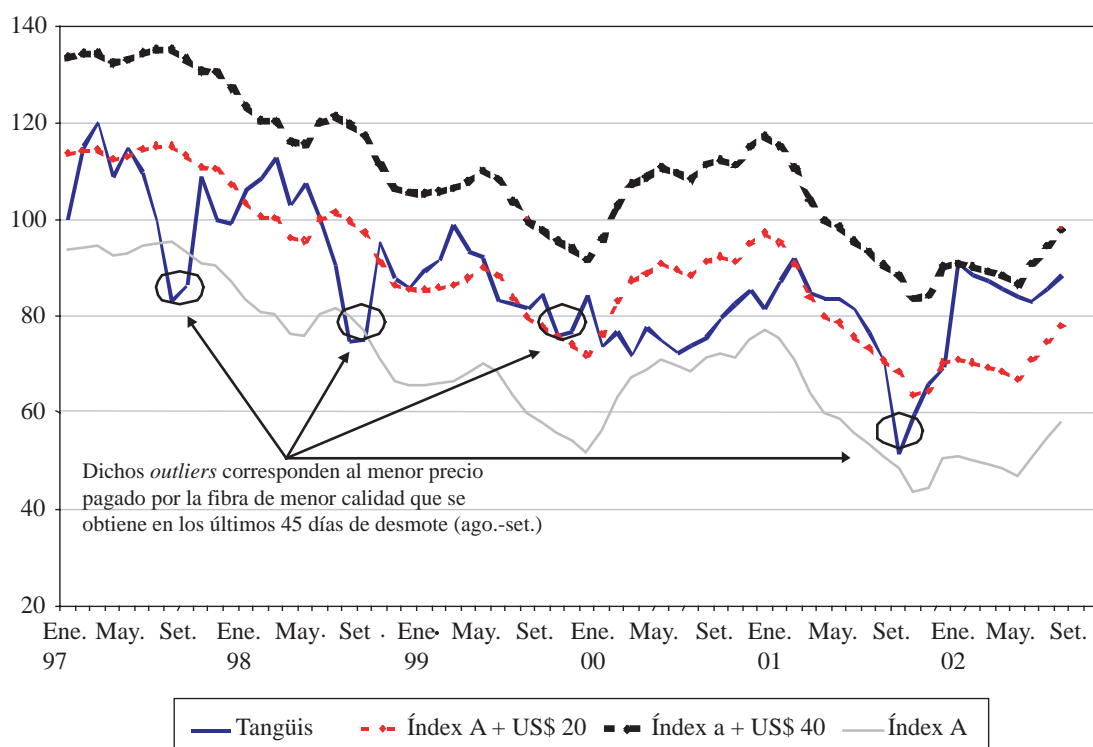
En el caso del algodón tangüis, los sustitutos cercanos que la industria textil utiliza son el acala y el San Joaquin Valley (SJV) —fibras de longitud media— de los Estados Unidos. Como ocurre con el resto de algodones estadounidenses, el precio de estas variedades de algodón ha experimentado una evolución decreciente, debido a una sobreoferta de estos ocasionada por la política del Gobierno de los Estados Unidos de subsidiar la producción de tales bienes agrícolas.³⁰ Esta evolución también se ha observado en la cotización del Índice A, que es el promedio de las cinco cotizaciones de algodón más bajas de un grupo seleccionado de quince variedades de fibra media de tipo upland (véase el gráfico 5).

A partir del gráfico 5 es posible advertir una relación estadística entre la cotización del Índice A y el precio nacional de la fibra de algodón tangüis, así como una causalidad del primero hacia el segundo. Esto último ha sido contrastado por medio del *test* de causalidad a lo Granger, que indica que existiría una relación de causalidad del Índice A hacia el precio del algodón tangüis pagado al agricultor³¹ (véase el anexo). Esto se entiende porque, dado que el algodón rama es el insumo fundamental para la obtención de la fibra, movimientos en las cotizaciones de esta como consecuencia de alteraciones en los

³⁰ El *target price* (precio final que reciben los agricultores por el algodón rama incluyendo el subsidio del Estado norteamericano) es de 72 dólares por quintal, lo que implica que cotizaciones menores a dicho precio no afectarán a los agricultores, puesto que estos recibirán de todas maneras el *target price* por quintal de algodón.

³¹ Este *test* rechazó la hipótesis nula de que no existía una relación de causalidad del Índice A hacia el precio del tangüis con una probabilidad de 0,035 por ciento, lo que implica que no puede descartarse que dicha relación no exista.

Gráfico 5
Evolución del precio de la fibra tangüis y del premium respecto del Índice A
(US\$/qq)



Fuente: Cotton Outlook, Bloomberg.
 Elaboración propia.

precios internacionales tendrán un impacto proporcional en los precios pagados al agricultor por su producción (a menor cotización internacional, menor será el precio de la fibra nacional y, consecuentemente, caerá el precio pagado al agricultor por su algodón rama).

Un determinante adicional del precio pagado al agricultor es el acude, es decir, la cantidad de quintales de algodón rama que se necesita para producir un quintal de fibra de algodón. Así, a menor acude mayor productividad, puesto que se necesitará menor cantidad de algodón rama para obtener un quintal de fibra. Este factor es importante en la determinación de los precios pagados al agricultor por el algodón rama, ya que para ello se toma en cuenta el precio de la fibra, y este se divide entre el acude. El resultado es una aproximación del precio del algodón rama. No obstante, dicho precio varía entre las distintas localidades donde se produce el algodón en función de su calidad.³²

Un punto por destacar para el caso del tangüis es que este obtiene un premio respecto de otras especies por las características particulares que posee —el me-

³² Puede darse el caso de distintos valles que producen la misma variedad de algodón; sin embargo, los precios del algodón rama difieren entre ellos. Tal es el caso de Hualal y Chíncha, valles productores de algodón tangüis: en este último se paga al agricultor un mayor precio por el algodón rama, por ser más seco y resistente.

nor costo que involucra en el proceso textil³³ y su preferencia para la fabricación de prendas de tejido de punto de exportación—. Según entrevistas realizadas con representantes de las industrias de hilados y textiles, se concluye que no existe un premio estándar para esta variedad: mientras unos afirmaron que el tangüis tiene un premio de entre 20 y 40 dólares respecto de la cotización del Índice A,³⁴ hecho que no ha sucedido permanentemente, como se puede observar el gráfico 5,³⁵ otros sostienen que es entre 10 y 15 dólares por encima del precio FOB del acala y el SJV.³⁶

Este comportamiento no hace más que evidenciar que el establecimiento de rangos en el premio respecto de diferentes cotizaciones, y el no contar con una medida estándar en el premio de la fibra tangüis, hacen que su precio en el mercado nacional se encuentre por debajo de su precio competitivo.³⁷ Esto cobra importancia en la medida en que diversos entrevistados³⁸ afirmaron que los compradores de fibra de algodón tangüis —textileras— establecen un “precio techo”³⁹ para la fibra de algodón, precio que durante el periodo de venta de la fibra nacional tangüis (abril-agosto) en el 2002 fue de 75 dólares el quintal para el caso de Chincha y de 68 dólares para Huaral.⁴⁰ Asimismo, si se complementa estas afirmaciones con los reclamos de la Asociación de Productores Algodoneros y de los agentes entrevistados respecto de que las cinco textileras más grandes conciertan los precios de compra de algodón,⁴¹ quedaría en evi-

³³ El algodón importado (de EUA) es cosechado a máquina, no a mano, como en el Perú, y sus desperdicios en los procesos de apertura, cardado, peinado e hilatura son mayores que los del tangüis local (aproximadamente 21 por ciento en americano y 14 por ciento en tangüis en el proceso de peinado). Asimismo, el algodón americano tiene muchos *neps* (nudos que se forman en las fibras) que deben ser eliminados con el peinado. Además, el proceso de tintorería del algodón tangüis, por tener menor afinidad de colorantes y menor cantidad de impurezas, ahorra productos químicos y colorantes en el proceso de teñido (aproximadamente 30 por ciento).

³⁴ Este es el caso de Fernando Cillóniz, director de Informacción, y de Ángel Farfán, dueño de la hilandera Hitratex SRL.

³⁵ Para representar esta idea se estableció una banda de entre 20 dólares y 40 dólares por encima de la cotización del Índice A.

³⁶ Entrevista con Javier Cillóniz, representante de la desmotadora Agros Perú (Chincha).

³⁷ Entendido este como el precio que incorpora el premio reconocido por el mercado por su mayor calidad.

³⁸ Los autores de este artículo han decidido mantener en reserva la identidad de los entrevistados.

³⁹ Definido como el máximo precio que le pagan las compradoras de fibra de algodón al desmotador.

⁴⁰ Las diferencias en los precios de la fibra responden a su calidad. El algodón que se obtiene de Chincha es más seco y resistente.

⁴¹ Hasta el 2002 no existía ninguna denuncia en Indecopi. En el 2004 hubo dos denuncias vinculadas al algodón. La primera, por el abuso de poder de mercado ejercido por los compradores de algodón pima en Piura. La segunda, por el ingreso de fibra de algodón estadounidense subsidiada.

dencia que las empresas textiles ejercen presión sobre las desmotadoras respecto del precio que estas deben pagar por la fibra de algodón.⁴²

Al hacer este ejercicio con los precios registrados de las variedades upland y acala-SJC en los periodos en los cuales se procesó la fibra de algodón tangüis en la campaña 2001-2002 (marzo-setiembre del 2002), obtenemos los precios puestos en planta nacional de estas variedades, que ascendieron a 55,7 dólares y 73 dólares por quintal respectivamente. Por su parte, el precio pagado por la fibra de algodón tangüis durante el mismo periodo ascendió a 75 dólares por quintal, lo que nos muestra que dicho precio es muy similar al del acala y el SJC; sin embargo, estas variedades presentan una menor calidad respecto del tangüis (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
Formación de precios de la fibra y algodón rama en el mercado nacional

	Upland	Acala / SJV		
<i>Target price</i> ¹	\$72,0	\$72,0		
Precio FOB	\$42,5	\$55,3		
Seguro 1,75%	\$0,7	\$1,0		
Flete	\$4,5	\$5,5		
Precio CIF (P_{cif})	\$47,7	\$61,8		
Ad valorem (12%)	\$5,73	\$7,41		
Gastos de internamiento (4% del CIF) ²	\$1,91	\$2,47		
Flete (f)	\$0,30	\$1,30		
Precio del algodón americano puesto en planta (P*)	\$55,7	\$73,0	⇒	Precio de la fibra nacional tangüis puesta en planta \$ 75,0
Más IGTV	\$65,7	\$86,1		Más IGTV \$ 88,5
	Precio de fibra		}	Precio fibra (sin IGTV) S/. 262,5
	Acude			Precio algodón rama S/. 101,0

1 Precio final que reciben los agricultores por su fibra de algodón independientemente de si el precio de esta en el mercado es menor.

2 La diferencia entre el *target price*, establecido por el Gobierno norteamericano en US\$ 72 el qq de fibra, y el precio de mercado, es subsidiada por el Gobierno norteamericano.

Fuente: Aduanas, Información, entrevista con representantes de industrias hilanderas y textiles, desmotadores y agricultores.

Elaboración propia.

⁴² Al respecto, la legislación peruana, en los artículos 4 y 5 del decreto legislativo 701 (7 de noviembre de 1991), dispone la eliminación de las prácticas monopólicas, contratistas y restrictivas de la libre competencia (Título III: Prohibiciones). Artículo 4: “Se entiende que una o varias empresas gozan de una posición de dominio en el mercado, cuando pueden actuar de modo independiente con prescindencia de sus competidores, compradores, clientes o proveedores, debido a factores tales como la participación significativa de las empresas en los mercados respectivos, las características de la oferta y la demanda de los bienes y servicios, el desarrollo tecnoló-

En conclusión, existe evidencia de que las fluctuaciones en los precios internacionales de algunas variedades de algodón que pueden considerarse sustitutas cercanas de la variedad peruana tangüis tienen una significativa incidencia en las variaciones que registra el precio nacional de esta fibra. En la determinación de dicho precio, no obstante, tiene una fuerte influencia el establecimiento de un “precio techo” para la fibra tangüis por las empresas textiles e hilanderas (lo que sería una evidencia del poder de mercado de estas industrias sobre las empresas desmotadoras). Dicho “precio techo” se ha encontrado sistemáticamente por debajo de la cotización que obtendría la fibra de algodón tangüis incorporando el premio por su mayor calidad respecto de fibras que serían las más cercanas en cuanto al grado de sustitución. Esta situación, dado el poder de mercado con el que cuentan las empresas desmotadoras, implicaría un menor precio pagado al agricultor por el algodón rama que cosecha, que, además, se ve afectado por el acude en que los desmotadores declaran haber incurrido en el proceso de desmote.

EVALUACIÓN DE LA POSICIÓN DE DOMINIO Y ABUSO DE PODER DE MERCADO EN LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DEL ALGODÓN TANGÜIS EN LOS VALLES DE HUARAL Y CHINCHA

En principio, tanto en Huaral cuanto en Chincha converge la característica fundamental que define una estructura de mercado oligopsónica: existe un reducido número de empresas desmotadoras (un total de seis y diez respectivamente), en contraste con la gran cantidad de unidades agropecuarias (aproximadamente 1.075 y 2.550 agricultores algodoneiros de reducido tamaño respectivamente). A continuación se procederá a presentar el análisis que evaluaría la existencia de poder de mercado y abuso de él.

INDICADORES DE PARTICIPACIÓN DE MERCADO Y DE CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL EN HUARAL

Como ya se señaló, el grado de concentración presente en la industria desmotadora del valle de Huaral mostrará evidencias de la existencia de una posición de dominio. Así, para dicha industria el IHH es de 0,26. Teniendo en cuenta el número de empresas desmotadoras establecidas en la localidad, el escenario de menor concentración industrial correspondería a un IHH de 0,17,⁴³ en el que la

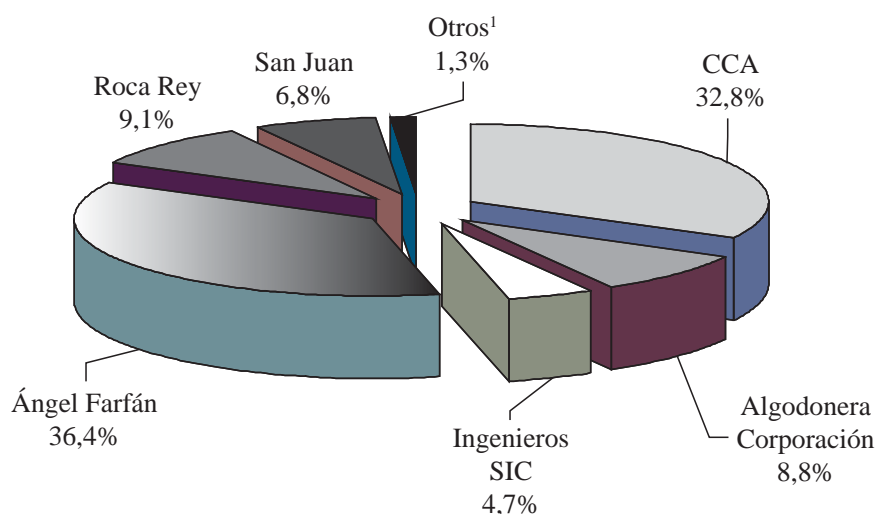
gico o servicios involucrados, el acceso de competidores a fuentes de financiamiento y suministros, así como redes de distribución”. Artículo 5: “Se considera que existe abuso de posición de dominio en el mercado, cuando una o más empresas que se encuentran en la situación descrita en el artículo anterior actúan de manera indebida, con el fin de obtener beneficios y causar perjuicios que no hubieran sido posibles de no existir la posición de dominio”.

⁴³ De acuerdo con Carlton y Perloff (*op. cit.*), el valor mínimo que puede tomar el índice de Herfindahl —lo que estaría indicando que no existe concentración— es $1/n$, donde “n”

producción de algodón fibra (dado que el acude de cada empresa es el mismo a través de la industria del valle) se encontraría equitativamente repartida entre todas ellas. De este modo, el índice calculado se encuentra más cerca de esta situación que de aquella en la cual adquiere un valor de 1 (caso correspondiente a un monopsonio). En consecuencia, el IHH arroja evidencia de que la industria desmotadora está poco concentrada y, por el contrario, sugiere que el mercado se encuentra en una situación cercana a la de una participación equitativa en la compra de algodón rama y en la producción de fibra de algodón.

Con el fin de confirmar el resultado del IHH, se procedió a aplicar la razón de concentración (RC_m) de las “m” empresas de mayor tamaño.⁴⁴ Para la industria desmotadora del valle de Huaral se consideró un valor para “m” igual a 2, con el cual se obtuvo un RC_2 de 0,7.⁴⁵ Al contrario del IHH, este resultado señala la evidencia de una alta concentración en las mayores empresas de la industria. Precisamente, las empresas desmotadoras Ángel Farfán y Central de Comercio Algodonero (CCA) representaron cerca del 70 por ciento de la producción total de fibra de algodón del valle (36,9 por ciento y 33,2 por ciento respectivamente) (véase el gráfico 6).

Gráfico 6
Participación de las empresas desmotadoras en la compra de algodón rama en el valle de Huaral, campaña 2001-2002
(Porcentajes)



1 Corresponde al total de algodón que compran ciertos acopiadores en el valle de Huaral para ser desmotado fuera de él.

Fuente: Entrevistas con los representantes de cada una de las desmotadoras y acopiadores.

Elaboración propia.

representa el número de firmas que operan en el mercado sujeto a análisis. Para nuestro caso, si n = número de empresas desmotadoras, entonces $1/n = 0,166667$.

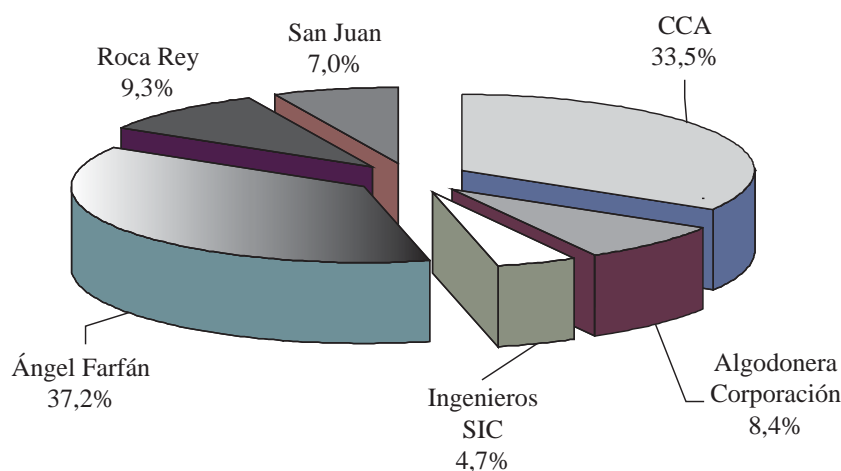
⁴⁴ Kafka, *op. cit.*, p. 478.

⁴⁵ Se asumió un valor para “m” igual a 2 debido a que en la industria desmotadora operan seis firmas, de forma que se mantiene la proporción existente respecto del valor de “m” frente al número de firmas en la industria adoptado en otros trabajos empíricos.

Tomando en cuenta el número de agricultores con los que trabaja cada una de las empresas desmotadoras que aparecen en el gráfico 7, se observa, nuevamente, que Ángel Farfán y la CCA son aquellos que registran la mayor participación (37,2 por ciento y 33,5 por ciento respectivamente).

En conclusión, la existencia de un reducido número de empresas compra-

Gráfico 7
Participación de las empresas desmotadoras respecto del número de agricultores a los que compra algodón rama en el valle de Huaral, campaña 2001-2002 (Porcentajes)



Fuente: Entrevistas con los representantes de cada una de las desmotadoras y acopiadores.
Elaboración propia.

doras en el valle de Huaral (que, por sí sola, no necesariamente implica que el mercado presente una competencia oligopsónica⁴⁶), está acompañada de un significativo grado de concentración industrial en las dos desmotadoras más grandes. Sin embargo, la participación de las otras cuatro empresas no es despreciable, por lo que se genera una dinámica particular de competencia oligopsónica en este mercado, en el cual operan pocas desmotadoras y cuya participación en el mercado no es homogénea. Tal hecho permite destacar una primera evidencia de una posición de dominio en el valle de Huaral.

EVIDENCIA EMPÍRICA DE PODER DE MERCADO EN HUARAL

Restricciones a la movilidad geográfica de los agricultores

En cuanto a los determinantes de la existencia de poder oligopsónico expuestos en la metodología,⁴⁷ en el mercado de algodón de Huaral se presentan con-

⁴⁶ Kafka, *op. cit.*, p. 474.

⁴⁷ Referencia a los cuatro principales determinantes del poder de mercado establecidos por Rogers y Sexton (*op. cit.*).

diciones particulares que fortalecen la posición de dominio de las empresas desmotadoras. Una de estas situaciones se produce cuando la comercialización del algodón fuera del valle por los agricultores (es decir, su transporte y venta a compradores ubicados fuera del área geográfica bajo la influencia del poder oligopsónico) está restringida, a pesar de que este producto no es perecible. Los principales motivos de esta limitación son: (i) su producción ha sido habilitada por el desmotador; (ii) dicha acción provocaría una reacción de este, pues en el periodo siguiente no habilitaría al productor (manteniendo sus restricciones técnicas y financieras); (iii) el costo de transporte es prohibitivo para el agricultor; y, (iv) no tiene capacidad de negociación para comercializar su producto con otras desmotadoras ubicadas fuera del valle.

Si bien el primer determinante del poder de mercado oligopsónico que señalan Rogers y Sexton⁴⁸ —relacionado con la perecibilidad de los productos agrícolas y con el hecho de que este factor incrementa sustancialmente los costos del desplazamiento geográfico fuera de su localidad— no es aplicable en el valle de Huaral, sí se presenta una falta de movilidad geográfica impuesta por la relación de dependencia que impone el financiamiento para habilitación otorgado a los agricultores por la empresa desmotadora.

Atomización de la oferta de algodón

Una señal adicional de la posición de dominio de las desmotadoras reside en la estructura que presenta la oferta. En este sentido, la atomización de la producción de algodón rama en un elevado número de unidades productivas, cada una de ellas con un nivel de operación inferior al de economías de escala, reduce su rentabilidad e incrementa su dependencia financiera y tecnológica, deteriorando su capacidad de negociación. Según el III Censo Nacional Agropecuario del Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (1994), los productores agropecuarios a los que esta actividad no les producen ingresos suficientes para atender sus gastos son aquellos que registran menos de 10 hectáreas⁴⁹ y representan el 94 por ciento del total de encuestados. Así, tal estructura atomizada de la oferta incrementa el poder de mercado de las desmotadoras del valle.

Estructura de costos y agrupación de las desmotadoras

Aunque los costos de instalación de una planta desmotadora son relativamente elevados,⁵⁰ lo que en otros mercados implicaría fuertes barreras a la entrada, en

⁴⁸ Rogers y Sexton, *op. cit.*

⁴⁹ Esta situación puede haber empeorado debido a la prolongada recesión económica que afecta al país.

⁵⁰ Para la implementación de una planta de desmote se necesitan 1,5 millones de dólares para la adquisición de una máquina desmotadora con cinco cuerpos que permite desmotar hasta 360.000 quintales de algodón rama por año (costos para el año 2002).

el valle de Huaral el esquema operativo de la empresa desmotadora CCA considera la posibilidad de alquiler de la planta a otras empresas desmotadoras. Así, esta estructura reduce significativamente el monto de inversión necesario para ingresar en esta industria, lo que incentivaría la entrada de potenciales competidores para las desmotadoras ya establecidas.

El alquiler de las plantas desmotadoras evita que se incremente la concentración industrial en el mercado, puesto que elimina el requerimiento de una fuerte inversión como barrera a la entrada y, así, permite la operación de aquellas empresas que no cuentan con una planta propia (no obstante, eso solo sucede en la desmotadora CCA). Debe destacarse que a las empresas desmotadoras propietarias de plantas de desmote no les conviene restringir el acceso de sus competidoras al servicio de uso de planta, debido al exceso de capacidad instalada que experimentarían, dado que la producción de algodón del valle de Huaral es relativamente pequeña, al punto que se suele buscar adquirir producción de otros valles, puesto que si solo desmotan algodón de Huaral únicamente operarían tres meses y tendrían que trabajar durante todo el año para que la actividad les resulte rentable. Por último, en el caso de que las desmotadoras que disponen de planta propia se propusieran forzar al resto a salir del mercado, aquellas deberían aumentar su participación en la habilitación a los agricultores, lo que demanda recursos financieros adicionales.

Estrechamente relacionado con el logro de economías de escala se encuentra el concepto de coordinación vertical. Los mecanismos que rigen el vínculo de dependencia entre los agricultores y las empresas desmotadoras (asesoría técnica y tecnológica, financiamiento y compra del algodón cosechado, lo que se formaliza mediante la firma de recibos explícitos) constituyen, en la práctica, una coordinación vertical, lo que facilita el logro de economías de escala.

Por último, cabe destacar que si bien las desmotadoras no se han agrupado formalmente en asociaciones, el esquema de alquiler de las plantas de desmote es un mecanismo que facilita la coordinación entre ellas, de modo que no debe descartarse la posibilidad de que este factor incremente la posición de dominio de estas empresas.

Contratos establecidos con los agricultores

El mantenimiento de buenas relaciones con los agricultores implica también una ventaja significativa sobre eventuales entrantes en el mercado. En este sentido, el financiamiento para habilitación constituye prácticamente la única alternativa viable para los agricultores⁵¹ que desean obtener los recursos necesarios con facilidad, dado el elevado riesgo crediticio aplicado al sector agrícola en el mercado financiero y a que la gran mayoría de ellos operan en unidades

⁵¹ Este financiamiento es fundamental para la producción de algodón tangüis rama. Así, en términos de la estructura de costos del agricultor, representa el 29 por ciento del total de sus costos directos y el 27 por ciento de sus costos de producción (véase el cuadro 4).

productivas minifundistas. De esta forma, el financiamiento otorgado por las empresas desmotadoras facilita que, con el transcurso del tiempo, se fortalezca una relación de lealtad de los agricultores hacia las empresas compradoras,⁵² sustentada precisamente en la relación de dependencia establecida y en el tiempo que llevan operando en el mercado las empresas desmotadoras.

Esto eleva los costos en los que debe incurrir un nuevo competidor, en la medida en que tendría que “romper” este lazo de dependencia y tornarlo a su favor. Además de la inversión monetaria que tendría que realizar la nueva desmotadora para este propósito (disposición a financiar la habilitación de un conjunto de agricultores), es poco probable que el agricultor se decida a reemplazar a su comprador tradicional por uno nuevo sobre el cual seguramente tendrá poca información, pues estaría asumiendo un riesgo significativo (no tiene la seguridad de que el nuevo desmotador continúe financiándolo indefinidamente). De esta forma, existiría un problema de riesgo moral para el agricultor, consistente en que el nuevo desmotador modifique su comportamiento en periodos futuros, luego de que el agricultor decidiese trabajar con él. Asimismo, está también presente un problema de selección adversa, dado que, ante la dificultad de distinguir si un desmotador nuevo actuará igual que uno ya establecido, el agricultor optará por “cargar” un “precio” prohibitivo por un eventual “traslado de desmotador” (es decir, en la práctica no cambiará de desmotador).

Barreras a la entrada para los agricultores

Existen factores que, al condicionar la movilidad de los agricultores dentro y fuera del mercado, contribuyen a fortalecer la posición de dominio de las empresas desmotadoras. Así, el ingreso de nuevos agricultores algodoneros no resulta obstaculizado por barreras, dado que el financiamiento para habilitación proporcionado por las desmotadoras prácticamente elimina la necesidad de que el productor cuente con altos recursos financieros para financiar su campaña. En consecuencia, la inexistencia de barreras a la entrada debilita el poder de negociación de los agricultores, e incrementa, por tanto, la posición de dominio de las empresas desmotadoras.

Barreras a la salida para los agricultores

En el mercado de algodón de Huaral se presentan otros factores que restringen la salida de los agricultores; el más relevante de ellos es la dependencia financiera

⁵² Don Marcus y Jorge Canty (agricultores que trabajan con CCA y Corporación Algodonera respectivamente) manifestaron que no eran capaces de vender su producción a otras empresas desmotadoras puesto que, en agradecimiento por la asistencia técnica que estas brindan, tratan de venderle la mayor parte de la producción de la campaña. Asimismo, cuando son habilitados y existe alguna otra empresa que ofrezca un mayor precio, no están dispuestos a venderle porque son conscientes de que perderían la relación que mantienen con la empresa que les compra el algodón rama.

de estos de las empresas desmotadoras (financiamiento para habilitación de tierras), que en la práctica representa un compromiso compulsivo para los agricultores, pues deben cumplir las condiciones establecidas en el contrato de financiamiento (básicamente el compromiso de vender la producción obtenida al desmotador que financió la campaña). Finalmente, aunque en el valle también puede cultivarse maíz como producto alternativo, ello está limitado por la dificultad de conseguir financiamiento para la campaña, en comparación con los recursos disponibles en el mercado de algodón, lo que obliga a los agricultores a permanecer en este mercado y se constituye en una importante barrera a la salida.⁵³ Estas restricciones reducen las opciones de negociación del productor e incrementan el poder de mercado de las empresas desmotadoras.

Elasticidad precio de la oferta

Las restricciones que experimentan los agricultores —barreras a la salida del mercado⁵⁴— limitan significativamente su capacidad de tomar decisiones respecto de la cantidad producida u ofertada, así como sus posibilidades de reacción frente a cambios en las condiciones del mercado. Específicamente, ello implica que se reduce de manera importante su sensibilidad frente al precio que está dispuesto a pagarle la empresa desmotadora, dado que no ejerce un control irrestricto sobre su producción. En este sentido, una vez otorgado el financiamiento para la habilitación, la empresa desmotadora inicia una supervisión del proceso productivo del agricultor con el fin de asegurarse la disponibilidad del algodón tangüis rama, de modo que, en la práctica, es la empresa la que determina la cantidad producida. A esto se suma la naturaleza del producto agrícola, cuya oferta no puede alterarse en el corto plazo. Estos factores, en última instancia, determinan que el agricultor no tenga más opción que aceptar el precio ofrecido por la empresa desmotadora, pues su capacidad de reacción no puede manifestarse a través de modificaciones en el nivel de la producción. Estas características del mercado del valle de Huaral evidencian que la oferta de algodón tangüis rama es muy inelástica.⁵⁵

En conclusión, el mercado de algodón tangüis rama del valle de Huaral presenta evidencia suficiente para afirmar que existe una posición de dominio

⁵³ A pesar de que el costo de cultivar maíz es de 3.072,38 nuevos soles por hectárea, comparados con los 3.348,50 nuevos soles del algodón, ello no compensa la escasez de fuentes de financiamiento para el cultivo del primero (costos del año 2002).

⁵⁴ Debe recordarse que la principal barrera a la salida para los productores es su fuerte dependencia del financiamiento otorgado por las empresas desmotadoras.

⁵⁵ En el mercado sujeto a evaluación no existe información suficiente para calcular la elasticidad precio de la oferta. Sin embargo, a diferencia de Mathey y Chocano (*op. cit.*, 2001), consideramos que, a pesar de la falta de información, no es apropiado emplear la elasticidad precio de la oferta de algodón, que dichas autoras utilizan y que fuera calculada por Cannock y Heredia para el Perú en 1990 como evidencia de que existe poder de mercado en una localidad específica, pues ello sería equivalente a afirmar, *ex-ante*, que en cualquier localidad del país se cumple lo mismo.

de las empresas desmotadoras. De esta forma, las condiciones competitivas en este mercado incentivarían a las empresas desmotadoras a llevar a cabo prácticas de poder oligopsónico.

EVIDENCIA EMPÍRICA DE ABUSO DE PODER EN HUARAL

Establecidas las condiciones que favorecen el ejercicio del poder de mercado en el valle en estudio, procedemos a identificar las formas en que dicho ejercicio es llevado a cabo por las empresas desmotadoras, resaltando, en caso se verifique su existencia, la presencia de un mecanismo sistemático de formación de precios.

La implementación de mecanismos de concertación de precios pagados por el algodón rama en Huaral consiste en que las desmotadoras se reúnen para determinar el precio que se le pagará al agricultor por este producto.⁵⁶ Este precio está determinado por el precio con el que el departamento de Ica inició su campaña (primero se cosecha en Ica y luego en Huaral). Dada esa cotización, se disminuye entre 10 y 8 nuevos soles por quintal de algodón rama, considerando que el algodón de Huaral es de menor calidad. El resultado final del proceso de concertación entre las desmotadoras es un estrecho rango de cotizaciones, dentro del cual se encuentran los precios pagados por quintal de algodón rama por cada una de ellas a los agricultores que han habilitado durante la campaña. En este sentido, el precio ofrecido no es uniforme a través de la industria desmotadora local, aunque las diferencias existentes son poco significativas (entre 2 y 3 nuevos soles por quintal) y se encuentran básicamente en función de la estructura de costos de cada empresa desmotadora, de la necesidad de comprar algodón rama o del pago a crédito al agricultor.⁵⁷

Los agricultores carecen de poder de negociación para implementar mecanismos de reacción ante los precios establecidos. Además de la situación de dependencia en la que se encontraban —derivada de la habilitación que reciben de las desmotadoras—, se ha hallado que al inicio de cada campaña los agricultores suscriben recibos con las empresas desmotadoras, en los cuales se establece que el precio al cual venderán a estas su producción será fijado al finalizar el periodo de cosecha del algodón, sin precisarse niveles específicos o rangos dentro de los cuales estos se encontrarían.

En consecuencia, ello explica el proceso de formación de precios para el algodón tangüis rama en Huaral, lo que puede ser interpretado intuitivamente por medio del índice de oligopsonio de Lerner. Así, en primer lugar, en el mer-

⁵⁶ Según información proporcionada por los entrevistados, al inicio de la campaña 2001-2002 cuatro empresas desmotadoras del valle de Huaraz se reunieron para acordar el precio que se le pagará al agricultor, que se estableció en 90 nuevos soles el quintal de algodón rama, nivel inferior en 10 nuevos soles al registrado en la campaña anterior, cuando la cotización internacional del precio de la fibra se recuperó respecto de la del 2001.

⁵⁷ Los autores de este artículo hemos decidido mantener en reserva las fuentes que revelaron esta información.

cado de algodón tangüis del valle de Huaral se halla evidencia de que la oferta de algodón rama es relativamente inelástica. En segundo lugar, el mecanismo de concertación de precios entre las empresas desmotadoras explicado antes indica, implícitamente, que la elasticidad de la función de reacción del conjunto de estas empresas —ante cambios en los precios ofrecidos por una de ellas— es relativamente elevada.⁵⁸ Es decir, el resto de empresas desmotadoras se alinean rápidamente tras el rango de concertación de precios asumido.

Finalmente, la capacidad de concertación de los precios se ha visto reforzada por la distorsión de ciertas medidas tributarias otorgadas por el Estado con el fin de compensar los bajos precios que obtienen los agricultores.

Un factor importante en la fijación del precio pagado al agricultor en el 2002 fue el establecimiento de un pago extra a este de 10 nuevos soles por quintal de algodón rama vendido a las desmotadoras.⁵⁹ El mecanismo consistía en que el desmotador realizaba un abono de 10 nuevos soles en el Banco de la Nación (BN) por cada quintal que compra al agricultor, a cambio de los cuales se hacía acreedor a crédito fiscal por el monto total abonado (dependiendo de la cantidad de algodón rama que compra a los agricultores). Posteriormente, el BN otorga los 10 nuevos soles al agricultor mediante cheque (contra la entrega por este de un comprobante de venta expedido por la empresa desmotadora), en calidad de pago extra.

No obstante, en el mercado de Huaral este mecanismo afectó los ingresos de las desmotadoras, dado que estas venden su producción a empresas de la industria hilandera y de textiles orientadas al mercado interno (y principalmente concentradas en la zona industrial y comercial de Gamarra, en la ciudad de Lima). Una parte significativa de las ventas de fibra de algodón es realizada sin la emisión de facturas de venta, lo que reduce los costos del comprador y del vendedor, aunque en detrimento de los ingresos del Estado.⁶⁰ Sin embargo, la imposición del pago adelantado de 10 nuevos soles determinaba que, para recuperar este monto por medio del crédito fiscal, estas empresas debían exigir siempre una factura; sin embargo, dada la informalidad, la mayor parte de sus compradores no se las daban. En vista de ello, las desmotadoras tienen incentivos para ejercer su poder de mercado sobre los productores, para recuperar el pago de 10 nuevos soles (véase el gráfico 8).

⁵⁸ Siempre que tales cambios en los precios ofrecidos por dicha desmotadora hagan que estos difieran notoriamente del resto de precios pagados por las otras desmotadoras a sus agricultores.

⁵⁹ Mediante decreto supremo 026-2002-EF, de 4 de marzo del 2002, se reglamentó la aplicación del decreto de urgencia 005-2002, que creó con carácter extraordinario el Programa de Promoción a la Formalización del Comercio Algodonero de la variedad Tangüis, Campaña 2001-2002. Dicho dictamen tuvo dos objetivos principales: (i) mejorar el precio que recibe el agricultor por el algodón rama; y, (ii) conseguir un registro de las desmotadoras.

⁶⁰ Ello se produce debido a que las empresas hilanderas y de textiles también ejercen de esta forma su poder de mercado sobre las desmotadoras, condicionando en muchos casos sus compras a la no expedición de facturas de ventas.

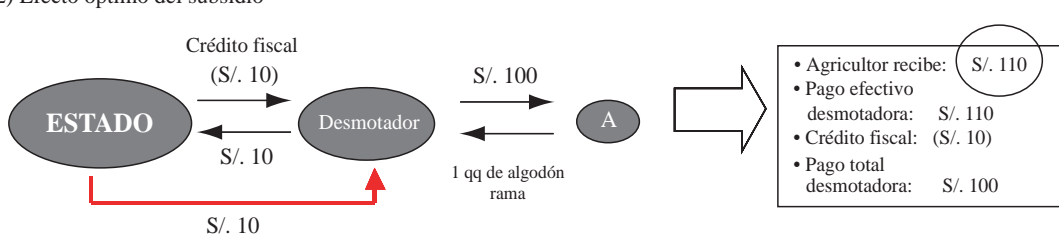
Gráfico 8

Valle de Huaral: Análisis del impacto del subsidio sobre las empresas desmotadoras y el agricultor

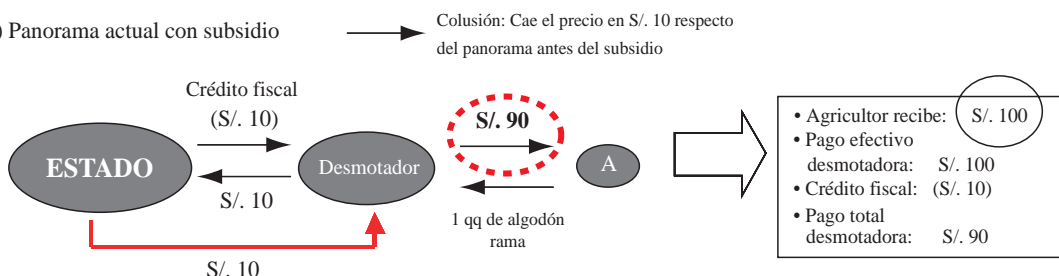
1) Panorama antes del subsidio



2) Efecto óptimo del subsidio



3) Panorama actual con subsidio



- El agricultor recibe lo mismo con subsidio o sin él.
 - Desmotadoras se benefician del subsidio porque pueden pagarle menos al agricultor para que no les afecte el pago de S/ 10.
- Elaboración propia.

De esta forma, las condiciones de competencia en el nivel interindustrial determinan que los desmotadores se organicen para no resultar perjudicados por el ejercicio del poder oligopsónico proveniente de las industrias de mayor valor agregado, reduciendo los precios pagados al agricultor como reacción ante la introducción de este mecanismo tributario.

INDICADORES DE PARTICIPACIÓN DE MERCADO Y DE CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL EN CHINCHA

El grado de concentración que presenta la industria desmotadora del valle de Chincha revela evidencia de una posición de dominio en el mercado por dichas firmas.

Así, para esta industria se encontró que el valor del IHH es de 0,21. Para su cálculo se tomó en cuenta el número de empresas desmotadoras que compran algodón en el valle. Considerando que el escenario de menor concentración industrial correspondería a un IHH de 0,10,⁶¹ en el cual las com-

⁶¹ Si n = número de empresas desmotadoras y $n = 10$, entonces $1/n = 0,10$.

pras de algodón rama se encontrarían equitativamente repartidas entre las empresas del sector, el índice calculado se encuentra más cerca de este valor del IHH que de 1 (el valor máximo, correspondiente a un monopsonio). Por lo tanto, de acuerdo con este resultado, el mercado presenta una repartición relativamente equitativa de las compras de algodón rama, de manera que ninguna empresa tendría una posición de dominio especial frente a sus competidoras.

Con el fin de corroborar el resultado del IHH, se procedió a aplicar la RC_m de las “m” empresas de mayor tamaño.⁶² Para la industria desmotadora del valle de Chincha se consideró un valor para “m” igual a 4, con el cual se obtuvo un RC_4 ⁶³ de 79,71 por ciento, lo que quiere decir que las otras seis empresas cubren el 20,29 por ciento del mercado. Dado que el máximo valor que podría adoptar este indicador es de 100 por ciento, y en virtud de que lo óptimo es 40 por ciento,⁶⁴ se puede afirmar que la industria se encuentra altamente concentrada. Por un lado, el resultado del RC_4 indica un alto grado de concentración, y, por otro, el valor de 0,21 para el IHH sugiere que no existe tal nivel de concentración.⁶⁵

Respecto del número de empresas desmotadoras en el valle, cabe resaltar que este es elevado,⁶⁶ lo que genera un exceso de demanda que se traduce en una guerra de precios en la industria. En este sentido, aunque el resultado del *ratio* de concentración indica la existencia de poder de mercado, este no se ejerce debido a la intensa competencia derivada del exceso de demanda, tema ya abordado, y a la reacción de tipo Cournot de una empresa desmotadora ante incrementos en las compras realizadas por una firma rival. En el caso concreto de la CCA e Inversiones y Servicios (Inersa), ambas firmas se encuentran en una posición de negociación favorable dados los volúmenes de algodón rama que consumen, como se puede apreciar en el gráfico 9.

Ambas ocupan cerca del 60 por ciento del mercado, y su más cercano competidor en tamaño es la Central de Cooperativas Agrarias Laura Caller Iberico (Cecoalaci), con cerca de 12 por ciento del mercado.

De esta forma, las dos empresas más grandes podrían ofrecer mejores precios y ocuparse rápidamente del mercado. Sin embargo, enfrentan: (i) un precio “techo” que pueden ofrecer; y, (ii) una competencia que podría responder a

⁶² Kafka, *op. cit.*, p. 478.

⁶³ Se asumió un valor para “m” igual a 4 debido a que en la industria desmotadora operan diez firmas, número que permite realizar el cálculo del RC_4 , usualmente aplicado en distintos análisis relacionados con la evaluación del poder de mercado.

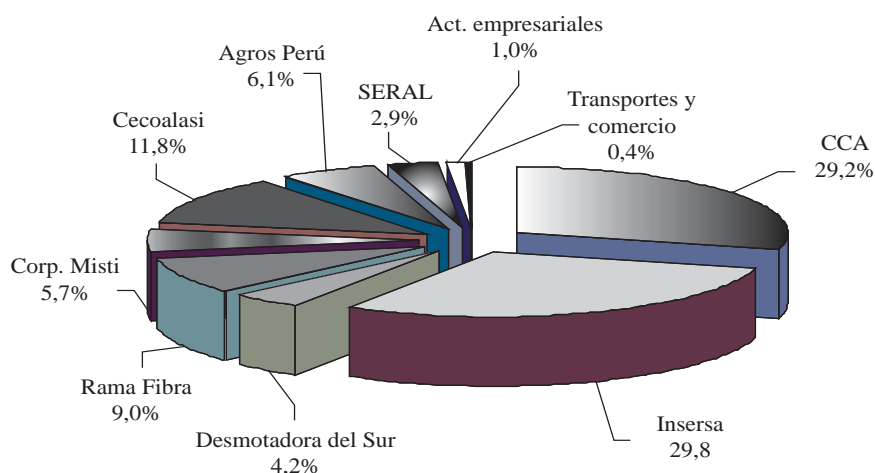
⁶⁴ Si cada una tuviese el 10 por ciento de participación, el RC_4 sería equivalente a 40 por ciento, lo que implicaría un mercado repartido de manera equitativa entre diez empresas.

⁶⁵ De acuerdo con Carlton y Perloff (*op. cit.*), el valor mínimo que puede tomar el IHH, y el que indicaría que no existe concentración, es $1/n$, donde “n” representa el número de firmas que operan en el mercado.

⁶⁶ En la entrevista concedida, el señor Fernando Cillóniz sostuvo que el número óptimo de empresas que debería funcionar en el valle es de tres o cuatro, debido a que el tamaño de este no alcanza para satisfacer completamente los requerimientos de demanda de las desmotadoras.

Gráfico 9

Participación de las empresas desmotadoras (Porcentajes)



Fuentes: Reportes de Cédula de Estadística Agroindustrial Mensual (Minag). Entrevistas con las empresas desmotadoras.

Elaboración propia.

las señales que estas emitan, generándose un tipo de competencia oligopsónica en función del tipo de respuesta o reacción por las firmas rivales.

De acuerdo con Goodwin,⁶⁷ las señales de concentración de mercado no significan ejercicio de poder en él, y según lo observado en el valle el poder de mercado que pudieran tener las empresas con mayor participación depende de factores adicionales, como la respuesta o reacción de las competidoras y el poco margen de acción para subir el precio e incrementar su participación de mercado.

FACTORES DETERMINANTES DEL PODER DE MERCADO EN CHINCHA

Sexton y Rogers⁶⁸ señalan cuatro posibles determinantes del poder de mercado oligopsónico, a la luz de los cuales se procederá a evaluar los resultados hallados.

Restricciones a la movilidad geográfica por los agricultores

Pese a que el algodón no es un producto perecible, los agricultores experimentan ciertas limitaciones para comercializarlo fuera del valle de Chincha:

⁶⁷ Goodwin, Barry K.: "Oligopsony Power. A Forgotten Dimension of Food Marketing? Discussion". *American Journal of Agricultural Economics* n.º 76, diciembre de 1994, pp. 1163-1165.

⁶⁸ Sexton y Rogers, *op. cit.*, 1994.

- i) En caso de que su producción haya sido habilitada por un desmotador, estaría comprometida para ser vendida al que la habilitó. Si bien los mecanismos alternativos de financiamiento han permitido que menos del 40 por ciento de la producción no se encuentre afectada a estos contratos de venta a futuro,⁶⁹ el 50 por ciento de la producción, como mínimo, sí lo estaría, lo que otorga poder de mercado a las desmotadoras.
- ii) A pesar de que un agricultor podría vender la producción exclusivamente a quien la financió, en ocasiones esto no llega a ser así, con lo que existe un problema de riesgo moral (incumplimiento). Sin embargo, el engaño sistemático a distintas personas o instituciones no resulta eficiente ni sostenible en el tiempo, razón por la cual es posible que aquellas personas dedicadas a engañar terminen por hacerse conocidas y ya no se las financie. Desde este punto de vista, no obstante que existen incentivos para liberarse de los compromisos asumidos con el habilitador, esta actitud no es sostenible en el tiempo.
- iii) Los precios pagados en la campaña 2001-2002 por el algodón, a pesar de ser bajos comparados con el pagado en la campaña 2000-2001,⁷⁰ fueron mejores en el valle que fuera de él, puesto que de haberse vendido fuera del valle se hubiese incurrido en costos de transporte por trasladar el algodón del valle a otras zonas como Pisco o Ica; por eso no existe el incentivo de venderlo fuera de él.

Diferenciación del producto

En este caso Rogers y Sexton anotan que si el producto se destina a una industria específica y solamente a esa y no se lo puede enviar a ninguna otra, entonces se ata al vendedor a determinado tipo de consumidor. Si se adecua este análisis al caso del algodón, se puede encontrar que ese factor que especializa el destino del algodón del valle sería su calidad y el hecho de que solo la cadena textil lo utiliza.

La calidad del algodón que se produce en el valle es un atributo por el cual se le demanda. Considerando que el algodón es utilizado en la producción orientada a la exportación hacia mercados bastante específicos, ello hace que el desmotador exija estándares de calidad que, de incumplirse, derivarían en el castigo con menores precios al algodonnero o incluso con la cancelación de la compra.

Esto incentiva al agricultor a mejorar los estándares,⁷¹ para lo cual realiza las inversiones necesarias, tales como la tecnificación de sus siembras, lo que da como

⁶⁹ Se calcula que cerca de 90 por ciento de la producción estuvo financiada por algún tipo de institución o habilitador, y que, como mínimo, el 50 por ciento del total de la producción fue financiada por las desmotadoras.

⁷⁰ Durante la campaña 2000-2001 se pagaron 111,32 nuevos soles por quintal rama en el valle de Chincha.

⁷¹ O por lo menos a aparentarlo, mezclando calidades buenas con deficientes, para no ser detectado.

resultado una mejora de sus rendimientos al usar semilla certificada y no pepa, que, como ya se ha explicado, acarrea el riesgo de infectar con plagas el cultivo.⁷²

De esta forma, el agricultor algodonnero estaría produciendo un algodón de calidad específica para ciertos mercados, el de las empresas textiles, las que, al fijar el precio que pagan por la fibra, estarían fijando también, indirectamente, el precio del rama, porque este efecto es trasladado por los desmotadores al agricultor pagando un precio no mayor que el equivalente en fibra. En consecuencia, esta sería una evidencia del poder de mercado de la industria desmotadora del valle de Chíncha.

Inelasticidad de la oferta

- i) *Barreras a la salida*: Poseer la capacidad, por el lado de los ofertantes, de no sustituir sus actividades de cultivo de algodón por las de otros productos, o que en sus tierras no se puedan sembrar otros cultivos salvo maíz o espárrago, limita las posibilidades de salirse del circuito de comercialización del algodón. Por otro lado, cultivos como el espárrago necesitan del uso de un tipo de tecnología especializada, un número de hectáreas que permita alcanzar economías de escala, lo que no es usual entre los algodonneros, quienes poseen, en promedio, entre 2,5 y 4 hectáreas. La mayoría usa tecnología media y muchos de ellos trabajan para su subsistencia.
- ii) *Dificultad para adecuar la producción a variaciones en el precio*: Esto debido a que, llegada la temporada de cosecha, se tiene un *stock* de quintales fijo, cuya venta en su mayoría no puede ser restringida, de tal forma que se pueda adecuar el tamaño de la oferta al precio ofrecido.

A partir de estas dos condiciones se puede intuir que se experimenta una oferta que no llega a ser completamente inelástica, porque se puede esperar un tiempo para encontrar mejores opciones de precio y, además, porque existen opciones como la sustitución de cultivos que, en el largo plazo, permiten decidir si continuar con un cultivo o con otro. La presencia de una oferta inelástica determina, por el lado de la demanda, una posición de dominio, pues es una ventaja para el demandante el que el ofertante no tenga opciones de respuesta en el corto plazo para variar la cantidad que ofrece, dado el precio que el desmotador propone.

Agrupaciones de los compradores o vendedores

Como lo han señalado López y You,⁷³ las asociaciones brindan poder de mercado a sus miembros, pues se realiza un trabajo cooperativo al reconocer los

⁷² Ha habido denuncias de que el 80 por ciento de la producción de la campaña usó pepa en vez de semilla certificada (véase <www.cepes.org.pe/revista_agraria>, enero del 2002).

⁷³ *Op. cit.*, 1993.

beneficios de optimizar en colusión. No existe en el valle de Chincha evidencia que indique una organización o agrupaciones orientadas a la coordinación de precios o de las cantidades compradas a los agricultores, debido a que, si bien se presentan algunas condiciones que confirman la existencia de poder de mercado, la fuerte competencia por el algodón rama y determinadas características de la oferta (productores) lo evitan.

EVALUACIÓN DEL PODER DE MERCADO DE ACUERDO CON EL ENFOQUE DE BARRERAS A LA ENTRADA EN CHINCHA

Este enfoque analiza las restricciones que pudiesen existir en el mercado para que el número de demandantes deje de ser pequeño, y, así, reducir la concentración y el poder de mercado.

Ventajas en costos absolutos

En el valle de Chincha, para la campaña 2001-2002, el margen de utilidad de las desmotadoras fue medido tomando como referencia el ingreso por venta de pepa (5,6 dólares por quintal) y los costos vinculados a su extracción (3,2 dólares por quintal), mientras que lo obtenido por la venta de fibra es muy reducido.⁷⁴ Esto significa ganar 2,4 dólares por quintal de pepa.

De esta forma, la utilidad obtenida por los desmotadores básicamente proviene de la comercialización de la pepa de algodón. En cuanto a la comercialización de la fibra de algodón, el margen es reducido por los factores antes explicados cuando se trató el tema de la formación de precios. En consecuencia, las empresas desmotadoras ya establecidas no tienen un margen significativo para aplicar un aumento en el precio pagado por algodón rama como una medida que desincentive la entrada de potenciales competidores al mercado, razón por la cual esta no es una barrera a la entrada efectiva.

Inversión de capital y economías de escala

Por el lado del desmotador, colocar una planta desmotadora nueva puede representar una inversión de entre 350.000 dólares por una de segunda mano fabricada en la década de 1960 y 1'500.000 dólares por una de última generación.⁷⁵ Ello implica una inversión de capital significativa, que podría representar una barrera a la entrada; sin embargo, en la medida en que existan facilidades otorgadas por las desmotadoras ya instaladas para alquilar sus plantas y equipos de desmote, esta barrera a la entrada tampoco sería relevante.

⁷⁴ Si se considera 75 dólares como precio sin IGV, y siendo el costo por quintal de fibra de 73 dólares, se obtiene un reducido margen; en consecuencia, un descenso en el precio internacional de la fibra podría generar pérdidas en la comercialización.

⁷⁵ Estimaciones de cotizaciones obtenidas en las entrevistas con los desmotadores.

Economías de escala

Como ya se comentó, existe cierto tamaño del mercado que impide que muchas empresas participen de él. Un buen número de empresas desmotadoras han quebrado, debido no solo a una mala administración sino también a que aparecieron nuevos competidores que alquilaban plantas y realizaban allí el desmote. Varias empresas tienen menos de cinco años funcionando en el valle; las más antiguas son Agros, la CCA, Cecoalasi e Insera.

El exceso de demanda en el valle evidencia que el número de empresas desmotadoras es elevado, y que para continuar trabajando en él se debe rebuscar producción y enfrentar la guerra de precios que esto produce.

A partir de estas tres características se puede deducir que el principal problema para que no exista una mayor competencia es el reducido tamaño de la producción del valle para el número de empresas de desmote que trabajan en él. Por otro lado, se puede advertir que, de seguir cayendo el precio de la fibra, todos aquellos que recurren al servicio de desmote serán los más perjudicados, porque mientras el resto puede sacrificar el margen de ganancia en venta de fibra, porque lo compensan con los ingresos por la venta de pepa, los que recurren al servicio no pueden hacer lo mismo.

ATOMIZACIÓN DE LA OFERTA DE ALGODÓN EN CHINCHA

Una señal adicional de la posición de dominio de las desmotadoras reside en la estructura que presenta la oferta. En este sentido, la atomización de la producción de algodón rama en un elevado número de unidades productivas, cada una de ellas con un nivel de operación inferior al de economías de escala, reduce su rentabilidad e incrementa su dependencia financiera y tecnológica, deteriorando su capacidad de negociación. De esta forma, la estructura atomizada de la oferta incrementa el poder de mercado de las desmotadoras del valle.

De acuerdo con las características antes señaladas se podría concluir, entonces, que existe poder de mercado de las desmotadoras, debido:

- i) A las relaciones de financiamiento que aparecen en el valle y que atan la venta de la producción al habilitador.
- ii) A la presencia de una oferta inelástica.
- iii) A una oferta atomizada que limita el poder de negociación de los algodoneiros.
- iv) Al tamaño de producción del valle que no permite el ingreso de más empresas desmotadoras.

No se ha encontrado evidencias de abuso de poder de mercado en el valle, como reuniones o encuentros privados en los que se planifique la concertación de precios.

Las empresas desmotadoras reciben por el algodón tangüis una cantidad de dinero que no refleja el precio que deberían obtener por calidad. Estas, a su vez, trasladan directamente el precio recibido, convirtiendo el precio fibra a

precio rama; pero como existe un alto grado de competencia en el valle, los desmotadores se ven en la necesidad de disminuir sus márgenes de ganancia para poder capturar mercado ofreciendo un precio máximo que les permita obtener ganancias. Las empresas con mayor participación en el mercado son las que suelen ofrecer mejores precios, pero inmediatamente la competencia responde igualando el precio que ellas ofrecen. Por eso, esta situación puede ser descrita como una de competencia oligopsónica, pero son los agricultores que tienen contratos de venta con sus habilitadores los que finalmente aceptan el precio que ofrecen las desmotadoras. Con ello cancelan sus préstamos y venden su producción a quien los financió. (Algunos pueden desconocer los acuerdos y vender a terceros, pero, como ya se señaló, esta conducta no es sostenible en el largo plazo.) Por otro lado, los agricultores terminan pagando las consecuencias de los menores precios que se les pagaron a los desmotadores por la fibra, con lo que no recibirían todo el margen que debieran.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LOS VALLES DE HUARAL Y CHINCHA

En primer lugar, la evaluación de las condiciones de mercado en los valles de Huaral y Chincha muestra que la estructura de producción de los agricultores algodoneiros presenta características similares en ambos. En este sentido, desarrollan su actividad productiva mediante una estructura minifundista, determinada por la propiedad de predios agrícolas con una extensión insuficiente para generar economías de escala en el cultivo del algodón, generándose por tanto una oferta atomizada. Por su parte, los compradores de algodón rama están constituidos por un número relativamente reducido de empresas desmotadoras que se encuentran establecidas en estos mercados ya por varios años —gracias a lo cual han desarrollado vínculos estrechos con los agricultores—.

En segundo lugar, existen evidencias suficientes para confirmar la concentración de poder de mercado en la industria desmotadora en ambos valles. En términos cuantitativos, los indicadores más utilizados en los estudios de organización industrial —los *ratios* de concentración industrial— confirman la hipótesis de la existencia de poder de mercado. Así, los RC_2 y RC_4 calculados para los mercados de Huaral y Chincha —70,0 por ciento y 79,7 por ciento respectivamente— indican un grado de concentración industrial relativamente elevado.

En ambos valles se encuentra una similitud fundamental, consistente en la dependencia financiera que se establece entre la desmotadora y el agricultor, a través del otorgamiento de financiamiento para la habilitación de los terrenos cultivables. Sin embargo, en Chincha esta dependencia es de menor magnitud, puesto que existen otras alternativas de financiamiento como las Cajas Rurales, las ONG y las Cajas Municipales. Dadas la falta de acceso a fuentes alternativas de financiamiento y las limitaciones patrimoniales de los agricultores en Huaral, este vínculo de dependencia se convierte en un fuerte determinante del poder de mercado de la industria desmotadora y del posterior ejercicio de este poder.

En tercer lugar, y en relación con las barreras a la entrada de nuevas desmotadoras, las más significativas son, en ambos valles, poseer sobre todo la capacidad para financiar y conocer a los agricultores, así como el mercado agrícola.

En cuarto lugar, la evidencia empírica indica también que la oferta de algodón rama en ambos valles es relativamente inelástica, lo que está relacionado con la fragmentación del área cultivable en un gran número de unidades productivas. Asimismo, está vinculada al financiamiento para habilitación otorgado por las desmotadoras, en la medida en que los contratos explícitos reducen la capacidad de decisión del agricultor sobre el destino de su cantidad ofertada, una vez que esta ha sido cosechada y está lista para su comercialización. Además de que no les es fácil restringir su producción en función del precio que ofrece el mercado, muchos agricultores subsisten gracias a lo que producen sus tierras, y no les queda otra opción que la venta total de sus productos.

Se ha podido encontrar pruebas de abuso de poder en el valle de Huaral, mientras que en el de Chincha no se tiene evidencia de abuso de poder de mercado; aquí la estructura de poder es distinta de la de Huaral debido a tres factores: (i) la existencia de un mayor número de desmotadoras y la consiguiente mayor competencia que se produce entre ellas; (ii) el menor porcentaje de agricultores habilitados por las desmotadoras; y, (iii) la libertad de los agricultores para vender su producción a diferentes compradores. Cabe señalar que estos mismos factores determinan que la oferta de algodón rama en Chincha sea menos inelástica que en el valle de Huaral.

Las desmotadoras del mercado de Huaral pueden ejercer su poder de mercado reuniéndose y estableciendo un “precio base” alrededor del cual cada empresa fijará su propio precio pagado al agricultor por el algodón rama que le compra. De este modo, en la práctica estarían actuando como un cártel, dado que se han reunido permanentemente para concertar los precios ofrecidos al productor. Ello conduce a la pérdida de excedentes económicos hacia los agricultores. Esta dinámica se refleja en los bajos precios pagados por el algodón rama producido en Huaral.

Por el contrario, el menor poder de mercado de las desmotadoras en Chincha les resta capacidad para ejercer dicho poder debido al exceso de demanda de algodón rama, que hace que las empresas desmotadoras muestren un esquema de competencia oligopsónica. Esto determina que el precio finalmente establecido para el algodón rama sea tal que pueda limitar las ganancias extraordinarias de estas empresas, e inclusive reducir sus márgenes de ganancia debido a la competencia.

En consecuencia, se muestra la existencia de una fuerte relación entre el proceso de formación de precios del algodón tangüis rama en los valles sujetos a estudio y el poder oligopsónico en la industria desmotadora. En la medida en que esta dinámica depende de las relaciones existentes entre los agentes participantes —desmotador y agricultor—, no puede descartarse que en el futuro se registren prácticas de abuso de poder de mercado, puesto que

en ambos valles la estructura del mercado y las condiciones de competencia facilitan el ejercicio de este poder.

RECOMENDACIONES

Los resultados del presente trabajo de investigación indican que el abuso del poder de mercado es uno de los factores que incide en que el agricultor de Huaral reciba un bajo precio por el algodón tangüis rama. En consecuencia, es posible mencionar algunas recomendaciones que podrían empezar a adoptarse con el objetivo de reducir el poder de mercado de las empresas textiles e hilanderas y el de las desmotadoras, considerando que la existencia de dicho poder (que no debe confundirse con una elevada concentración industrial) constituye un fuerte incentivo para la adopción de políticas oligopsónicas:

- Promoción de la formación de organizaciones empresariales o asociaciones de agricultores, lo que permitiría resolver el problema de la atomización de la oferta de algodón rama. De esta manera, en última instancia el objetivo sería la formación de empresas agrícolas cuyo objetivo central sería la maximización de beneficios mediante la eficiencia en costos. Tales asociaciones podrían contratar servicios de gestión empresarial.
- Una forma adicional de corregir el problema de la atomización de la oferta implicaría una revisión de la normatividad y la legislación concerniente al ámbito de la infraestructura agrícola, como por ejemplo las leyes de agua, de tierras, de formalización de la propiedad inmueble, entre otras. Ello estaría orientado a simplificar la legislación, lo que se convertiría en un incentivo adicional para una incursión más acelerada de la inversión privada en el sector agroindustrial, dado que se reduciría parte del riesgo sectorial percibido por los inversionistas.
- Nada de lo anterior puede sugerirse sin que, además, se deje de observar la necesidad de un marco legal eficiente de promoción de la inversión privada en la actividad agrícola, de modo que se promueva la adquisición de unidades productivas y su fusión o consolidación en unidades productivas mayores que permitan generar economías de escala e incrementar el poder de negociación de los empresarios productores de algodón; así como de una adecuada legislación en el marco tributario y crediticio que impulse al sector, y de una normatividad que supervise la constitución y amparo de los gremios.
- Además del efecto positivo que generarían las recomendaciones anteriores, sería conveniente mejorar la normatividad relacionada, en primer lugar, con la constitución de predios agrícolas como garantías para la obtención de créditos. Ello contribuiría a reducir la dependencia del agricultor de la empresa desmotadora, pues se incrementarían las alternativas a su disposición para obtener financiamiento para la habilitación de sus terrenos.

- De otro lado, la formación de mecanismos de coordinación vertical entre agricultores y desmotadoras, en aquellos aspectos en los cuales compartan intereses comunes, incrementaría su poder de negociación frente a prácticas oligopsónicas ejecutadas por las empresas textileras e hilanderas (tales como el establecimiento del “precio techo”), reduciendo, por lo tanto, su poder de mercado.
- Una medida que contribuiría a resolver el tema de la disponibilidad oportuna del algodón rama sería la organización de los agricultores en asociaciones que se encarguen de almacenar el algodón producido, con lo cual se aseguraría la disponibilidad a lo largo del año.

Anexo

Test de causalidad a lo Granger

La metodología utilizada para el análisis de causalidad fue la aplicación del test de Granger. La “causalidad a lo Granger” determina si una variable precede temporalmente a la otra, lo que no supone necesariamente causalidad económica. Así, no implica que su resultado sea definitivo, pues depende del sentido económico del modelo analizado.

Resultados del test

El siguiente cuadro corresponde a los resultados obtenidos del *test* de Granger aplicados a dos variables, utilizando el *software* E-Views:

Resultado del *test* de Granger

Fecha: 24/11/02 Hora: 22:50

Muestra: 1997:01 2002:08

Rezagos: 1

Hipótesis nula	Obs.	F-Statistic	Probabilidad
Tangüis no causa a lo Granger a Indexa	67	0,83677	0,36376
Indexa no causa a lo Granger a tangüis		4,65505	0,03472

Tangüis= Precio mensual promedio pagado por la fibra de algodón tangüis (precio en chacra convertido a precio fibra con el acude representativo).

Indexa = Cotización promedio mensual del Índice A.

El resultado del *test* pretende “probar” que no se cumple la causalidad a lo Granger; es decir, que el comportamiento de una variable no causa la evolución de otra. Para interpretar este resultado se acepta la hipótesis con una probabilidad mayor a 0,05. De lo contrario, se rechaza la hipótesis planteada.

En este sentido:

Hipótesis	Probabilidad	Conclusión
Tangüis no causa a lo Granger Indexa	0,36376	Acepto hipótesis
Indexa no causa a lo Granger tangüis	0,03472	Rechazo hipótesis

Siguiendo el razonamiento planteado, en el primer caso se acepta que tangüis no causa a lo Granger a Indexa, mientras que en el segundo caso se rechaza que Indexa no causa a lo Granger a tangüis. En conclusión, se acepta que Indexa sí causa a lo Granger tangüis.

Katie Wright-Revolledo*

EL LADO MÁS OSCURO DE LAS MICROFINANZAS: EVIDENCIAS DE CAJAMARCA, PERÚ

La literatura sobre dinámicas de grupo sugiere que en los textos referidos a las microfinanzas no hay conciencia acerca de las tensiones que existen en esos grupos.¹ Se argumenta que los programas de microcrédito están expuestos al abuso de los líderes, particularmente del presidente y el tesorero. Muchas veces hay grandes diferencias en términos de experiencia y poder entre estos agentes y el resto de los miembros, problema que se ve agravado por el hecho de que, por limitaciones de tiempo, las ONG tienen poco contacto con los miembros ordinarios y, cuando lo tienen, se limitan a vincularse con los líderes. Por ejemplo, Mercado² ha notado esta tendencia en relación con los grupos de mujeres en México:

Es preocupante que la preparación esté limitada a muy pocas mujeres, haciendo muy problemático el desarrollo de las demás. En todo México y Centro América, muchas de las ONG e iniciativas gubernamentales promueven establecer grupos de mujeres y financian solamente la capacitación del presidente, la secretaria y el tesorero. Muchas veces estos puestos han ido a mujeres que tienen demasiado

* Me gustaría agradecer a James Copestake por sus comentarios a este artículo y a Óscar Revolledo por su amable ayuda en la traducción del texto al castellano. La versión original se publicó con el título "The Darker Side to Microfinance: Evidence from Cajamarca, Peru", en J. Fernando, editor: *Microfinance: Perils and Prospects*. London: Routledge, marzo del 2005.

¹ Marr, A.: "Studyng Group Dynamics: an Alternative Analytical Framework for the Study of Microfinance Impacts on Poverty Reduction". *Journal of International Development* 14: 4, 2002, pp. 511-534.

² Mercado, M.: "Power to Do: And to Make Money", en J. Townsend, E. Zapata, J. Rowlands, P. Alberti y M. Mercado: *Women and Power: Fighting Patriarchies and Poverty*. Nueva York: Zed Books, 1999, pp. 108-128.

“poder sobre otras”, animándoles a mal usar fondos y recursos [...] las mujeres pueden usar su poder para fines personales en lugar de compartirlo.

Este punto también ha sido subrayado por Riger,³ quien pregunta:

¿Desde cuándo el empoderamiento de grupos y personas vulnerables simultáneamente genera un sentido de comunidad y fortalece los lazos que hacen que la cohesión de la sociedad se mantenga? De repente promueve a ciertos individuos o grupos a costa de los demás, intensificando la competitividad y falta de cohesión.

El objetivo central de esta investigación es estudiar el impacto de las microfinanzas en los grupos de mujeres de menores ingresos en la provincia de Cajamarca, departamento de Cajamarca, en la sierra norte del Perú.⁴ Se ha producido ya literatura teórica sobre las razones por las cuales las microfinanzas pueden fracasar en su intento de aliviar la pobreza.⁵ Muchos de estos trabajos han relacionado este fracaso con el diseño del programa y el otorgamiento y reparto del crédito. Este enfoque predomina también en la literatura sobre la dinámica de grupo: es el caso del estudio de Montgomery⁶ acerca de los costos sociales que provoca la presión de grupo en Bangladesh. En contraste, los temas sociales y culturales más amplios han recibido mucho menos atención. En América Latina, los trabajos publicados sobre las dinámicas de grupo son escasos, y estudios como los de Marr⁷ están dedicados más a la perspectiva económica que a la antropológica, disciplina esta última que sí adopta, más bien, Rosen.⁸ La Antropología pone el énfasis en las ideas y las acciones de los propios participantes y las sitúa en los contextos sociales y culturales más amplios.

La investigación de campo en el Perú fue realizada entre abril de 1998 y setiembre del 2000. Un intermediario reconocido localmente ayudó a organizar las entrevistas con los informantes. Se llevaron a cabo, asimismo,

³ Riger citada por Townsend, J., E. Zapata, J. Rowlands, P. Alberti y M. Mercado, *op. cit.*, p. 119.

⁴ Este artículo se centra enteramente en las microfinanzas en Cajamarca. La tesis original en la cual se basa también compara el caso de Cajamarca con el de la capital, Lima, y resalta las diferencias entre las áreas rurales y las urbanas. Para una discusión más a fondo de estas comparaciones, véase Wright, K.: “Women’s Participation in Microcredit Schemes: Evidence from Cajamarca and Lima, Peru”. University of Liverpool, 2001. No publicado.

⁵ Wood, G. D. e I. A. Shariff (editores): *Who Needs Credit? Poverty and Finance in Bangladesh*. Bangladesh: The University Press, 1997. D. Hulme y P. Mosely, editores: *Finance Against Poverty*. London: Routledge, 1996. 2 volúmenes.

⁶ Montgomery, R.: “Disciplining or Protecting the Poor? Avoiding the Social Costs of Peer Pressure in Solidarity Group Microcredit Schemes”. *Papers in International Development*. Swansea: Centre for Development Studies, 1995, pp. 289-305.

⁷ Marr, *op. cit.*, 2002.

⁸ Rosen, L.: *Bargaining for Reality: The Construction of Social Relations in a Muslim Community*. Chicago: University of Chicago Press, 1941.

entrevistas semiestructuradas en diferentes tipos de hogares (madres solteras, casadas, separadas y viudas, entre otras) en diferentes momentos de sus vidas. Las preguntas eran piloteadas y replanteadas de tal manera que se pudiera minimizar los sesgos en las respuestas.⁹ La mayoría de las entrevistas se hicieron en las casas de las mujeres, lo que permitió observar las relaciones e interacciones entre los miembros de la familia y obtener una mejor idea de estas.

Se llevaron a cabo, en total, 119 entrevistas con mujeres en la región de Cajamarca, en las áreas de Porcón, La Encañada, Bambamarca, Yanamango y el centro de Cajamarca, y se obtuvo la siguiente información: (i) Detalles personales: edad, estado civil, educación, número de dependientes, tiempo de residencia en el área, historia migratoria. (ii) Contexto de la microempresa: motivación para sacar crédito, cuándo se estableció el negocio, con qué fondos, condición actual de la microempresa, qué se produce, dónde se vende y la fuente del microcrédito. (iii) Cambios principales en la familia o en la microempresa. (iv) Perfil socioeconómico del hogar: ingresos y gastos, estructura de la familia, toma de decisiones, roles masculinos y femeninos en el hogar. (v) Mayores problemas en relación con el clima político y económico. (vi) Dificultades surgidas de la actividad microempresarial. (vii) Percepciones, opiniones y expectativas/aspiraciones para el futuro.

Este artículo está organizado en tres partes: la primera contextualiza brevemente la investigación; la segunda evalúa la evidencia empírica recogida en el lugar, para lo que se centra en las tensiones que se suscitan entre los miembros de programas basados en modelos de grupos en la sierra norte del Perú; y la tercera presenta un estudio de caso que narra con detalle el robo de microcrédito en un comedor popular en Cajamarca y analiza la posición de múltiples actores. Allí se argumenta que, en las comunidades rurales, estructuras sociales y culturales muy arraigadas, como el parentesco y las relaciones patrón-cliente, influyen los resultados de las microfinanzas.

CONTEXTO SOCIAL, CULTURAL Y ECONÓMICO

Los estudios de caso han sido realizados en diferentes comunidades de la provincia de Cajamarca. La organización socioeconómica que caracteriza a las comunidades andinas es extremadamente compleja y ha recibido mucha atención de antropólogos y economistas durante la década de 1980.¹⁰ La producción de cultivos ha sido organizada según varios requisitos estacionales y la mano de obra disponible,¹¹ y se ha sustentado por lo general en el

⁹ Wright, K.: "Problems? What Problems? We Have None at All. Qualitative Data Collection for Impact Assessment: Getting the Questions Right". *Journal of Microfinance* 5: 1, 2003.

¹⁰ Degregori, C. I.: *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana*. Lima: IEP, 2000.

¹¹ Golte, J.: *La racionalidad de la organización andina*. Lima: IEP, 1987, p. 61.

sistema de *minga*, definido por Deere¹² como “partidas de trabajo colectivo” mediante las cuales los miembros de la comunidad trabajan para el bien de todos. Por ejemplo:

[...] cada individuo contribuye con su trabajo para construir la casa de un miembro del pueblo y a cambio reciben comida, *chicha* y *coca*. Los campesinos trabajan sabiendo que tendrán algún beneficio más adelante de la misma manera si es que necesitaran un apoyo de mano de obra involucrando el trabajo colectivo.¹³

A pesar de esta característica ‘solidaria’, y de que sostiene que las familias dependen unas de otras para la prestación de servicios, mano de obra y la producción de bienes, Deere señala que es “[...] poco probable que las relaciones entre los hogares no sean problemáticas”.¹⁴

El significado cambiante de la participación de los campesinos en el trabajo remunerado entre 1940 y 1980, y las relaciones de clase en las haciendas cajamarquinas, también han sido estudiados por Deere,¹⁵ quien cita en particular cómo las relaciones arraigadas patrón-cliente fueron mantenidas por la naturaleza personalista y paternalista del sistema de haciendas, en el que los campesinos intentaron ofrecer sus servicios a los hacendados y recibieron a cambio su protección. Otros autores han puesto el énfasis en la estrechez de las relaciones en la comunidad, donde los hogares están interrelacionados por lazos de parentesco y redes sociales estrechas¹⁶ que facilitan la supervivencia económica de sus miembros.¹⁷ Las relaciones personales tienen como base la reciprocidad (*ayni*), que se refiere al ofrecimiento y el otorgamiento de favores discutidos, entre otros, en el trabajo de Mayer y Zamalloa.¹⁸ Dada la importancia de los lazos de parentesco para asegurar la supervivencia económica, Altamirano¹⁹ ha argumentado que en la sociedad andina el concepto de pobreza está asociado con la carencia de estas relaciones. Por lo tanto, allí la persona más pobre es aquella que no pertenece a ningún grupo familiar, no tiene patrón ni ayudante: un huérfano (*wachu*, en quechua).

¹² Deere, C. D.: *Household and Class Relations: Peasants and Landlords in Northern Peru*. Berkeley: University of California Press, 1990, p. 78.

¹³ *Ibid.* (Cursivas en el original.)

¹⁴ *Ibid.*, p. 2.

¹⁵ Deere, *op. cit.*, 1990.

¹⁶ Degregori, C. I. y J. Golte: *Dependencia y desintegración estructural en la comunidad de Pacaraos*. Lima: IEP, 1973.

¹⁷ Mossbrucker, H.: *La economía campesina y el concepto de ‘comunidad’: Un enfoque crítico*. Lima: IEP, 1990, p. 109.

¹⁸ Mayer, E. y C. Zamalloa: “Reciprocidad en las relaciones de producción”, en G. Alberti y E. Mayer (editores): *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos*. Lima: IEP, 1974.

¹⁹ Altamirano, T.: *Cultura andina y pobreza urbana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1988, p. 27.

En cuanto a las relaciones de género en el contexto andino, los antropólogos se refieren a una conceptualización particular de la complementariedad entre hombres y mujeres, cuya raíz se encuentra en el periodo preíncá.²⁰ Sin embargo, este ideal puede coexistir con diferentes tipos de desventajas de género. En Cajamarca, por ejemplo, las mujeres y los hombres con frecuencia se acompañan en las ferias ganaderas, pero cuando se trata de la compra o venta de ganado mayor —*e.g.*, un toro— las mujeres no intervienen solas, y se limitan a la negociación de animales menores (que generan menor ganancia).²¹ Este punto ha sido subrayado por Harris,²² quien en su estudio sobre las relaciones de género en el norte de Potosí (Bolivia) concluye que la idea de complementariedad entre los sexos puede coexistir con altos niveles de violencia doméstica a la que las mujeres están frecuentemente expuestas.

En las últimas décadas, el desarrollo del capitalismo ha introducido profundas transformaciones en la economía y la sociedad rurales.²³ El aumento de la pobreza en las áreas rurales se debe al fracaso de la reforma agraria y de las políticas agrarias y de desarrollo rural. Como consecuencia, los hogares rurales tienen cada vez menores posibilidades de sostenerse única o principalmente con la agricultura, cuyos productos son destinados por lo general al autoconsumo. Así, pues, además de participar en la economía campesina, muchos hogares están forzados a trabajar en el sector informal para obtener dinero en efectivo vendiendo alimentos preparados, ropa y artesanía en las áreas urbanas de Cajamarca. Este es el contexto en el cual las mujeres negocian y acceden a préstamos de microcrédito a través de ONG.

EVIDENCIA EMPÍRICA DE CAJAMARCA

PRÁCTICAS CLIENTELISTAS EN LOS GRUPOS DE MICROFINANZAS: EL CASO DE LOS CLUBES DE MADRES DE PORCÓN

Los programas de microfinanzas dirigidos a las mujeres en el área rural se sustentan por lo común en el modelo de solidaridad de grupo, en el que las mujeres participan en la generación de ingresos y asumen, con los varones, la responsabilidad de devolver el préstamo. Debido a la carencia de capital,

²⁰ Silverblatt, I.: “The Universe has Turned Inside Out... There is no Justice for Us Here: Andean Women under Spanish Rule”, en M. Etienne y E. Leacock: *Women and Colonisation: Anthropological Perspectives*. Nueva York: Praeger, 1980, pp. 149-185. Hamilton, S.: *The Two-headed Household: Gender and Rural Development in the Ecuadorean Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988.

²¹ Wright, *op. cit.*, 2001.

²² Harris, O.: *To Make the Earth Bear Fruit: Ethnographic Essays on Fertility, Work and Gender in Highland Bolivia*. London: ILAS, 2000.

²³ Gwynne, R. y C. Kay: *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. London: Arnold, 1999.

las mujeres de los sectores rurales no pueden acceder a préstamos individuales y la mayoría no tiene otra alternativa que pertenecer a un grupo para ingresar al sistema de microcrédito.²⁴ Aunque esta modalidad de préstamo ha sido felicitada por su eficacia, entrevistas realizadas durante el trabajo de campo revelaron que los programas de microcrédito grupales de los Clubes de Madres se caracterizan por su alta incidencia en el autoenriquecimiento de los líderes. Así, por ejemplo, en 73 entrevistas con miembros de estos clubes en Porcón, 90 por ciento de las informantes explicaron que el microcrédito no las había beneficiado. Además, manifestaron haber sido explotadas por las lideresas del grupo y que más de 70 por ciento se había retirado por completo. Algunos de los comentarios fueron:

La presidenta se ha quedado con toditita la plata. Hasta ahora no dan nada [a las madres]. Se cambiaron las directivas. Ya no podían trabajar porque ya no había fondos. Me retiré. Ya no sacaré préstamo.

La directiva se quedó con la plata. No denunciaron a la presidenta. Ya no quieren aborrecerse más. Si críticas, te van a hablar [...] más aborrecido. Te contradicen. Cuando no repartieron nada, me desanimé. No me ha ayudado nada.

No vimos la plata. En vano trabajando. La presidenta compró ollas, platos, bancas, sillas para su casa con las ganancias. Todo quedó de su propiedad. No quieren denunciarla. Les han amenazado con pegarles. Se molestó cuando reclamaron. Allí quedó el trabajo y no queremos saber más ya [...] en vano sufrir.

Antes yo me alegraba mucho; pensaba que poco a poco las madres sacaban por su cuenta, pero ellas trabajan nada más. Los engañaba con una miseria de alimentos y plata. Nada. Mejor es que hombres y mujeres trabajen en la chacra.

Las entrevistas revelaron de manera reiterada que, en lugar de solidaridad y apoyo del grupo, la relación era, en este caso, de explotación:

Allí de vuelta, lavando, tejiendo; todo nos pidieron [...] leña tuvimos que llevar para teñir. El préstamo es una ayuda, pero lástima que coge la directiva. Con esto nos engañaban, y con los alimentos; no nos enseñó la plata. La presidenta quedaba. No la denunciábamos por ignorancia. La presidenta nos gritaba, tenía cólera [...] nos exigía para trabajar [...]; exigía, exigía.

Nosotros gratis trabajando [...] nosotros éramos trabajadoras nada más. Nada. No repartió nada. Compramos con el préstamo de Pronaa [Programa Nacional de Apoyo Alimentario, dependencia del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social. *N. del E.*] cuatro arrobas de trigo; sabíamos sembrar [...] para ella [la presidenta]. “Tal día vienen a cortar”, nos dijeron. Bastante trigo había. Siete u ocho sacos de trigo cosechaba. Ni un grano; nada nos dieron. Mi esposo dijo: “¿Para qué te vas a ayudar a ella? Mejor mis hijos tienes que ayudar”. Se retiraron y ya no

²⁴ Las lideresas de los Clubes de Madres son elegidas anualmente por los otros miembros. Los puestos seleccionados son los de presidenta, secretaria y tesorera. En estos clubes existe, pues, una estructura jerárquica.

hay apoyo, ni alimentos. Una casa han levantado “para las madres”. ¡Pero era para ella! Ella es medio familia; entonces, no la denuncian.

Estas diferentes experiencias de microcrédito son muy indicativas de los procesos sociales y culturales que están en marcha en las comunidades rurales. Primero, destaca la naturaleza altamente personalizada de las relaciones. Segundo, la necesidad de cumplir con los vínculos de compradazgo está por encima de otros compromisos (“Ella es medio familia; entonces, no la denuncian). Como sugiere Rosen: “[...] el compadrazgo es un marco para acciones individuales y un recurso modelable para ser aprovechado”.²⁵ Otros tipos de recursos podrían también ser utilizados para incentivar a las personas a actuar, incluyendo el “[...] control sobre reservas físicas o simbólicas, manipulación y fortaleza de personalidad”. Se argumenta aquí que estas dinámicas de poder más amplias, que influyen en la interacción social, afectan directamente los resultados de las microfinanzas. De esta manera, individuos pueden ser “incorporados de forma adversa” en un grupo de microfinanzas.²⁶ Las comunidades rurales son un caso ilustrativo. La presidenta tiene influencia en la comunidad, experiencia en la gestión de los recursos y confianza en sí misma para manejar a las autoridades locales; además, es probable que sea letrada y hábil con los números. Se presume que los demás miembros, por otro lado, no tienen esas herramientas o que su participación en los programas es menos activa:

Más la promotora maneja la plata y la tesorera. No sale ganancias. ¿Hay ganancias? Habrá, pues. Pero nosotros no sabemos si hay ganancias. Ahorita no sabemos cómo será. Solo asisten por el vaso de leche. Sin alimentos las madres no quieren reunirse.

Dados los altos niveles de explotación que parecen ser comunes en los programas de microfinanzas en los que participan los Clubes de Madres, sería lógico pensar que las presidentas pueden ser denunciadas a las rondas campesinas, ONG u otras agencias que ofrecen crédito.²⁷ Sin embargo, las 73 entrevistas realizadas con las mujeres involucradas en programas de microcrédito en la zona que hemos seleccionado como ejemplo revelaron que no hubo ni un solo caso en el que las socias hayan denunciado a la presiden-

²⁵ Rosen, *op. cit.*, 1941, p. 76.

²⁶ Wood, G.: “Prisoners and Escapees: Improving the Institutional Responsibility Square in Bangladesh”. *Public Administration and Development* 20, 2000, pp. 221-237.

²⁷ Las rondas campesinas son organizaciones rurales que han estado “administrando justicia” desde la década de 1970 en la sierra norte del Perú. Entre otras cosas, tienen sus propias asambleas y resuelven discusiones sobre territorios y violencia en el hogar. Operan en Porcón y en el centro de Cajamarca. Para un estudio a fondo sobre las condiciones históricas que condujeron a su formación, véase Starn, O.: *Nightwatch: The Politics of Protest in the Andes*. London: Duke University Press, 1999.

ta o se hayan quejado ante las organizaciones de microfinanzas. La evidencia sugiere que cuando los fondos son indebidamente sustraídos por un miembro del grupo, los demás prefieren retirarse en silencio de estos programas: “Mejor se retiran, aunque calladitos, descontentos”.

La pregunta queda: ¿por qué no denuncian a la presidenta? Una razón reiterada es que quejarse puede poner en riesgo otros beneficios que las mujeres obtienen o pueden obtener como resultado de su asistencia al club. Además, la mayoría de los miembros de programas de microcrédito están relacionados con redes de compadrazgo, y las comunidades más cercanas dependen mucho de estos recursos. Manejar buenas relaciones de compadrazgo y ser leales a los patrones es esencial para la supervivencia del hogar como parte de un sistema social. Como escribe Chambers,²⁸ cuando hay injusticias, permanecer en silencio siempre paga:

Consciente del poder de la gente rural y urbana más rica y de sus alianzas, el hogar evita la actividad que podría poner en peligro futuro empleo, préstamos, favores o protección. Sabe que a corto plazo aceptar la falta de poder paga.

Del mismo modo, los individuos pueden estar comprometidos con los presidentes de muchos modos distintos y en diferentes niveles, lo que parece influir no solamente en los términos con los que son admitidos en el grupo sino también en el ejercicio de sus derechos dentro de él. Los grupos de microfinanzas, por consiguiente, no solo operan como tales sino que realizan también muchas otras actividades que forman parte del sistema socioeconómico y sociocultural de la comunidad, donde “[...] la existencia de estas estructuras más profundas influye en las motivaciones de las personas, sus obligaciones, lealtades y derechos informales”.²⁹ Muchas veces los miembros del grupo prefieren no revelar los abusos por temor a las represalias que los líderes podrían tomar contra ellos y el conflicto que esta acción podría provocar en la dinámica comunal:

Las madres no son capaces de ir a informar por las represalias que toman las presidentas hacia las socias; entonces, es muy difícil tener ese coraje, esa valentía de ir a informar a la oficina de CARE [...]. Nadie lo hace.

La existencia de sanciones como “un mecanismo de orden poderoso” por no respetar las relaciones de compadrazgo también se extiende a otros tipos de vínculos: con los amigos, con un aliado político, con un contacto importante o con un patrón. En la práctica, la relación entre cliente y presidente de un grupo de préstamo puede reflejar tipos de dinámicas de poder que operan en la comunidad más amplia.

²⁸ Chambers, R.: *Rural Development: Putting the Last First*. London: Longman, 1983, p. 111.

²⁹ Wood, *op. cit.*, 2000.

INTERPRETANDO LOS RESULTADOS: ¿NO HAY HUMO SIN FUEGO?

Los bancos de desarrollo se refieren con entusiasmo a las ventajas del modelo de solidaridad de grupo, lo que refuerza la idea de que los grupos de microfinanzas funcionan sobre la base de la presión del grupo, el mutuo apoyo y la solidaridad. Según el BID:³⁰

El uso de grupos de liabilidad* conjunta (grupos solidarios) es un instrumento importante para muchas instituciones de microfinanzas para lograr altas tasas de devolución del préstamo. Los grupos de liabilidad conjunta sustituyen la presión del grupo para el colateral físico, lo que provocaría que cada uno de los participantes podría perder su dinero y el futuro acceso al crédito si el grupo al que pertenece no puede cumplir con sus obligaciones.

Sin embargo, se puede argumentar —como hemos visto— que esta “romantización” del aspecto solidario ignora otras dinámicas que también están en juego en las comunidades campesinas. Aunque las sociedades campesinas trabajan sobre la base de la solidaridad (ya que las familias dependen unas de otras para la construcción de sus casas y otros tipos de trabajo y de intercambio), los individuos, si tienen la oportunidad, tratan de sacar provecho de sus vecinos. Los que ocupan posiciones de liderazgo están en mejores condiciones para manipular.

Otros autores sostienen que las sociedades campesinas se caracterizan por las críticas, los chismes, la envidia y la desconfianza en las relaciones personales, debido a una particular visión del mundo a partir de la idea del “bien limitado”.³¹ En términos sencillos, la teoría de Foster se sustenta en la noción de que, en contraste con las sociedades occidentales, las sociedades campesinas no tienen una visión capitalista del mundo. Mientras en aquellas, las occidentales, la economía está en continua expansión e incorpora a todos paulatinamente, en estas, las campesinas, los recursos del sistema están limitados y no son expandibles: si una persona gana con respecto de algún bien, esto tiene que significar que otra pierde.³² Por esta razón, en las sociedades campesinas está mal visto que un individuo mejore su situación económica independientemente de los demás. En algunos casos, argumenta Foster, la sospecha mutua y la desconfianza pueden generar conflictos y hacer difícil que las personas cooperen entre sí para el bien

* El término ‘liabilidad’ alude al caso en que la responsabilidad de pagar el crédito recae en todos los miembros del grupo. Así, por ejemplo, si un miembro está enfermo, los demás tienen que pagar por él.

³⁰ Janson, T. y M. Wenner: “Financial Regulation and Its Significance for Latin America and the Caribbean”. Washington: BID, 1997, p. 27.

³¹ Foster, G.: *Traditional Societies and Technological Change*. Nueva York: Harper & Row, 1973, p. 36.

³² *Ibid.*

común.³³ Siempre se asume, por lo tanto, que los líderes locales (como la presidenta de un Club de Madres) pueden recibir muchas críticas, aun cuando es posible que consiga logros para el grupo. Aun en estas circunstancias tendrá que vivir bajo la sospecha de que está sirviendo únicamente a sus intereses personales.³⁴

Este análisis invita a la siguiente pregunta: ¿cuánta de la desilusión hacia el microcrédito (como quedó expresada en la primera sección) está basada en rumores, y cuánto es verdad que los líderes están abusando de sus posiciones de poder? La siguiente sección brinda detalles de un estudio de caso —el del comedor Los Andenes— en el que surgieron tensiones cuando un préstamo de microcrédito fue robado por su presidenta. Las versiones están presentadas desde la perspectiva de múltiples actores, cuyos verdaderos nombres han sido cambiados.

ESTUDIO DE CASO DEL COMEDOR LOS ANDENES

El comedor Los Andenes, establecido en octubre de 1998, fue constituido por un grupo de mujeres de bajos ingresos que vivían en un distrito periurbano de Cajamarca y que tenían dos fuentes de fondos manejados de manera conjunta por dos ONG. La idea original que sustentó la formación del grupo fue que el dinero podía ser generado por los programas de microfinanzas para financiar la educación de las hijas de los miembros; estos sacarían pequeños préstamos con 4 por ciento de interés, los que serían pagados a la presidenta que habían elegido. Esta debía, luego, depositar el dinero en el banco.

En sus inicios Los Andenes alcanzó gran éxito, lo que le permitió destacarse notoriamente sobre los otros comedores del área. Sin embargo, con el tiempo varios de sus miembros comenzaron a sospechar que la presidenta estaba sustrayendo indebidamente los fondos. Estas sospechas se intensificaron cuando se negó a presentar cuentas escritas con el detalle de cuánto había sido generado. Varios miembros empezaron a darse cuenta del hurto. Aunque las cuentas enviadas a las ONG parecían estar en orden, faltaba una parte significativa del fondo del préstamo. ¿Qué había pasado?

³³ *Ibid.*, p. 34. Se debería notar que el trabajo de Foster ha sido algo desacreditado en tiempos recientes, dado que las habladurías y la envidia no son asociadas únicamente con las sociedades campesinas: existen en todas las sociedades, independientemente del modelo económico. Asimismo, la perspectiva de Foster de ver a las comunidades como “sistemas estáticos cerrados” también ha recibido muchas críticas. Aunque estas son importantes, sigue siendo válido el argumento de que aquellas sociedades que se basan inherentemente en alianzas altamente personalizadas es muy probable que manifiesten también características de competitividad y celos (Rosen, *op. cit.*, p. 135). Deere también toma el punto de vista de que en las comunidades muy cercanas, donde las personas son dependientes unas de otras para la prestación de servicios (como intercambios de trabajo para construir casas), estas relaciones no están completamente libres de conflicto.

³⁴ *Ibid.*, p. 37.

Según un miembro del grupo, al que llamaremos Flor, el coordinador del proyecto que trabajó en una de las ONG fue contactado en varias ocasiones pero, en vez de acercarse a las madres para explicar el problema, se dirigió a la presidenta y le informó que estos debían ser resueltos por el grupo. Después de haber dado a la presidenta —a quien llamaremos Rosa— varias oportunidades para que explique dónde estaba el dinero, en marzo de 1999 Flor la acusó ante el Ministerio Público de haberse robado 8.000 nuevos soles. También le imputó haber alquilado el comedor y haberlo usado como propiedad privada cuando en realidad pertenecía al grupo.

No fue sino hasta fines de mayo que el Ministerio Público respondió, cerrando el caso por falta de evidencia y sugiriendo, por el contrario, que el dinero había sido distribuido a los demás miembros.³⁵ Esto, sin embargo, no detuvo a Flor, quien acusó al fiscal provincial de la Fiscalía Provincial Penal correspondiente de abuso de autoridad por el retraso en la administración de justicia y, además, por haber favorecido a miembros de una familia: al parecer, Rosa tenía mucho prestigio social e influencia, gracias a que su esposo trabajaba para el Concejo Municipal de la localidad. Al respecto, es importante reconocer “el poder informal” que otorgaría el tener una posición en una comunidad cercana.³⁶ Así, pertenecer a la estructura política local otorgaría una posición que permitiría favorecer a personas cercanas o amigos. Podría también ser usado para establecer lazos contractuales o de dependencia con otros.

A mediados de junio de ese mismo año, Flor exigió que el caso pasara a una instancia más alta, la Fiscalía Superior Penal, y añadió un nuevo cargo contra la presidenta: la falsificación de nombres de personas favorecidas con la obtención de créditos (acusación confirmada por el hecho de que su propia lista de participantes no concordaba con la que presentó en otra ocasión a las ONG). A pesar de que las ONG habían brindado el crédito, no tomaron parte activa en los procedimientos legales, pero sí proporcionaron varios documentos en los que se estipulaba cuánto había recibido el grupo y que confirmaron que del 4 por ciento de interés pagado por los miembros, el monto depositado era mucho menor que el de los otros comedores que pagaron la misma tasa de interés, de donde se puede colegir que faltaba una cantidad significativa de dinero.

A partir de estos eventos, Flor decidió inscribir legalmente el comedor en los Registros Públicos y formalizarlo. Así, en un documento constan los derechos legales y las responsabilidades de la presidenta, así como los procedimientos por seguir, como emitir recibos de pago y transferencias de dinero. También se estipuló que el comedor era propiedad de la organización y no de una persona. La resolución del juicio contra Rosa fue demora-

³⁵ Mientras tanto, en el mismo mes de mayo se confirmó que Rosa también había otorgado un crédito al comedor Los Andenes, y que este no había sido pagado.

³⁶ Rosen, *op. cit.*, p. 100.

da hasta enero del 2000, cuando ella, junto con la tesorera (quien tenía también responsabilidad en la pérdida del dinero), se pusieron de acuerdo para devolver los fondos restantes, más de 30.000 nuevos soles. El juez dictaminó entonces que el comedor Los Andenes debía tener una nueva gerencia. A pesar de este juicio, en mayo del 2000 —es decir, un año después de que se sentó la denuncia— Rosa no había realizado pago alguno.

PERSPECTIVA LEGAL

Cuando el abogado de Flor fue entrevistado, expresó que estaba convencido de que Rosa había robado el dinero. Al principio suponía que ganar el caso sería sencillo, dado que había pruebas contundentes para sustentar la acusación. En la práctica, sin embargo, no ocurrió lo que se esperaba, debido a la existencia de una dinámica de manipulación de poder muy amplia en la comunidad. Según el abogado, Rosa logró, en la Corte, evitar la pregunta sobre el robo de los fondos comentando que pertenecía a una organización diferente de la de Flor y había dado fondos a los miembros de esta otra. De esta manera ella no necesitaba rendir cuentas, porque se negó a reconocer la autenticidad de la primera organización. Rosa agregó que Flor no era miembro de la misma comunidad porque vivía fuera de sus fronteras. Sin embargo, el abogado mantenía que Rosa no tuvo los documentos legales necesarios para probar su caso. Un obstáculo que encontró el abogado fue que Flor había negociado con empleados públicos corruptos que no estaban dispuestos siquiera a publicar su pedido. Solo cuando fueron presionados por la Defensoría del Pueblo empezaron a poner las ruedas legales en marcha.³⁷

Como Flor y el grupo de quince miembros que respaldó sus acusaciones no pudieron pagar por los servicios del abogado, decidieron recibir consejos legales de un estudiante del último año de Derecho de la Universidad de Cajamarca, quien ofreció continuar con el caso gratis. En contraste, Rosa contaba, para su defensa, con dos abogados, dinero para pagar los gastos del juicio y, además, con contactos, dadas las influencias de su esposo. A pesar de todos los inconvenientes que encontró en el camino, el abogado que acompañó a Flor al inicio del proceso afirmó que debería haber sido un caso sencillo de resolver, ya que la evidencia de Rosa era completamente deficiente. Una de las tácticas que Rosa utilizó, sin embargo, fue la de iniciar una campaña de difamación contra Flor, para lo que usó a más de sesenta miembros de la organización, algunos de los cuales habían participa-

³⁷ La Defensoría del Pueblo fue creada por la Constitución de 1993 y es autónoma frente al Estado. Su misión consiste en proteger los derechos constitucionales de individuos y de la comunidad mayor y asegurar que la administración del Estado desempeñe sus deberes adecuadamente. Uno de sus objetivos es concienciar al público acerca de los servicios locales que presta el Estado.

do en el programa de crédito. Bajo presión, ellos confirmaron que la presidenta les había dado préstamos y que ellos repagarían. El hecho de que Rosa haya contado con tanto apoyo dio peso a su caso, e hizo muy improbable que la Corte le exigiera que pagara.

Una vez más, vemos cómo la presidenta ejercía distintas formas de control —y en diversos niveles— sobre miembros del programa de microfinanzas. Algunos de los que la apoyaron en la campaña de difamación contra Flor lo hicieron por presión de su esposo. Consciente de la desigualdad de poder, Rosa logró utilizar sus relaciones de parentesco y otras influencias y recursos sociales para protegerse de la ley. Como escribe Rosen, en las comunidades las relaciones están altamente personalizadas, e individuos pueden consolidar su imagen como líderes aprovechando el apoyo de los que están bajo su dominio.³⁸

Incluso el abogado de Rosa era consciente de que había habido mal manejo de los fondos y explotación de los miembros. Según el abogado de Flor, los comedores³⁹ son muy conocidos por los fraudes que en ellos ocurren y por sus prácticas de corrupción. Este mismo abogado afirmó conocer varios casos en los que las donaciones otorgadas por organizaciones públicas y privadas habían sido vendidas por los líderes en los mercados, quienes se apropiaron de las ganancias.⁴⁰ Tal comportamiento también fue observado en Clubes de Madres de otros distritos. El abogado de Rosa estaba preocupado por hacer que los dos grupos representados por Rosa y Flor se reconciliaran, y de que Rosa y los otros miembros de la organización se comprometieran a repagar el dinero que debían a la organización. Proponía, además, formar una nueva organización con un liderazgo diferente.

Resumidas ya las perspectivas legales, examinemos los testimonios de Flor y Rosa.

PERSPECTIVAS DE FLOR Y ROSA

Primero, Flor lamentó el maltrato que tuvieron que soportar ella y las que la habían apoyado durante el transcurso del proceso legal, en el que tuvieron, además, que enfrentarse a la predisposición adversa de las autoridades ha-

³⁸ Rosen, *op. cit.*, p. 114.

³⁹ Las estrategias colectivas de la mujer, como participar en la comunidad a través del establecimiento de los Comedores Populares y Clubes de Madres en el Perú durante la década de 1980, han recibido mucha atención (véase Barrig, M., editora: *De vecinas a ciudadanas: La mujer en el desarrollo urbano*. Lima: Sumbi, 1988). Menos atención ha merecido el retiro de las mujeres de estos programas en el contexto de condiciones económicas adversas y continuadas y de una reducción de los subsidios gubernamentales para estas actividades.

⁴⁰ Entrevistas realizadas en julio y octubre de 1999 revelaron que muchas de las juntas directivas guardan los alimentos que entrega Pronaa para sus propias familias y solo dan una pequeña proporción a los miembros.

cia sus pedidos y al favoritismo mostrado en beneficio de Rosa, respaldado por su red de influencias:

Nosotras fuimos maltratadas en el Ministerio Público, y no como nos merecemos por ser seres humanos. Como somos mujeres de una condición humilde, nos tratan todavía peor. Yo reconozco que sí, que las autoridades son totalmente corruptas, porque habiendo documentos y pruebas contundentes, se llegó al colmo de que se archive el proceso, de que se archive un delito. Eso nos ha indignado bastante.

En segundo lugar, la batalla legal en la que Flor se involucró ejerció gran presión sobre su vida familiar: “Como mujer, tenemos nuestros hogares, nuestras obligaciones. Abandonamos todo; abandonamos nuestros quehaceres para pasar quizá la mayor parte del día en la calle”.

Mantuvo que la supervisión realizada por una de las ONG había sido completamente insuficiente, y se quejó de que los procedimientos de control eran tan poco rigurosos que resultaba fácil presentar cifras falsas, impidiendo que la ONG pudieran hacer algo para corregirlas:

La ONG solamente supervisaba a la Junta Directiva, a la presidenta y a la tesorera, pero los cuadernos, toda la contabilidad era llevada por la Junta en la oficina. La Junta llevaba la contabilidad a su manera, como les convenía, de modo que la ONG desconocía los problemas que existían en el grupo. Y había falta de información, como le digo, de parte de las socias.

Por otro lado, Rosa sostuvo durante la entrevista que aunque las cuentas no estaban en orden, no había robado los fondos, y trató a Flor de egoísta y envidiosa. Admitió que había cometido un error en prestar dinero a miembros que no pertenecían al grupo, quienes habían repagado, pero negó haber robado los fondos, sugiriendo que había habido errores de ambas partes: “Nadie es perfecto, y es mejor reconocer su error”.

Eventualmente, se cansó de la animosidad y de los gastos legales y dejó su caso.

LA PERSPECTIVA DE LA ONG

Una ex miembro de la ONG en cuestión fue consultada para establecer la posición de su organización. ¿Por qué la institución no se involucró en el proceso legal? Esta persona señaló que la ONG había dado la capacitación adecuada respecto del control de los dos fondos de crédito que habían manejado. La informante mantuvo que Los Andenes ya no era la responsabilidad de la ONG, ya que había dejado de ser una organización no gubernamental (sin fines de lucro) para transformarse en una EDPYME (una entidad financiera más parecida a un banco).⁴¹ Dado que los nuevos proyectos

⁴¹ EDPYME significa Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Microempresa. Están reconocidas como instituciones financieras formales.

y objetivos de la EDPYME eran diferentes de los originales, la ONG simplemente no tenía el tiempo ni la voluntad de involucrarse. También temieron recibir una mala prensa:

Ahora, por parte de la ONG [...] hubo indiferencia. Tal vez la ONG no quiso que su imagen institucional quedase mal parada, de estar en juzgados, porque esto sale por televisión [...]. Pero hay gente que dirá que todo ese dinero que la ONG dio ha generado problemas y que luego no da la cara para ayudar a una solución, ¿no?

La informante describió cómo las presidentas robaron regularmente fondos y puso énfasis en la incapacidad del grupo para resolver el problema, además del desgano del personal de la ONG para intervenir:

“Señorita, queremos préstamos y no hay dinero”, me observan. “¿Pero cómo?”, les digo, “si el nivel de ustedes está en 70 mil soles, tiene que haber dinero, ¿no?”. “No hay dinero, y las cuentas no se rinden. Vaya usted”.

Podemos apreciar que en los casos de corrupción no hay procedimientos formales para que el personal de la ONG proceda. La informante agregó que le daba miedo tener que hablar con la presidenta acerca de estas malas prácticas, dado que la política de la ONG era la de no intervenir. Por otro lado, la informante sintió la obligación moral de hacerlo, porque si no las presidentas pueden recurrir a prácticas fraudulentas en desmedro del grupo:

Si uno no va, las señoras se quedan así: no rinden, no rinden [las cuentas] y se molestan [...] la líder es fuerte, tiene manejo de grupo, no quiere rendir porque por allí ha prestado a su familia. En este caso eran préstamos a su mamá, a su hermana [...].

Esto demuestra cómo las relaciones desiguales de poder en la comunidad pueden ser reforzadas y no desafiadas en el contexto de las intervenciones de microfinanzas.

LA PERSPECTIVA DE LA NUEVA PRESIDENTA

En una entrevista, la nueva presidenta, María, reveló que Rosa había por fin pagado parte de su deuda. Aunque al principio María fue amenazada por Rosa, ahora está mostrando una actitud más arrepentida. Empezaba a ser claro que había una gran presión sobre Rosa por haber robado el dinero. Parece que el esposo se había beneficiado de los préstamos cuestionados.

El tema de la apropiación de los fondos por parientes masculinos es discutido en la literatura sobre género y microfinanzas. Por ejemplo, Goetz y Gupta, en Bangladesh, señalan cómo las mujeres no necesariamente controlan los préstamos otorgados a sus nombres:

Una proporción significativa de los préstamos de mujeres están invertidos directamente por parientes masculinos mientras que las mujeres que han prestado el dinero cargan la responsabilidad de repagar.⁴²

Otros estudiosos también han puesto énfasis en el tema de la apropiación de los préstamos por otros miembros de la familia.⁴³ Ackerly⁴⁴ agrega que allí donde los prestatarios en programas de crédito simplemente llegan a ser intermediarios para conseguir el crédito y ganar ingresos para sus esposos, esto puede servir para subordinar los intereses estratégicos en el largo plazo.

En el caso de Los Andenes, el esposo de Rosa no solo se apropió del préstamo sino que, además, influyó en la elección del terreno sobre el que el comedor había sido construido, gracias a sus alianzas en el Concejo local:

Los varones quisieron quitarnos nuestro local. Ellos tienen preparación y conocen a las autoridades del barrio. El varón pensaba humillarnos: “Nosotros vamos a quitarles a estas mujeres”. Nosotras defendimos este terreno con uñas contra las autoridades. El barrio no tenía nada que ver. El esposo de Rosa es teniente gobernador del barrio y tiene acceso a oficinas. Él donaba el terreno de la Asociación de Mujeres a la municipalidad.

Este tema pone el énfasis, otra vez, en la necesidad de comprender las dinámicas de poder y las jerarquías por género en la comunidad. A pesar de los problemas experimentados por el comedor Los Andenes, ha habido un cambio de conciencia entre los miembros:

Las madres que se dejaban engañar anteriormente, ahora ven muy bien. Notan qué cantidad de plata hay en el banco. Preguntan mucho: “Presidenta, ¿dónde están las ganancias de los picarones?”. Son bien despiertas y así yo tengo que ser recta. Saben cuánto es 4 por ciento. Son muy inteligentes; no es cuestión de ser bien preparadas. Después del juicio se han despertado. Las presiono a ellas y ellas me presionan a mí.

La presidenta ya no se percibe como intocable; sabe que ya no puede actuar como un caudillo. Más bien, el grupo siente que todos los miembros tienen los mismos derechos: “Antes pensaban: ‘Somos socias. Ella es la dueña. Si hago algo, me bota’. Ahora vemos que no es la propietaria del dinero; tenemos todos los derechos”.

⁴² Goetz, A. M. y R. S. Gupta: “Who Takes the Credit? Gender, Power and Control Over Loan Use in Rural Credit Programs in Bangladesh”. *World Development* 24: 1, 1996, p. 45.

⁴³ Mayoux, L.: “Women’s Empowerment and Micro-finance Programmes: Approaches, Evidence and Ways Forward”. *Development Policy and Practice Working Paper* 41. London: Open University, 1998.

⁴⁴ Ackerly, B. A.: “Testing the Tools of Development: Credit Programmes, Loan Involvement and Women’s Empowerment”. *IDS Bulletin* 26: 3, 1995, p. 159.

En términos de aprender a manejarse con las autoridades, también han ganado confianza y experiencia: “Antes pensábamos: ‘¡Entrar en la oficina de policía o un abogado!’”. Ya sabemos un poco más de lo que es la justicia. Sabemos defendernos ante las autoridades”.

También se han dado cuenta de la importancia de cumplir un papel activo en el programa: “Ahora, todas quieren un cargo. Antes, todas dijeron: ‘No tengo tiempo’. Ahora sí todas quieren puestos. Se desempeñan muy bien. No saben, pero se ingenian”.

Además, dan una importancia especial al comedor: “El crédito tiene que ser como un apoyo, una actividad. En casa estamos ahogadas. En la reunión se busca amigas. Es un espacio; una se despeja, se olvida, saca una idea; una lluvia de ideas tenemos allí”.

Se debería notar, sin embargo, que en el caso de Cajamarca, si es que existen impactos sociales de la participación de la mujer en los programas de crédito (tal como una diferencia reducida a los que están en el poder o formación de nuevos tipos de asociaciones basadas en relaciones de poder más igualitarios)⁴⁵, estos son sobre todo, como en el caso de Los Andenes, generados indirectamente como respuesta a los problemas que surgieron del programa de crédito, en lugar de un resultado de los beneficios directos producidos por las intervenciones de microcrédito. A diferencia de los puntos de vista propagados por los bancos de desarrollo, estos resultados sugieren que los efectos de empoderamiento sobre la mujer tendrán la tendencia de ser indirectos e inesperados más que directamente ligados a su actividad de microfinanzas.

CONCLUSIÓN

La evidencia de Cajamarca sugiere que, cuando investigamos el impacto de las microfinanzas, es necesario enfatizar la importancia de la dinámica de grupo. Los resultados sugieren que las estructuras sociales arraigadas basadas en el parentesco y las relaciones patrón-cliente en las comunidades rurales afectan directamente la manera como operan estos programas. En vez de ser utilizados como un vehículo para desafiar a las estructuras desiguales, los grupos de microfinanzas fueron vistos como reforzadores de las jerarquías y las desigualdades existentes. Aunque miembros desilusionados rumorearon con ánimos de exagerar que el número de presidentas que usan el préstamo para ganancias personales era muy alto, hay fuerte evidencia que sugiere que sí existen antecedentes. El tema no se refiere a que los robos perpetrados por los líderes no son detectados, sino a que las organizaciones de microfinanzas (OMF) no consideran que es su papel intervenir,

⁴⁵ Para una mayor discusión sobre los diferentes tipos de impactos sociales, véase Kabeer, N.: “Assessing ‘Narrow’ and ‘Wider’ Social Impacts: Conceptual and Methodological Notes”. Presentation for Global Imp-Act Meeting, Sudáfrica, 4-8 de mayo del 2003.

pues estiman que se trata de un tema interno del grupo de microfinanzas. Se argumenta aquí que el asunto de la dinámica de grupo va más allá de los parámetros de la intervención de microfinanzas en sí y que, aun cuando es importante atender el diseño del programa, también lo es considerar el entorno social y cultural en el que los actores están situados y en el que se relacionan entre sí. Esto debe ser tomado en cuenta por las OMF y por los donantes, para evitar que los programas de microfinanzas reproduzcan las estructuras de desigualdad que pretenden combatir.

Cristóbal Kay

POBREZA Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL EN BOLIVIA: ¿ESTÁ IMPULSANDO LA ENDAZAR LAS CAPACIDADES CAMPESINAS?*

Bolivia registra uno de los niveles más altos de pobreza en América Latina: más del 60 por ciento de la población está por debajo de la línea de la pobreza.¹ Esta es particularmente alta en el sector rural, donde 80,7 por ciento de la población es pobre, mientras que en el sector urbano lo es el 48,7 por ciento. Si se considera la extrema pobreza, la diferencia entre el sector rural y el urbano es aun mayor: en aquel es indigente el 64,7 por ciento de la población, y en este, el 19,8 por ciento.² Sorprende, en consecuencia, que los programas de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) no hayan priorizado al sector rural,³ aun cuando

* Mis agradecimientos a Juan Carlos Aguilar (Strategy Advisors for Government Reform, SAX^{gr}, La Paz) y Kristin Komives (Institute of Social Studies, ISS, La Haya) por su apoyo y valiosos comentarios. Aprecio en especial la colaboración de Cecilia Ramos (consultora SAX^{gr}) en la realización de las entrevistas. Por supuesto, ninguno de ellos es responsable de mi particular interpretación de la realidad boliviana. Este estudio forma parte del proyecto “La experiencia con las estrategias de reducción de pobreza en Latinoamérica”, encomendado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) al Instituto de Estudios Sociales-Institute of Social Studies (ISS), La Haya, Holanda.

¹ Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC): *Social Panorama of Latin America, 2001-2002*. Santiago: ECLAC, 2002, p. 39.

² *Ibid.*, p. 211.

³ Republic of Bolivia: *Poverty Reduction Strategy Paper-PRSP. Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza-EBRP*. La Paz, marzo del 2001. La percepción de algunos sectores campesinos sobre la EBRP está recogida en Miranda, M.: *Propuestas de líderes indígenas y originarios para el ajuste de la Política Nacional de Compensación y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. La Paz: Presidencia de la República/Directorio Único de Fondos (DUF)/Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)/Fondo Nacional Productivo y Social (FPS), 2003.

en el documento de la EBRP citado en la nota anterior se proponen una serie de medidas para reducir la pobreza rural. Pareciera, entonces, que el problema reside más bien en las políticas públicas antes que en el diagnóstico de la problemática. Además, hay que distinguir entre las limitaciones que provienen de un mal diseño de las políticas públicas de aquellas que resultan de la falta de capacidad institucional o voluntad política del Estado para implementarlas.

Este artículo está dividido en tres partes. En la primera se analiza brevemente el diagnóstico de la pobreza rural de la EBRP, ya que sin él es imposible diseñar políticas públicas adecuadas.⁴ Como parte de este mismo acápite, en seguida se pasa a evaluar las políticas públicas propuestas en la EBRP para aliviar la pobreza.⁵ Como el propio Gobierno se ha percatado de que la EBRP no brinda suficientes elementos para la resolución de este problema, ha elaborado la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR). Por ello, la segunda parte de este documento está dedicada al análisis de las fortalezas y debilidades de la ENDAR, en especial en lo que concierne a su visión del desarrollo económico y social del campesinado. En la tercera y última parte se consignan nuestras reflexiones acerca de algunas de las medidas que debiera contener una estrategia de desarrollo rural para elevar las capacidades productivas del campesinado boliviano y superar la pobreza rural.

LA ESTRATEGIA BOLIVIANA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

La EBRP reconoce que la extrema pobreza prevalece en las áreas rurales, que afecta especialmente a la población indígena y que, por tanto, urge combatirla.⁶ Además, se señala que la pobreza extrema se manifiesta sobre todo en los municipios rurales del altiplano, especialmente en las regiones del norte de Potosí, Chuquisaca y La Paz, donde hay numerosas comunidades indígenas.⁷ Aunque adolece de varias limitaciones, el diagnóstico de la pobreza rural contiene algunos elementos que pueden contribuir a reducirla, a pesar de que es posible que haya aumentado desde la publicación de la EBRP.

⁴ Para un análisis y seguimiento de la EBRP, véase Komives, K., J. C. Aguilar y otros: *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: ¿La nueva brillante idea?* La Haya: Institute of Social Studies y Estocolmo: Swedish International Development Agency (SIDA), 2004; y Komives, K., J. C. Aguilar y otros: *Reducir la pobreza y crear riqueza en Bolivia: ¿Cuál es la contribución del "Proceso PRSP"?* La Haya: Institute of Social Studies, 2004. Existen numerosos estudios sobre la EBRP, entre los que destaca el de Morales, R.: *Bolivia: Pobreza, desigualdad y crecimiento: Análisis estructural*. La Paz: CIESS-Econométrica, 2004.

⁵ Debido a la falta de estadísticas disponibles, la evaluación es tentativa y preliminar. Por ejemplo, el último Censo Agropecuario fue realizado en 1982.

⁶ Republic of Bolivia, *op. cit.*, 2001, p. 13.

⁷ *Ibid.*, p. 32.

Por tanto, y como ya se dijo, pareciera que el problema central consiste en la falta de capacidad del Estado para implementar adecuadamente sus políticas y lograr que estas tengan la efectividad y el impacto deseados.

En ese contexto, en este acápite se analizarán, primero, los elementos de diagnóstico contenidos en la EBRP para, luego, proseguir con el estudio de las políticas públicas. Aquí se argumenta, en un primer momento, que la pobreza rural es el resultado de la baja productividad del sector agropecuario, de la limitada infraestructura productiva y de la insuficiente demanda de los productos del sector.⁸ A su vez, los reducidos rendimientos y la escasa productividad se explican por la baja calidad de las semillas y otros insumos, la falta de inversión y la poca calificación de la mano de obra. Se hace referencia, también, al problema del minifundismo, pues 87 por ciento de las explotaciones agropecuarias son pequeñas unidades y ocupan apenas el 14 por ciento de la superficie arable del país. Este problema es especialmente agudo en el altiplano y en los valles, ya que allí se concentra el 83 por ciento de los pequeños productores, que ocupan solo el 23 por ciento de las tierras arables. En el Oriente, mientras tanto, se encuentra el 17 por ciento de los pequeños productores, que tienen el 77 por ciento de la tierra arable de este sector productivo.⁹

Aunque la EBRP señala esta desigual distribución de la tierra, no analiza hasta qué punto este factor incide en los bajos rendimientos y la pobreza. En cambio, sí se menciona que la insuficiente claridad respecto de los derechos de propiedad sobre la tierra —o sea, el alto porcentaje de unidades agropecuarias que no tienen títulos de propiedad o aquellas en las que estos están en disputa— es una fuente de incertidumbre y del uso ineficiente de la tierra. El minifundismo, esto es, la escasez de tierra productiva disponible, no permite a los campesinos obtener un ingreso adecuado, lo que los obliga a complementar sus magros ingresos agropecuarios desempeñando una serie de otras actividades, por lo general fuera del predio. Es cada vez más común que miembros del hogar migren temporalmente para buscar trabajo en las ciudades. Aunque la EBRP se refiere a las relaciones establecidas por los hogares rurales con la ciudad y a las diversas fuentes de los ingresos no agrícolas, no relaciona este hecho con el problema de la tenencia de la tierra.

También hay que preguntarse si la EBRP diseña políticas públicas para esta emergente “nueva ruralidad” campesina que se manifiesta en: (i) la diversificación hacia actividades no agropecuarias; (ii) la creciente importancia de los ingresos extraprediales; y, (iii) la migración de las personas de mayor capacidad productiva, que incrementa la proporción de niños y ancianos en la población rural y le da a la pobreza un rostro generacional. Esto significa que la población rural trata de buscar una solución a la pobreza rural por la vía no rural. En resumen, respecto de la EBRP la pregunta es:

⁸ *Ibid.*, p. 35.

⁹ *Ibid.*, p. 41.

¿hasta qué punto las políticas públicas apoyan las estrategias de vida que los propios pobres rurales han desarrollado para buscar una solución a su falta de ingresos y su pobreza? La EBRP responde solo parcialmente a esta nueva situación, como veremos más adelante.

Concordamos con los otros factores mencionados por la EBRP para explicar la baja productividad y que tienen relación con la pobreza rural: la falta de agua para la irrigación, la inadecuada infraestructura de caminos, los altos riesgos que comportan la producción y la comercialización y las imperfecciones del mercado en la comercialización de los productos agropecuarios.¹⁰ Curiosamente, no se señalan las fallas de los otros mercados, como el de la tierra y el financiero, lo que, a nuestro entender, constituye una grave omisión. Hubiera sido de gran utilidad que la EBRP señale la importancia relativa de cada uno de estos factores explicativos, pues ello hubiese permitido a las políticas públicas asignar prioridades. Quizá un análisis de estas nos permita desentrañar las prioridades asignadas a los varios factores, así como descubrir hasta qué punto el diagnóstico concuerda con las políticas.

En la EBRP se establecen una serie de así llamadas “acciones estratégicas”; en la sección sobre el desarrollo rural se detallan las siguientes (hemos seguido el orden en el que aparecen en el documento):

- Expandir y mejorar la infraestructura de producción (irrigación, silos, electrificación, telecomunicación, etcétera).
- Ampliar y fortalecer el acceso a la tierra.
- Aumentar la competitividad.
- Diversificar las oportunidades de empleo no agrícola e incrementar el ingreso del empleo asalariado.¹¹

En lo que atañe al tema de la tierra, se menciona que el atraso en el saneamiento de los títulos de propiedad desalienta la inversión. Por ello, la EBRP se plantea como objetivo completar, en el 2006, la regularización de los títulos de propiedad en las áreas rurales. Se compromete, también, a mejorar el acceso de los pueblos originarios y grupos étnicos de la región oriental a las llamadas tierras comunitarias de origen (TCO) y a reducir la desigualdad en la tenencia de la tierra en el altiplano y la región de los valles. Sin embargo, hay que anotar que estas desigualdades son también agudas en la región oriental (tierras bajas del este), donde coexisten grandes extensiones de tierra con pequeños productores, la mayoría de ellos colonizadores.

Más adelante se menciona la necesidad de garantizar la seguridad legal de la tierra y el agua. Se reconoce que la distribución del primero de estos

¹⁰ *Ibid.*, pp. 41-42.

¹¹ *Ibid.*, pp. 61-68.

recursos es altamente desigual y que la nueva Ley de Reforma Agraria de 1996, la llamada Ley INRA, tenía el propósito de tomar medidas apropiadas al respecto. Se admite, asimismo, que, como consecuencia del retraso en la aplicación de la Ley INRA y de los conflictos sociales, en el 2000 el Gobierno tuvo que revisar y modificar la reglamentación de esta ley. Se espera completar, en el 2006, la identificación de las tierras vacantes y de aquellas que no cumplan con su función económica y social, de manera que puedan ser revertidas al Estado o expropiadas y queden, por tanto, disponibles para su distribución a comunidades de pequeños campesinos, indígenas y nativos.¹²

Es muy positivo que la EBRP recalque la problemática de la tierra y proponga medidas que permitan que algunos grupos de pobres rurales accedan a ella. Pero, lamentablemente, no se indica ninguna estimación de cuánta tierra se piensa obtener con la aplicación de estos mecanismos. Según nuestros propios cálculos, los mecanismos propuestos son totalmente insuficientes para captar una cantidad apreciable de tierras, pues solo en circunstancias muy limitadas se propone su expropiación; e incluso en el caso de aquellas tierras que deberían revertir al Estado por haber sido adquiridas de manera fraudulenta en el proceso de colonización de las zonas bajas del Oriente, es muy probable que los gobiernos no tengan la independencia ni la fuerza política suficientes para enfrentarse a los latifundistas.¹³ De manera que podemos concluir que con las propuestas de la EBRP no se va a lograr resolver el problema de la concentración de la tierra y la falta de acceso a ella por los trabajadores rurales, campesinos minifundistas y grupos indígenas. A nuestro juicio, la inadecuada titulación de tierras es un factor explicativo menos importante de los bajos rendimientos e ingresos de los campesinos que su desigual distribución. Así, pues, una de las limitaciones más importantes de la EBRP es su excesiva concentración en la titulación de la tierra y el no plantear con suficiente fuerza la reforma agraria como un elemento central para la reducción de la pobreza.

En cuanto a la escasa competitividad del agro boliviano, esta busca ser solucionada por medio del establecimiento y desarrollo de cadenas productivas que interconecten la producción con la comercialización y reduzcan, así, los costos de transacción. Se identifican dos cadenas productivas: la de la quinua y la de los camélidos. Aunque la idea de las cadenas productivas tiene méritos, no queda en absoluto claro cómo estas van a lograr resolver el notorio problema de la baja competitividad del agro boliviano.

De manera similar, las propuestas para la diversificación del empleo y el ingreso no agrícola carecen de especificidad y, por tanto, de credibilidad. Solo se menciona, en general, la promoción de actividades como el proce-

¹² *Ibid.*, p. 110.

¹³ Para un análisis de la problemática de las tierras bajas, véase M. Urioste y D. Pacheco, coordinadores: *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX: Tenencia, uso y acceso a las tierras y bosques*. La Paz: Fundación TIERRA, 2001.

samiento de productos agrícolas, el turismo rural y la pequeña y mediana empresa rural.

Sin embargo, además de las acciones estratégicas mencionadas específicamente en la sección sobre el desarrollo rural, hay varias más que también involucran al sector rural, aunque están dirigidas sobre todo al urbano. De las varias acciones estratégicas mencionadas, aquellas sobre las microempresas y pequeñas empresas, las microfinanzas y la asistencia técnica tienen mayores implicancias para el sector rural. En el caso de esta última se menciona específicamente al Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) y las Fundaciones para el Desarrollo de la Tecnología Agropecuaria (FDTA), que son entidades mixtas público-privadas.¹⁴

Finalmente, cuando se trata el tema de las acciones estratégicas propuestas por la EBRP para desarrollar las capacidades productivas de los pobres mejorando la calidad y el acceso a la educación, a los servicios de salud y a las condiciones habitacionales, no se especifica si están —y en qué medida— destinadas al sector urbano o rural, aunque no cabe duda de que también abarcan a la población rural y que, de implementarse, deberían conducir a mejorar sus condiciones de vida.¹⁵

LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA ENDAR

Desde que, en el 2001, fue publicada la EBRP, las instituciones estatales encargadas de esta temática se han percatado, gracias a su creciente experiencia, de algunas de sus limitaciones. Una de estas se refiere al poco énfasis en lo rural y, en especial, a la escasa especificación de la problemática rural y de los diseños de políticas públicas dirigidas a aliviar la pobreza en este sector. Con el fin de establecer los antecedentes, para las zonas rurales se elaboraron una serie de documentos que habrían de permitir el diseño de una nueva estrategia de desarrollo.¹⁶ En ese camino, merece ser destacado un documento elaborado por el Ministerio de Asun-

¹⁴ Republic of Bolivia, *op. cit.*, 2001, pp. 60-82.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 82-104.

¹⁶ Es interesante notar que ya en 1996 el Gobierno elaboró una estrategia de desarrollo para la agricultura (véase República de Bolivia: *Estrategia para la transformación productiva del agro*. La Paz: Ministerio de Hacienda, 1996). Este documento fue la presentación que el Gobierno de Bolivia hizo al Grupo Consultivo de París el 14 y 15 de marzo de 1996. La estrategia fue bien recibida por la cooperación internacional y por varios comentaristas, pero no logró implementarse, exceptuando algunos proyectos, por varias razones (véase, al respecto, Muñoz, Jorge: "Rural Poverty and Development", en J. Crabtree y L. Whitehead, editores: *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. Londres y Nueva York: Palgrave, 2001, pp. 83-99; y Muñoz, Diego: *Políticas*

tos Campesinos, Indígenas y Agricultura y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.¹⁷ Luego, este documento alimenta la ENDAR, publicada en noviembre del 2003 por los ahora llamados Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) y Ministerio de Desarrollo Sostenible.¹⁸ En julio del 2004 se edita, como documento de trabajo, una versión revisada y más corta, pero con el mismo título y con la autoría exclusiva del MACA y su Viceministerio de Asuntos Campesinos y Desarrollo Rural y su Unidad de Planificación y Programación.¹⁹ Aunque se menciona que la “versión es para uso interno”, el documento está disponible en la página web del MACA.²⁰ Además, el Gobierno anunció que esta última versión de la ENDAR sería llevada como propuesta para el debate que se produjo en el Diálogo Nacional Bolivia Productiva de diciembre del 2004.²¹

En tanto la ENDAR orientará buena parte de las actividades del MACA, y a pesar de que estas no están dirigidas exclusivamente a la reducción de la pobreza, creemos necesario analizarla. Ello no obstante, es muy probable que, a través del Diálogo Nacional, algunos elementos de la ENDAR alimenten la nueva versión de la EBRP II en relación con la pobreza rural. Como se expresa en el documento, “la ENDAR busca constituirse en parte esencial del Plan General de Desarrollo Económico y Social del país y marca la nueva orientación productiva de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza”.²² En nuestro análisis de la ENDAR trataremos de ver si se

públicas y agricultura campesina: Encuentros y desencuentros. 2.^a edición. La Paz: Plural Editores, 2004, pp. 193-194).

¹⁷ Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agricultura/Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación: *Estrategia de transformación productiva: Plan Bolivia Agropecuaria y Rural, identificación de problemas y estado de situación*. La Paz: Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agricultura/Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, marzo del 2003.

¹⁸ Para algunos antecedentes sobre la creación de la ENDAR, véase Bredow, L.: “Entrevista a José Valdivia: Así se elaboró la Estrategia Nacional”, en *Revista de Desarrollo Rural ProCampo* n.º 91, 2003, pp. 15-17.

¹⁹ República de Bolivia, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA): *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)*. La Paz, julio del 2004. Documento de Trabajo.

²⁰ Consúltese <www.agrobolivia.gov.bo>. El documento fue ‘bajado’ a mediados de agosto del 2004.

²¹ Para una presentación de las diferentes visiones sobre el desarrollo rural, tales como las de los indígenas, colonizadores, empresarios rurales, ONG, EBRP, entre otras, véase Núñez del Prado, J. y D. Pacheco: “Visiones sobre el desarrollo rural”, en *Debate Político* n.º 10, diciembre del 2001. Para una propuesta campesina, véase Comité Integrador de Organizaciones Campesinas de Bolivia (CIOEC-B): *Agenda para el desarrollo estratégico de las organizaciones económicas campesinas: Propuestas para la lucha contra la pobreza y la reactivación económica*. La Paz: CIOEC-B, 2000.

²² República de Bolivia, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), *op. cit.*, 2004, p. iii.

presentan nuevas propuestas de intervención y si estas lograrían superar algunas de las limitaciones de la EBRP.

Un primer comentario alude a la continuidad y gran semejanza entre la primera versión de la estrategia, publicada antes de los dramáticos sucesos de octubre del 2003 que desembocaron en el cambio de Gobierno, y la versión actual. Esta misma continuidad se observa en las propuestas de desarrollo rural y alivio de la pobreza contenidas en la EBRP. Como era de esperarse, en la ENDAR hay un análisis más exhaustivo de la situación del campo boliviano, pero también algunas novedades notorias que, a nuestro juicio, muestran un avance, más que en el diagnóstico de la problemática, en las políticas públicas y modalidades de intervención. Respecto de estas últimas, encontramos dos nuevas: el desarrollo económico local (DEL) y el desarrollo de cadenas agroproductivas.

De acuerdo con esta nueva visión, el DEL pretende promover el desarrollo de un cierto territorio, sea este el de un municipio o el de una mancomunidad de municipios, en el que puedan concertar sectores públicos y privados para formar alianzas en torno de ciertas actividades productivas potencialmente competitivas. Participarían de esta alianza organizaciones de productores campesinos, pequeños empresarios y medianos empresarios, comerciantes y transportistas, entre otros. Del otro lado, correspondería al sector público —compuesto en este caso por los municipios, las prefecturas y el Gobierno Central— un rol promotor. Para su formación, estas alianzas requieren, a nuestro juicio, de un fuerte apoyo económico del Estado y de la cooperación internacional.

El segundo mecanismo, el desarrollo de cadenas agroproductivas, es una de las formas concretas de implementar el DEL. La cadena productiva se asemeja a la idea del *cluster* o conglomerado, en el que se vinculan diferentes unidades productivas agropecuarias y otras empresas que intervienen en diferentes etapas del proceso económico, desde el productor hasta el consumidor. Estas unidades conforman una cadena de valor que puede ir más allá de lo local, regional y nacional para llegar al nivel global a través del comercio internacional. Sin embargo, su ámbito central sería el regional, razón por la cual corresponde a las organizaciones de este ámbito —prefecturas y organizaciones gremiales— un papel primordial en el establecimiento y desarrollo de estas cadenas productivas. Se pretende, además, que la institución del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPCP) asuma un rol central en el establecimiento de estas alianzas.

En la ENDAR, las dos cadenas productivas mencionadas en la EBRP se amplían a catorce que merecen el apoyo estatal, gracias a su potencialidad productiva y competitiva. Como se puede ver, un aumento notable. En orden de mayor a menor capacidad de generación de empleo, estas son: carne de bovinos, oleaginosas, trigo, turismo, camélidos, textiles y algodón, madera y manufacturas, avícola, castaña, quinua, banano, uvas y vinos,

palmito y, finalmente, cuero y manufacturas.²³ En esta selección hay un cierto sesgo hacia cadenas productivas dirigidas a la exportación, probablemente por la estrechez del mercado interno, o que son generadoras de divisas, como el turismo. Un aspecto interesante de las cadenas productivas es que reflejan también una concepción que trasciende el desarrollo agropecuario, ya que incorporan una serie de actividades no agropecuarias, como las de procesamiento y las de servicios. Por tanto, apuntan más bien al desarrollo rural y a la concepción de una “nueva ruralidad”.²⁴

En términos de generación de divisas, las dos cadenas predominantes son las oleaginosas y el turismo, pero se prevé que en diez años la cadena de la madera y la de manufacturas alcanzarán también gran significación. En lo que concierne a la generación de empleos, las más importantes son la cadena de los bovinos para carnes, de las oleaginosas y del trigo. Merece ser destacado el hecho de que, proyectado a los próximos diez años, el valor de las exportaciones de estas catorce cadenas se multiplicará por 6,8 veces, mientras que la generación de empleo lo hará solo en 2,3 veces.²⁵ Esta proyección pareciera indicar un efecto redistributivo limitado, aunque, en términos absolutos, la generación de aproximadamente 856.600 nuevos empleos en la próxima década no es despreciable si se la compara con la población rural actualmente ocupada, compuesta por aproximadamente 1'750.000 personas. El impacto en la reducción de la pobreza dependerá en gran medida de los ingresos generados por estos nuevos empleos, lo que, a su vez, estará influenciado por los rendimientos y precios percibidos por los diferentes productos de las cadenas productivas y por la distribución del valor agregado en cada una de las etapas de estas cadenas.

Sin lugar a dudas, estas dos nuevas modalidades de intervención de la política pública dirigida al sector rural son un avance en la concepción, diseño y apoyo al desarrollo rural y a la reducción de la pobreza rural en relación con la EBRP. Como ya se señaló, la EBRP ha puesto demasiado énfasis en la provisión de infraestructura y de servicios sociales, pero ha descuidado el aspecto productivo. En esta misma dirección apunta la nueva política del Gobierno hacia los municipios, que se puede resumir bien con el término “municipio productivo”. La tendencia a enfatizar lo productivo es positiva, pero presenta mayores desafíos de implementación y, por tanto, requiere de una mejor gobernabilidad y de mayores recursos económicos. Sin embargo, si este tránsito a lo productivo logra tener éxito, el nuevo dinamismo económico generará los recursos financieros para seguir apoyan-

²³ *Ibid.*, p. 41.

²⁴ Para un excelente análisis de la “nueva ruralidad”, véase N. Giarracca, compilador: *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO, 2001; y E. Pérez y M. A. Farra, compiladores: *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2004.

²⁵ República de Bolivia, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), *op. cit.*, 2004, p. 41.

do tal política pública desde sus niveles local y regional hasta el nacional. El desafío consiste, entonces, en lograr la implementación de estas nuevas visiones de políticas públicas. Se ha contemplado que la ejecución de la ENDAR estará bajo la responsabilidad de un Comité Interministerial compuesto por el MACA y los Ministerios de Desarrollo Sostenible; Desarrollo Económico y Servicios y Obras Públicas; Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios; y Participación Popular.

LA TRANSICIÓN POLÍTICA ACTUAL

Sin duda, la ENDAR es ambiciosa, ya que “la Estrategia es una respuesta estructural para aumentar los niveles de desarrollo especialmente del pequeño productor, reducir la exclusión social y combatir la pobreza rural”.²⁶ ¿Hasta qué punto se podrá cumplir con tan loables objetivos? Para lograr estas metas no bastan ni un buen diagnóstico ni acertadas políticas públicas; se requiere, también, construir un consenso nacional en torno de estos objetivos y fortalecer la institucionalidad del país, en especial la capacidad de gestión del Estado. La crisis de octubre del 2003 demostró justamente la falta de consenso y la fragilidad institucional imperante en Bolivia.²⁷ Este periodo de transición o de inflexión ofrece una posibilidad de encauzar al país hacia la superación de la profunda crisis a través de una “carta de navegación” o agenda estratégica en la cual se presentan las varias reformas necesarias, su secuencia y encadenamiento con el objetivo de resolver la crisis estructural del país. En tal sentido, no concordamos con las apreciaciones catastrofistas del comentarista Mark Falcoff cuando afirma que Bolivia “se ahoga en su historia” y que “si bien las repúblicas no cometen suicidio, Bolivia podría ser la excepción”.²⁸

Sin embargo, hay que reconocer que la situación del país es crítica. Los movimientos sociales rebasan al Gobierno y al sistema político, dictan la agenda y determinan la política desde octubre del 2003. Los partidos políticos y el sistema político en general, incluyendo el Parlamento y el Gobierno, no son capaces de articular las demandas de los movimientos sociales y de encauzarlas en propuestas políticas y en políticas públicas. Los partidos parecen estar desligados de los movimientos sociales, tienen poca legiti-

²⁶ *Ibid.*, p. iii.

²⁷ Véase, por ejemplo, Assies, W. y T. Salman: *Crisis in Bolivia: the Elections of 2002 and their Aftermath*. London: University of London, Institute of Latin American Studies Research Papers n.º 56, 2003; Toranzo, C.: *Análisis de coyuntura: Las razones del conflicto político social y su desarrollo*. La Paz: ILDIS, 2003; y Assies, W.: “Bolivia: a Gasified Democracy”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* n.º 76, 2004, pp. 25-43.

²⁸ Falcoff, M.: “The Last Days of Bolivia?”, en *Latin American Outlook*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1 de junio del 2004, p. 1; disponible en <<http://www.aei.org/>>.

dad y autoridad y están siendo marginados y superados por las acciones directas de protesta,²⁹ entre las que prevalecen los bloqueos de carreteras, las manifestaciones frente a las alcaldías, las huelgas de hambre, las ocupaciones de oficinas gubernamentales y hasta los asesinatos de alcaldes (acusados de corrupción), al punto de impedir la entrada de las autoridades a ciertos lugares que ellos dicen controlar.

Las demandas están referidas desde aspectos muy generales de nivel nacional hasta asuntos muy particulares relacionados con su situación local específica. En cuanto a las demandas generales piden, por ejemplo, que el Gobierno no realice el referéndum o nacionalice las empresas de hidrocarburos. Le niegan al Gobierno la autoridad para realizar el referéndum que la Constitución misma contempla como una medida legal siempre y cuando haya sido aprobado por el Parlamento. Pero ¿cuán cierto es que los partidos políticos ya no controlan a los movimientos sociales? Es altamente probable que las múltiples movilizaciones (una sociedad en hipermovilización) y la multitud de demandas (muchas de las cuales no pueden ser ni negociadas ni resueltas por el Gobierno) sean promovidas por ciertos partidos políticos interesados en forzar la renuncia del presidente Carlos Mesa o en derrocar directamente a su Gobierno.

La historia de Bolivia se encuentra en un periodo clave: su democracia está debilitada, la pobreza se mantiene y el Gobierno es incapaz de satisfacer las mínimas necesidades de la mayoría de la población. Pero hay que reconocer, también, que se ha vivido veintidós años de democracia continua, cosa inusual en la historia del país, y que se han conquistado espacios de participación, ciudadanía, institucionalización y estabilidad democrática antes impensables. Para ser efectivo, un programa de erradicación de la pobreza como la EBRP requiere un cierto consenso social, una estrategia de desarrollo económico pro pobre y una capacidad de gestión del Estado para implementar las políticas públicas necesarias.

Nuestras apreciaciones sobre la EBRP, y en especial sobre la ENDAR, se sustentan fundamentalmente en los comentarios ofrecidos por las decenas de personas entrevistadas durante nuestra misión al país. Conversamos con pequeños productores campesinos, líderes de organizaciones campesinas, miembros de una gran variedad de ONG, consultores profesionales independientes, y autoridades municipales y de Gobierno en los niveles ministerial y departamental. Además, estas entrevistas fueron realizadas en diferentes localidades del país: La Paz, Santa Cruz, Yapacaní, Sucre, Chacabuco y Potosí. No pretendemos que estas localidades y las personas entrevistadas (más de sesenta) sean representativas del país, pero creemos, sí, que nos proporcionaron un abanico amplio de diferentes actores, situaciones y

²⁹ Véase, entre otros, Toranzo, C.: *La relación de los partidos políticos y la sociedad civil*. La Paz: ILDIS, 2004; y Verdesoto, L.: “¿Hacia dónde va Bolivia?”, en *Nueva Sociedad* n.º 191, 2004, pp. 39-49.

opiniones. Algunas de nuestras preguntas indagaron en qué medida las acciones realizadas por el Gobierno, las ONG y otras instituciones están dirigidas principalmente hacia los pobres rurales. También nos interesaba conocer el impacto de estas medidas, como el de aquellas que no lo están, sobre los pobres rurales.

PEQUEÑOS PRODUCTORES CON Y SIN POTENCIAL PRODUCTIVO

Uno de los dilemas que enfrenta el Gobierno —y, en cierta medida, también las ONG— es a qué grupo de campesinos dirigir su acción. Así, se debate sobre si concentrar el apoyo en labores productivas, de inversión y en las nuevas tecnologías de los productores campesinos rentables, o sea, aquellos que son capaces de producir un excedente; o si, en su defecto, es preciso orientarlo hacia la gran mayoría de los campesinos, incluidos los de subsistencia.³⁰

Los que defienden la primera posición argumentan que al focalizar la inversión se logra una mayor rentabilidad, ya que la dispersión del apoyo económico y técnico provoca el desperdicio de parte de los recursos por la incapacidad de los productores marginales. A su turno, los que apoyan la segunda posición arguyen que no hay que focalizar sino ser más inclusivo, porque es necesario aliviar la pobreza, y el apoyo es una especie de política compensatoria hacia los pobres. Mientras la primera posición enfatiza lo técnico-productivo, la segunda privilegia lo social. La ventaja de la primera es que con ella resulta más factible conseguir resultados positivos tangibles en un plazo más corto que si se opta por la segunda, que plantea objetivos más generales y de largo plazo.³¹

Las apreciaciones sobre la ENDAR variaban. Algunos de los entrevistados manifestaron que ella ha permitido un giro mucho más positivo de la política agraria hacia lo social, pues antes esta era más economicista y se concentraba en los productores campesinos considerados “viables”, o sea, aquellos que producían un excedente y tenían un potencial productivo.³² Otros, en cambio, opinaron que la ENDAR expresa todavía una visión

³⁰ Para un análisis penetrante que evalúa los programas cofinanciados de la cooperación holandesa y las ONG en relación con el desarrollo rural y la reducción de la pobreza rural en el altiplano del Perú y Bolivia, véase Bebbington, Anthony, R. Rojas y L. Hinojosa: *Contributions of the Dutch Co-Financing Program to Rural Development and Rural Livelihoods in the Highlands of Peru and Bolivia: Synthesis Report*. Boulder (CO), setiembre del 2002.

³¹ Véase van Niekerk, N. G. W.: *Desarrollo en los Andes: Un estudio sobre los programas de organizaciones no gubernamentales*. Leiden: Universiteit Leiden, 1994. Leiden Development Studies n.º 13.

³² Esta apreciación es compartida por Alemán, S.: “Las cadenas productivas y la construcción de la competitividad”, en *Revista de Desarrollo Rural ProCampo* n.º 91, 2003, p. 41.

fundamentalmente economicista, pues prioriza la producción para el mercado y, en cierto modo, la especialización a través de las cadenas productivas. Según su parecer, este énfasis excluye, de hecho, a la mayoría de los minifundistas, en tanto no atiende su principal problema económico, a saber, la falta de tierra que limita su producción para el mercado. Ellos tienen que minimizar el riesgo que implica esta producción, porque deben asegurar primero su subsistencia. Algunos comentarios eran incluso más críticos de la ENDAR, ya que consideran que no es una estrategia para los campesinos, pues ignora la problemática del campesinado indígena.³³ Otros señalaron que, en realidad, las inversiones públicas están dirigidas a la gran empresa agropecuaria. Así, aunque muchos de los proyectos de riego parecieran estar dirigidos a los campesinos, las que se benefician son las medianas empresas y las grandes.

Aquellos que priorizan el apoyo a los campesinos “viables” proponen que una de las soluciones para los “no viables” es la migración a las ciudades, o sea, que dejen de ser campesinos.³⁴ La terminología de “viables” y “no viables” es muy criticada por algunos que prefieren hablar de campesinos “con potencial productivo” y “sin potencial productivo”.³⁵ *Grosso modo*, los “viables” o “con potencial productivo” son los campesinos ricos y quizá los medianos; en cambio, los “no viables” o “sin potencial productivo” son los campesinos pobres, o sea, los minifundistas y “surcofundistas”. También argumentan que focalizar los recursos en los “viables” crea una nueva dinámica productiva que va a tener un efecto positivo sobre el empleo, pues brindará oportunidades de trabajo y de ingreso a los “no viables” y, así, estos se transformarían en trabajadores asalariados. De hecho, muchos de los campesinos “no viables” dependen ya de su trabajo como asalariados, y una política dirigida a los campesinos “viables” reforzaría tal tendencia. Pero si el Gobierno logra orientar la inversión a los campesinos “con potencial productivo” en vez de hacia los productores empresariales, tiene al menos la ventaja de que se crearían más empleos y oportunidades de ingreso para

³³ Según las apreciaciones de un crítico de la ENDAR, “el que no acumula en términos capitalistas, no existe”; o sea, la ENDAR es una propuesta solo para aquellos considerados “viables” o productores excedentarios (véase, al respecto, Urioste, M.: “Una estrategia que excluye a campesinos indígenas no excedentarios”, en *Revista de Desarrollo Rural ProCampo* n.º 91, 2003, pp. 26-29).

³⁴ Para un análisis sobre el futuro del campesinado en América Latina, véase Kay, C.: “Latin America’s Agrarian Transformation: Peasantization and Proletarianization”, en D. Bryceson, C. Kay y J. Mooij, editores: *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*. Londres: Intermediate Technology Development Group (ITDG), 2000, pp. 123-138.

³⁵ Véase Bebbington, A.: “Capitals and Capabilities: a Framework for Analysing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty”, en *World Development*, 27 (12), 1999, pp. 2021-2044; y Kay, C.: “Rural Livelihoods and Peasant Futures”, en R. N. Gwynne y C. Kay, editores: *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. 2.ª edición. Nueva York y Londres: Oxford University Press, 2004, pp. 232-250.

los campesinos “sin potencial productivo”, pues su tecnología es más intensiva en el uso de mano de obra de la que utilizan los capitalistas agropecuarios que disponen de más maquinaria y equipos.

Sea cual fuere la posición que se adopte frente a este debate, hay que buscar formas de crear más empleo y, por tanto, más ingresos. Estos empleos pueden ser generados en el mismo sector rural, aunque no necesariamente en actividades agropecuarias, o en el sector urbano.³⁶ Quizá esa sea una de las ventajas de utilizar el enfoque del DEL, ya que este permite un mejor encadenamiento entre lo rural y lo urbano. Para ello, el Gobierno debería imprimir una dinámica mayor a las ciudades intermedias más cercanas a las áreas de pobreza rural y no tanto a las áreas metropolitanas tradicionales de las grandes ciudades.

LAS CADENAS PRODUCTIVAS Y LA POBREZA RURAL: ¿UNA PALANCA PARA EL CAMPESINADO?

¿Hasta qué punto la promoción de las cadenas productivas ofrece una solución para la pobreza rural?³⁷ Las respuestas a esta pregunta también fueron muy variadas. En la ENDAR, la idea de las cadenas productivas consiste en priorizar la inversión para no derrochar recursos. Se trata de crear cadenas de valor con un producto competitivo que ya existe promoviendo la concertación e interacción público-privadas. En un municipio de los Yungas, fue el alcalde quien llevó a cabo la concertación entre lo público y lo privado, al crear la cadena productiva; en otras situaciones fueron asociaciones de productores, ONG e incluso empresarios extranjeros. Se espera que la cadena productiva ‘jale’ al resto de los productores. Aunque en muchas situaciones lo está haciendo con los más ricos, los pobres van a tener al menos mejores condiciones de empleo. Así, por ejemplo, la cadena productiva de las castañas ha creado empleo especialmente para las mujeres, quienes se dedican a la recolección y extracción de la nuez.

Varios de los entrevistados manifestaron que la cadena productiva de la quinua ha sido una de las pocas especialmente dirigidas a los productores

³⁶ Para una excelente investigación sobre las variadas y complejas formas que desarrollan los hogares campesinos y las comunidades para construir y diversificar sus medios de subsistencia y de bienestar, véase A. Zoomers, compilador: *Estrategias campesinas en el sur andino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz: KIT, CEDLA, CID, 1998; y Zoomers, A.: *Linking Livelihood Strategies to Development: Experiences from the Bolivian Andes*. Amsterdam: Royal Tropical Institute (KIT) y Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA), 1999.

³⁷ Para un análisis de las cadenas productivas y la economía campesina, véase Pérez, M., con la colaboración de B. Marcilly y C. Alborta: *Escenarios virtuales y reales del sector agropecuario y rural en el altiplano boliviano*. La Paz: Muela del Diablo Editores, 2001; y D. van der Heyden y P. Camacho, coordinadores: *Guía metodológica para el análisis de las cadenas productivas*. Lima: Ruralter con CICDA, SNV, Intercooperation, junio del 2004.

campesinos. Por el momento no se han presentado problemas de mercado, ya que han sido capaces de colocar la producción deseada en el mercado extranjero. Varios de los proyectos asociados a cadenas productivas que involucran primordialmente a los productores campesinos han recibido apoyo de la cooperación internacional; es el caso de la quinua y de los camélidos. Sin embargo, los rendimientos de quinua todavía están muy por debajo de los que se obtienen en el Perú.

Ha habido también algunos esfuerzos por desarrollar la cadena de la fruticultura para favorecer a los productores campesinos y a las comunidades. Se ha logrado incrementar la calidad de varios huertos campesinos, pero la parte crítica es la comercialización. Uno de los problemas es el alto costo de transporte, y todavía hay muy poca exportación. Los mercados regionales son chicos y no permiten una mayor expansión de esta actividad. El Programa de Apoyo al Sector Agropecuario de Chuquisaca (PASACH), que tiene financiamiento de la cooperación danesa, ha apoyado a la cadena de los duraznos y las de otras frutas de la región. La Fundación Altiplano, con la contribución del SIBTA, ha aportado a la cadena productiva de los camélidos (cuero, lana y charque). La producción se incrementó, pero tuvieron problemas con el mercado. Sin embargo, en otra ocasión escuchamos críticas contra el SIBTA por ser demasiado burocrático.

Según algunos críticos, la ENDAR no llega ni remotamente a las comunidades indígenas, ya que la concepción de las cadenas productivas no corresponde a su realidad, pues llevan a la especialización. El *ayllu* (figura existente solo en las comunidades indígenas del altiplano y en parte de los valles) no apunta a la especialización, porque no es esa su estrategia; su lógica consiste, más bien, en la diversificación y la minimización del riesgo. Aunque sí hay posibilidades con los camélidos y la quinua, estas cadenas son poco significativas comparadas con la mayoría de las otras. Sin embargo, los *ayllus* tienen que producir más para el mercado. Es la única forma de que la gente incremente sus ingresos, pero hay que hacerlo de manera tal que se logre fortalecer su estructura organizativa y mantener su identidad y cosmovisión. Algunos de los proyectos productivos apoyados por ONG y la cooperación internacional fueron criticados porque creaban estructuras organizativas paralelas en las propias comunidades, que traían como consecuencia conflictos y divisiones. En cambio, otras ONG, también con apoyo de la cooperación internacional, pero de otros donantes, prefieren implementar sus proyectos recurriendo a las autoridades del *ayllu*, pues así aseguraban una mayor sostenibilidad de los proyectos, aunque esta es una ruta más larga y más lenta.

Algunos informantes criticaron la concepción de las cadenas productivas de la ENDAR por poner demasiado énfasis en los productos de exportación y no tratar de resolver los problemas del mercado interno. En Yapacaní la cadena de la miel de abeja, que se ha introducido hace apenas pocos años, ha tenido bastante éxito y beneficiado a los productores campesinos. Los pequeños productores tienen que aprender a calcular sus costos de produc-

ción. Con tal fin, hay que elaborar planes de negocio y establecer alianzas entre los diferentes actores de la cadena para generar una política de inclusión.

Las cadenas productivas son pactos que apuntan a motorizar la producción, que ocupa en el ámbito rural el último eslabón. Sin embargo, en muchas ocasiones la producción primaria no recibe el valor que le corresponde, por la poca capacidad de negociación y el escaso poder económico de los productores campesinos. No se vislumbra en la propuesta de la ENDAR una disposición a regular los procesos distributivos dentro de la cadena productiva hacia abajo. Por ejemplo, la industria procesadora de las oleaginosas y las casas comerciales otorgan el crédito. Los pequeños productores de soya no tienen mucha capacidad de negociación y la agroindustria les cobra por el crédito altas tasas de interés —del 16 por ciento al 18 por ciento—, y se lo entrega en insumos y no en dinero. Por tanto, la tasa de interés real es de alrededor de 30 por ciento, bastante mayor que la normal. Esto significa que la agroindustria se apropia de parte del valor producido por el pequeño productor. Otro ejemplo es el de las castañas amazónicas, que cuentan con recursos HIPC que apoyan esta cadena productiva; los beneficios se quedan en los que comercializan las castañas pero no llegan a los productores. Opiniones similares fueron vertidas en relación con otras cadenas, en las cuales la mayor parte de los beneficios se quedaba en manos de las empresas procesadoras y las firmas exportadoras. Esto limita la capacidad de transformar las condiciones de producción de los campesinos, y los pobres quedan marginados de la competitividad. El Gobierno tiene que velar por la justa distribución de los ingresos generados por las cadenas productivas ya que, de lo contrario, el SBCP se limitará a algunos pocos productores capitalistas y dejará fuera a los pequeños productores, lo que reproduciría los niveles de pobreza y la exclusión existentes.

Algo similar ha ocurrido con la Fundación Bolivia Exporta (FBE), creada en 1992 gracias al aporte de 20 millones de dólares del Banco Mundial que les fueron traspasados (ejemplo de transferencia de recursos públicos a privados) con la idea de que la FBE promueva la producción de origen campesino con potencial de exportación, les provea asistencia técnica para mejorar su producción, capacite en procesos de comercialización, etcétera. Con el paso del tiempo, esta Fundación se ha dedicado a financiar proyectos de medianos y grandes empresarios con capacidad de influir en las decisiones de la FBE. No se conocen experiencias de apoyo a productores campesinos que estuvieran hoy participando del mercado exportador gracias a la FBE.³⁸ Naturalmente, las evaluaciones del Banco Mundial sobre el proyecto (PCR) no dicen nada al respecto.

La agroindustria está relativamente poco desarrollada y es todavía bastante débil en Bolivia, con la excepción, entre otros, de la soya. Para desa-

³⁸ Este comentario sobre la FBE se lo debo a Juan Carlos Aguilar.

rrollar las cadenas productivas se necesita una inversión mucho mayor de capitales nacionales y extranjeros. Junto a los pequeños productores debe haber empresas más grandes, sean estas privadas, cooperativas o estatales, que cuenten con los recursos empresariales, financieros, técnicos y de comercialización adecuados para lograr economías de escala y capacidad de penetrar en nuevos mercados. Por supuesto, hay que velar por la coordinación efectiva de la cadena y para que los frutos de su gestión sean distribuidos justamente entre los diferentes actores, de acuerdo con el valor de su contribución a la cadena.

Pero el problema central de las cadenas productivas, tal como están formuladas en la ENDAR, es que no están dirigidas principalmente a los pequeños productores del agro sino que favorecen más bien a los grandes empresarios agroexportadores, ya que son estos quienes tienen la mayor capacidad de beneficiarse de esta política de apoyo a las cadenas productivas existentes. Hay que considerar que un altísimo porcentaje del valor de las agroexportaciones corresponde a las cadenas de la soya y madera, abastecidas sobre todo por productores capitalistas, en tanto que un porcentaje ínfimo proviene de los productos más típicamente campesinos como la quinua, el palmito, el ajo, las habas y el banano.

CAPACIDAD DE GESTIÓN, “MUNICIPIO PRODUCTIVO” Y ONG

Un director de una ONG rural que opera en Chuquisaca nos manifestó que la ENDAR “es otra *vaina* que no funciona”, debido a los problemas del municipio y la escasa capacidad de gestión del Estado. Para su implementación local, esta Estrategia requiere la transformación de los municipios en “municipios productivos”, pero la gran mayoría no ha asumido aún esa visión, amén de que no tienen la capacidad técnica para lograrlo y el Estado es incapaz de proporcionársela. Además, en muchas municipalidades las autoridades son reemplazadas con frecuencia por problemas de corrupción, conflictos políticos, escasa legitimidad e incapacidad, entre otras razones. Y, al asumir sus cargos, las nuevas autoridades municipales se encuentran con que mucha de la documentación —el Plan Operativo Anual (POA), por ejemplo— ha desaparecido. Por tanto, falta continuidad, estabilidad y memoria institucional, lo que dificulta la labor de la municipalidad.³⁹

La experiencia de esta misma ONG de Chuquisaca nos puede servir para ilustrar la poca capacidad de gestión del Estado. El director nos decía que aunque la ENDAR es una buena estrategia, hay muy poco conocimien-

³⁹ Para un detalle de los problemas de gestión en las municipalidades y recomendaciones para mejorarlas, véase Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular: *Estudio de capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos municipales*. La Paz: Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, 2002.

to operativo de los funcionarios y faltan mecanismos para vigilar que se cumplan los objetivos. Para ejemplificar la falta de capacidad de gestión del Estado, nos contaba que el Servicio Departamental Agro-Ganadero (SEDAG), el ejecutor de la ENDAR, no tiene desde hace ya un año un titular, porque el sueldo es demasiado bajo. Además, el SEDAG no tenía vehículos en su región, y en varias ocasiones una ONG se vio obligada a prestárselos para facilitarles la movilización de su personal. Esta misma ONG organizó y financió un evento de difusión de la ENDAR, al que invitó a treinta alcaldes y varios funcionarios del MACA.

Otro ejemplo que muestra la débil capacidad de gestión del MACA surgió a raíz del nuevo esquema del Ministerio que desaparece las oficinas que este tenía en cada departamento. Estas oficinas departamentales contaban con su infraestructura, su personal, sus proyectos de investigación y extensión, etcétera. Ahora el MACA está desligado de los departamentos, no hay correa de transmisión y, por tanto, sus políticas no son ejecutadas, o lo son solo parcialmente. Casi no hay vinculación entre los proyectos municipales y los departamentales; y, a su vez, cada uno de estos está desarticulado del sistema nacional. La inversión pública en desarrollo rural se ha atomizado desde 1990/1991. Hay que crear las cadenas de transmisión entre el MACA, las prefecturas y los municipios. Se ha perdido la visión departamental del desarrollo rural.

El concepto de “municipio productivo” comienza a gestarse en Bolivia en el 2000. Hasta ahora, alrededor de veinte municipios han adoptado este esquema, que les ha permitido fortalecer la relación entre el sector público y el privado por medio de la concesión de recursos de aquel a este. Sin embargo, la mayoría de los municipios rurales, y en especial los pequeños, tienen dificultades para convertirse en municipios productivos debido a que no cuentan con el personal técnico idóneo.⁴⁰ Ya en años recientes, la carencia de estos técnicos impedía a los municipios rurales acceder a los Programas de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR). En algunos casos, la cooperación internacional y las ONG proporcionaron asistencia técnica a determinados municipios, pero ahora las alcaldías rurales tienen que pagar, en una proporción progresiva y durante un periodo de transición de algunos años, a los profesionales que desean contratar. Una ventaja del nuevo modelo consiste quizá en que el profesional es ahora parte del equipo técnico de la alcaldía y obedece a las demandas locales antes que a los programas concebidos por las ONG. Es posible que en el municipio de Chaquí, que nosotros visitamos, el equipo técnico de una ONG que tenía varios proyectos de desarrollo rural pase a ser contratado por la alcaldía. Pero muchos municipios rurales no tienen los recursos

⁴⁰ Para un análisis de las potencialidades y limitaciones de los municipios en cuanto a iniciativas de desarrollo rural, véase Urioste, M.: *Bolivia: Descentralización de servicios agropecuarios a los municipios*. La Paz: Fundación TIERRA, 2001.

financieros para pagar a los técnicos, y otros no han asumido todavía esa visión productivista, razón por la cual allí sigue siendo importante la labor de las ONG. Así, por ejemplo, el Programa de Promoción al Desarrollo Económico Rural (PADER), fruto de un convenio entre el Viceministerio de Desarrollo Rural, en representación del Gobierno, y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), apoya al municipio productivo con sus proyectos empresariales. Estas actividades generan empleo e ingresos para estos municipios productivos.

Llama la atención el hecho de que algunas ONG y ciertas entidades de la cooperación internacional que apoyan la ENDAR sean prácticamente ignoradas por esta, pues las unas y las otras proporcionan una serie de servicios y recursos materiales a la población rural. En parte, las ONG están cumpliendo funciones que quizá debería desempeñar el Estado. Es probable, incluso, que estas tengan más personal profesional y técnicos atendiendo a campesinos e indígenas que el propio Estado. Aunque las ONG, en general, cumplen una labor muy apreciada por la población, pues en muchas ocasiones llenan un vacío institucional dejado por la retirada del Estado, a veces se presenta una falta de coordinación entre ellas y sus actividades, lo que da lugar a duplicaciones de esfuerzos y pérdida de recursos. Falta una visión de conjunto, y en algunas situaciones sería recomendable que las actividades de las ONG y las de la cooperación internacional estén más estrechamente ligadas a los programas de alivio de la pobreza del Estado (siempre y cuando se trate de un Estado democrático y estos programas sean efectivos). La mayoría de los municipios y de la población rural desconoce aún la existencia de la ENDAR. Por ello, existe el peligro de que el Gobierno no logre convertirla en una estrategia de desarrollo rural con amplio respaldo y con los recursos necesarios para su implementación, porque está más preocupado por la realización del referéndum y la organización de la Asamblea Constituyente. Además, tiene que resolver una multitud de conflictos cotidianos que absorben gran parte de sus energías, lo que dificulta aun más la tarea de elaborar una nueva visión estratégica que permita resolver los graves problemas que enfrenta hoy el país.

EL CRÉDITO RURAL

Varias de las personas entrevistadas nos manifestaron las dificultades que deben afrontar los productores rurales, especialmente los pequeños, para acceder al crédito que les permita financiar sus actividades. La aplicación de las reformas neoliberales provocó la desaparición de la banca de fomento estatal: el cierre del Banco Agrícola hizo más crítica la situación financiera de muchos productores agropecuarios. La banca comercial en general no provee crédito a los campesinos, por los riesgos y los altos costos de transacción que ello implica. A los bancos les resulta muy caro otorgar créditos a los campesinos que están dispersos, en lugares lejanos, sin caminos,

sin luz, etcétera; además, en muchas situaciones estos no poseen los títulos de propiedad que podrían entregar en custodia a los bancos como garantía por el préstamo. Ocurre, incluso, que muchos campesinos no tienen documentos de identidad. Además, las tasas de interés son demasiado altas para los pequeños productores, y solo los más eficientes y los que se dedican al comercio tendrían la capacidad de pagarlas.

La falta de crédito es uno de los problemas más graves que deben enfrentar los pequeños productores.⁴¹ Sin embargo, la ENDAR no plantea mecanismos específicos para solucionarlos. El crédito puede ser una de las palancas para salir de la pobreza. Es imperativo reestructurar el sistema financiero y crear una nueva banca de desarrollo, ya que las ONG y la cooperación internacional pueden satisfacer solo parcialmente la demanda actual de crédito de los pequeños productores rurales. Sin embargo, hay que reconocer que la experiencia del Banco Agrícola en Bolivia sirvió para otorgar créditos a empresarios ligados a los diferentes gobiernos. Hubo innumerables fraudes, y algunas fortunas en el Oriente tienen esta procedencia. Además, las señales que muchos bancos de desarrollo emiten hacia el resto del sistema financiero pueden ser muy complicadas, con moras relativamente altas y tasas de interés subvencionadas. Es preciso, entonces, que una nueva banca de desarrollo no repita los errores del pasado. Por otro lado, los productores agropecuarios no están siendo bien servidos por el sistema financiero privado. Varias ONG han logrado operar como agencias financieras rurales y, según un experto entrevistado, atienden a alrededor de un tercio de los clientes que reciben crédito, aunque los montos de dinero que manejan estas ONG son pequeños y, por tanto, ellas proveen solo un porcentaje muy bajo del crédito total. Las microfinancieras dan crédito sin garantía, pero solo de corto plazo.

Otra de las limitaciones del crédito en Bolivia está relacionada con que el sistema financiero privilegia las garantías inmobiliarias, preferentemente urbanas. En Bolivia se otorga muy poco crédito con base en garantías reales muebles (equipos, instrumentos de trabajo, contratos, etcétera). Esto limita de manera significativa el potencial de desarrollo del sistema productivo, para el que es muy difícil acceder a financiamiento, y contribuye a la concentración de la riqueza en aquellos que sí pueden disponer de ese tipo de garantías.⁴²

⁴¹ Véase Marconi, R., A. Malky, F. Pastor y F. Crespo: *Demanda por crédito agropecuario de pequeños productores*. La Paz: Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural (FINRURAL), 2000; y Rojas, R.: *Mercados financieros departamentales Cochabamba*. La Paz: Fondo de Desarrollo Campesino, 1996.

⁴² Para más detalles sobre el tema, véase Fleisig, H., J. C. Aguilar y N. de la Peña: *Bolivia: Creating a Legal and Regulatory Framework to Promote Access to Credit for the Poor*. Washington, D. C.: The World Bank, julio de 1995.

OTRAS LIMITACIONES DE LA ENDAR

Además de las críticas ya expuestas, la ENDAR tiene otras limitaciones que se mencionan de manera sucinta a continuación.⁴³

Una primera restricción importante es la falta de una mejor y más detallada inserción del sector rural en el resto de la economía. En especial, se necesita establecer más específicamente las relaciones entre las políticas macroeconómicas y las políticas rurales propiamente tales. Los factores macroeconómicos son muchas veces determinantes del desempeño del sector rural y, por tanto, requieren de mayor atención en una propuesta de desarrollo rural.⁴⁴ En este sentido, la ENDAR logra solo parcialmente superar la visión sectorial y agropecuaria. Se necesita una estrategia de largo plazo y una propuesta de desarrollo rural desde una visión global y no solo agrícola.

Una segunda limitación es que la ENDAR tampoco analiza con mayor detalle las implicaciones de la migración, tanto temporal cuanto definitiva, dentro del país y fuera de este, para el desarrollo rural, la economía en general y la problemática de la pobreza en particular. Los flujos intersectoriales y las remesas generadas por estos procesos migratorios son sustanciales. La migración puede provocar una pérdida para la comunidad de origen; pero también, si hay remesas o si el emigrante regresa a la comunidad, es posible que traiga no solo un capital físico y monetario sino también uno social y humano. Por ejemplo, muchas veces se ha observado que algunos de los que migran al extranjero y vuelven después de varios años a su comunidad de origen traen consigo innovaciones productivas y asumen posiciones de liderazgo.⁴⁵

⁴³ En una evaluación de la ENDAR, Ameller señala tres aspectos positivos y diecisiete “advertencias” (véase Ameller, V.: “Diecisiete advertencias para una estrategia”, en *Revista de Desarrollo Rural ProCampo* n.º 91, 2003, pp. 38-40). En este estudio yo señalo solo algunas de las limitaciones centrales que, por cierto, no son diecisiete. Solo me he referido indirectamente a la importante problemática de la seguridad alimentaria sobre la cual hace una apreciación V. Sánchez en “La Estrategia bajo la óptica de la seguridad alimentaria” (en *Revista de Desarrollo Rural ProCampo* n.º 91, 2003, pp. 34-35). Para un análisis más profundo del impacto de la liberalización del comercio internacional sobre el campesinado boliviano, véase Pérez, M.: *Apertura comercial y sector agrícola campesino: La otra cara de la pobreza del campesinado andino*. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), 2003.

⁴⁴ Por ejemplo, para un análisis del impacto de las políticas económicas sobre el sector rural, véase C. F. Toranzo, editor: *El impacto de la NPE en el sector agropecuario*. La Paz: COTESU, ILDIS, MACA, 1990; y P. van Dijk, editor: *The Bolivian Experiment: Structural Adjustment and Poverty Alleviation*. Amsterdam: Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), 1998. Sobre el impacto de una mayor apertura comercial sobre el campesinado, véase Pérez, M.: *¿El último capítulo? Posibles impactos del ALCA en las comunidades campesinas e indígenas de Bolivia*. La Paz: CEDLA, 2004.

⁴⁵ Hay varios estudios sobre las migraciones; por ejemplo, Hinojosa, A., L. Pérez y G. Cortez: *Idas y venidas: Campesinos tarijeños en el norte argentino*. La Paz: Fundación PIEB, 2000; T. Salman y A. Zoomers, editores: *The Andean Exodus: Transnational Migration from Bolivia, Ecuador and Peru*. Amsterdam: Centro de Estudios y Documentación

Una tercera restricción está dada por el hecho de que la ENDAR no analiza adecuadamente las particularidades de las comunidades indígenas y de los pueblos originarios; por ejemplo, sus relaciones de reciprocidad y sus visiones económicas, sociales, políticas y culturales. Ello es necesario para hacer un diagnóstico más realista de su posible inserción en una estrategia de desarrollo y superación de la pobreza.⁴⁶

En cuarto lugar, la ENDAR no desarrolla suficientemente las propuestas sobre el ordenamiento y gestión territorial y el uso de los recursos naturales. La problemática del acceso, distribución y regulación de los recursos naturales, el excesivo minifundismo, entre otros, no están tan desarrollados como debieran en esta Estrategia. En la próxima sección, sobre tierras, elaboraremos algo más algunas de estas observaciones.

Una quinta limitante de la ENDAR es que no toma en cuenta la frágil institucionalidad del Estado. Por ello, no sorprende que no plantee nada sobre los cambios que requiere la institucionalidad y, en especial, no proponga reformas del aparato del Estado que permitan revertir sus problemas de gobernabilidad. Además, falta una mayor cooperación entre los ministerios, ya que, como es sabido, existen conflictos entre el MACA y el Ministerio de Desarrollo Sostenible, lo que entorpece la eficacia de la gestión estatal. El funcionamiento de algunos ministerios deja mucho que desear, y el tema rural está muy fraccionado, pues se encuentra disperso en varios ministerios. Según un informante, la institucionalidad estatal es caótica. Muchas veces las políticas públicas son erráticas, e incluso carecen de coherencia y consistencia.

Además, y esta es su sexta limitante, la ENDAR no reconoce la falta de recursos del aparato público y su aguda dependencia financiera de la cooperación internacional. Hay que desarrollar un enfoque acerca de cómo superar esta dependencia externa. Por ejemplo, según nos informaron, la ENDAR no tiene presupuesto.

Su séptima limitación se refiere a que hubiera sido deseable que la ENDAR indicara más concretamente cuáles son los diferentes actores

Latinoamericanos (CEDLA), 2002; y A. Hinojosa, compilador: *Migraciones transnacionales: Visiones de Norte y Sudamérica*. La Paz: Plural Editores, 2004.

⁴⁶ Para un análisis de las redes económicas de las comunidades campesinas indígenas, véase De Morrée, D.: "Cooperación campesina en los Andes: Un estudio sobre estrategias de organización para el desarrollo rural en Bolivia". *Nederlandse Geografische Studies* n.º 298. Utrecht, 2002. Para una visión sobre cómo llenar los vacíos de la EBRP en relación con la exclusión social, véase NNUU y DFID, Grupo Consultivo Seguimiento de la EBRP, Grupo 4-Integración y Participación Social: *La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y la problemática de la exclusión social: Los pueblos indígenas y campesinos afectados por la discriminación y la exclusión tienen también la potencialidad de revertirlas*. La Paz: Plural Editores, 2002. Para una perspectiva sociocultural y política, véase Albó, X.: *Pueblos indios en la política*. La Paz: Plural Editores, 2002. Véase, también, República de Bolivia, Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO): *Pueblos indígenas y originarios de Bolivia: Diagnóstico nacional*. La Paz: MACPIO, 2001.

que deberían tomar parte de su implementación y la dinámica de relaciones de poder entre ellos. En el caso, por ejemplo, de una determinada cadena productiva, ¿quiénes son los diferentes actores que intervienen y qué papel les corresponde?; ¿cuáles son las relaciones de poder entre los diferentes actores de la cadena?; y, ¿cómo regular estas interrelaciones y asegurar su funcionamiento con base en criterios de equidad, por ejemplo, entre una empresa agroindustrial transnacional y un pequeño productor campesino? Además, ¿cómo lograr la concertación entre los diferentes actores y que la cadena sea inclusiva, esto es, que beneficie tanto al campesino productor cuanto a los trabajadores rurales? Por cierto, responder a todas estas preguntas trasciende los límites de este artículo, pero la ENDAR debería, por lo menos, dejar constancia de la necesidad de responderlas y, en especial, de reconocer la existencia de relaciones muy desiguales de poder económico, social y político entre los diversos agentes de la cadena productiva. De lo contrario, la propuesta de las cadenas carece de realismo y deja de ser un mecanismo de desarrollo rural equitativo e incluyente capaz de contribuir al alivio de la pobreza rural, y se convierte en un mecanismo reproductor de la subordinación y la explotación. Para equilibrar las relaciones desiguales de poder en la sociedad rural se requiere fortalecer las organizaciones económicas y sociales campesinas e indígenas.⁴⁷ También es necesario lograr que las organizaciones sociales de los diferentes actores estén dispuestas al diálogo y a la concertación en el marco de las reglas democráticas del país.

En octavo y último lugar, *last but not least*, está el problema de la tierra, que la ENDAR aborda pero con limitaciones, como se verá en la próxima sección de este artículo.

A pesar de las restricciones mencionadas, la ENDAR representa un avance significativo en el diseño de una estrategia de desarrollo rural y de reducción de la pobreza en este sector. Por tanto, creemos que debe ser implementada, especialmente si logra superar sus principales deficiencias.

EL DIFÍCIL PERO FUNDAMENTAL PROBLEMA DE LA TIERRA

No obstante su dificultad, resolver el problema de la tierra es fundamental para alcanzar el desarrollo rural y superar la pobreza. Aunque la reforma agraria de 1953 no sea la panacea para remediar el problema de la pobreza rural, sí es un comienzo. Aun cuando la citada reforma eliminó prácticamente el latifundio y las relaciones serviles de aquella época, el problema

⁴⁷ Para un excelente análisis de las organizaciones económicas campesinas (Oeca), véase Muñoz, D.: *Organizaciones económicas campesinas y políticas públicas: Un estudio comparativo*. La Paz: Plural Editores, 2004. También, SOS Faim: "Las organizaciones económicas campesinas en Bolivia: Una estrategia del pequeño productor", en *Dinámicas Campesinas* n.º 5, setiembre del 2004.

de la tierra y la pobreza rural persisten.⁴⁸ Por ello, la redistribución de tierras es solo un primer paso; se requieren políticas públicas de apoyo al sector rural, especialmente a los productores campesinos, para que la reforma agraria rinda sus frutos y se transforme en una vía para salir de la pobreza.⁴⁹

Unas décadas después de la Revolución de 1952 surgió nuevamente la gran propiedad terrateniente latifundista, pero esta vez en el Oriente y con un carácter más empresarial. Sin embargo, existen también grandes extensiones de tierras, pertenecientes al Estado o utilizadas por siglos por los pueblos originarios, que fueron adquiridas de manera fraudulenta o simplemente apropiadas por la fuerza en el caos de la colonización del Oriente.⁵⁰ El auge de las oleaginosas —principalmente la soya— y el de otros productos comerciales y de exportación no hubiera sido posible sin la migración masiva del campesinado empobrecido del Altiplano y de los valles interandinos. Fue la gran marcha hacia el Oriente, impulsada por la política agraria de los gobiernos posrevolucionarios (1954 en adelante), la que trajo como resultado grandes inversiones en carreteras, equipamiento urbano, etcétera, en el área de colonización. Su propósito era instaurar y fortalecer una burguesía agraria y comercial capaz de generar divisas para la economía nacional, en vista del declive de la actividad tradicional exportadora de la minería.

La contraparte de la “Marcha al Oriente” fue que el Estado se desentendió casi por completo de la problemática rural del resto del país. Además, estas regiones perdieron su fuerza de trabajo más productiva y emprendedora, por la incesante falta de acceso a la tierra y la incapacidad de generar un ingreso suficiente para sobrevivir en el altiplano y los valles. La creciente minifundización de las comunidades y tierras entregadas a los beneficiarios de la reforma agraria y la ausencia de una política de apoyo a los productores campesinos que buscara su modernización significaron, a la postre, una sobreexplotación de los recursos naturales, con el consiguiente deterioro de la fertilidad de los suelos, problemas de salinización, etcétera. En algunas comunidades la minifundización llegó a tal extremo que varios cam-

⁴⁸ Existen varias evaluaciones de la reforma agraria boliviana; entre otras, J. D. Vargas, coordinador: *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. La Paz: Plural Editores, 2003; Hernáiz, I. y D. Pacheco: *La Ley INRA en el espejo de la historia: Dos siglos de reformas agrarias en Bolivia*. La Paz: Fundación TIERRA, 2000; y Paz, D. y H. Zeballos: *Diagnóstico de la reforma agraria boliviana, 50 años después de la promulgación de la Ley*. La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), 2003.

⁴⁹ Para un estudio de los cambios producidos por la reforma agraria en los valles y que contiene algunas recomendaciones de políticas públicas, véase Pacheco, D. y W. Valda: *La tierra en los valles de Bolivia: Apuntes para la toma de decisiones*. La Paz: Fundación TIERRA, 2003.

⁵⁰ Véase Urioste, M. y D. Pacheco: “Bolivia: Land Markets in a New Context (the INRA Law)”, en A. Zoomers y G. van der Haar, editores: *Current Land Policy in Latin America: Regulating Land Tenure under Neoliberalism*. Amsterdam: KIT Press, 2000, pp. 259-268.

pesinos apenas tenían acceso a algunos surcos de tierra, los así llamados “surcofundios”.

En los últimos años ha surgido un nuevo movimiento campesino e indígena. Entre los factores que han llevado a estas movilizaciones progresivas se puede mencionar la creciente dificultad para encontrar tierras en el Oriente, las pocas posibilidades de empleo productivo en las áreas urbanas, la emergencia de una nueva conciencia e identidad de la población indígena, y la política neoliberal que ha exacerbado la crisis económica de los campesinos, por la importación (legal e ilegal) de productos agropecuarios a precios más baratos con los cuales ellos no pueden competir.⁵¹

Así, una de las principales demandas del Movimiento de los Trabajadores sin Tierra de Bolivia (MST) es por acceso a la tierra. El MST nació en Tarija con una toma de tierras hace cuatro años, y de allí se amplió a otras regiones del país (El Chaco, Santa Cruz, el Altiplano y los Valles Secos, cerca de la cordillera). Está integrado principalmente por jóvenes sin tierra. El MST boliviano tomó como referente a su homólogo brasileño, aunque no ha conseguido el éxito logrado por este. En años recientes los trabajadores rurales sin tierra han realizado invasiones de tierras, marchas, ocupaciones de oficinas estatales, bloqueos de carreteras, entre otras actividades, como formas de protesta por su difícil situación. Las tomas se realizan por lo general —aunque no exclusivamente— en tierras no trabajadas de grandes propietarios. Para escapar de su miseria y alcanzar un nivel de vida digno, ellos exigen al Gobierno la expropiación de los terrenos ocupados y el acceso a la propiedad de la tierra, entre otras demandas. En el Oriente, El Chaco y la Amazonía los colonos no solo han ocupado tierras no cultivadas de grandes terratenientes sino que han entrado también en el área forestal protegida y en los parques nacionales.

Desde que Carlos Mesa asumió la Presidencia se ha acelerado la titulación de tierras. En los primeros ocho meses del 2004 se han entregado 3.315 títulos y certificados, lo que equivale a algo más de un tercio de todos los títulos y certificados otorgados por los gobiernos anteriores entre 1996 y el 2003. En materia de superficie titulada y certificada, sin embargo, lo logrado por el Gobierno de Mesa no llega siquiera a la quinta parte de lo realizado por los gobiernos anteriores, lo que es también un gran logro.⁵² Ello no obstante, las tomas de tierras no han disminuido en el actual Gobierno; al contrario: fueron la tónica de los tres primeros meses de la gestión de Mesa. Estos conflictos se han reavivado esporádicamente desde entonces debido a la gran demanda insatisfecha por tierra. Sin embargo, detrás de muchas de estas tomas hay intereses políticos de ciertos partidos.

⁵¹ Véase, por ejemplo, Varios autores: *Collana: Conflicto por la tierra en el Altiplano*. La Paz: Fundación TIERRA, 2003.

⁵² Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA): *Estado del proceso de saneamiento*. La Paz: INRA, agosto del 2004.

Como se puede apreciar, la Ley INRA, conocida también como la “segunda reforma agraria”, está aún lejos de resolver el problema de la tierra, pues se ha circunscrito al registro y saneamiento de títulos de propiedad. La redistribución de tierras propiamente tal por el Instituto de Reforma Agraria (INRA) ha sido muy limitada y está lejos de haber satisfecho la gran demanda por este recurso.⁵³ Como ya se ha visto, la EBRP, la ENDAR y el MACA no se plantean la redistribución de tierras, o lo hacen solo bajo condiciones muy limitadas y excepcionales. Esta reticencia mostrada por sucesivos gobiernos a expropiar y redistribuir tierras obedece a que no quieren crear un movimiento de oposición de los terratenientes y otros sectores capitalistas, a la falta de voluntad política o a la debilidad de estas administraciones. Redistribuir tierras es transitar por una vía de confrontación con los productores comerciales. Solo un Estado más fuerte permitiría quizá pensar en una opción como esa. Además, se trata de un problema de difícil solución para cualquier gobierno, ya que la colonización “fácil” del Oriente llegó a su término. Las tierras fiscales disponibles para la colonización son pocas, pues son las menos productivas y las de más difícil acceso, ya que están muy alejadas de los centros urbanos.

De acuerdo con uno de nuestros informantes —que, por cierto, no trabaja para el Estado—, hay aproximadamente un millón de hectáreas fiscales que se podrían usar para el asentamiento de colonos campesinos. Esta cifra contrasta con la que manejan las actuales autoridades del INRA: según ellas, hay ya muy poca tierra por distribuir antes de que concluyan los procesos de saneamiento de tierras en el 2006, que, eventualmente, podrían ampliar las disponibilidades actuales si hubiera reversiones.

Sin embargo, el Estado puede tomar ciertas medidas, más drásticas, que aliviarían parcialmente la presión por la tierra y reducirían los niveles de pobreza rural. Hay en el trópico grandes propiedades que deberían ser afectadas por la Ley INRA, pues muchas fueron adquiridas de manera fraudulenta. Además, la Ley prohíbe el latifundio improductivo y permite su expropiación por no cumplir con su “función económica y social”.⁵⁴ Hay en el Oriente grandes propiedades que están trabajadas solo parcialmente, ya que su fin es especulativo. Los propietarios utilizan estas tierras para obtener créditos y con el fin de esperar el momento propicio para venderlas y cobrar las ganancias. Aun cuando es difícil conocer la cantidad de tierras que se podría expropiar legalmente, porque las autoridades no se animan a dar cifras, uno de nuestros informantes ha calculado que hay hasta 3 millones de hectáreas disponibles.

⁵³ Entre los varios estudios sobre el tema, destaca el de Urioste, M.: *Con los pies en la tierra*. La Paz: Fundación TIERRA, 2003.

⁵⁴ República de Bolivia: *Nuevo Reglamento de la Ley INRA*. La Paz: UPS Editorial, 2000.

También es necesario proseguir con el saneamiento de tierras en el marco de la Ley INRA, pero con un criterio más pragmático.⁵⁵ Hay muchos conflictos de linderos. Resolverlos no es tarea fácil, y para ello resulta necesario fortalecer el sistema jurídico. En las comunidades, los que tienen más tierra no siempre quieren que se legalice, porque así quedarían al descubierto las diferencias económicas que existen en ellas. Muchos de los que han conseguido convertirse en propietarios de tierras como producto de la reforma agraria y que viven en El Alto, ciudad aledaña a La Paz, desempeñan actividades como transportistas, comerciantes, maestros de escuela, empleados domésticos, entre otras. Son los así llamados “residentes”, pues viven en la ciudad pero mantienen su propiedad en la comunidad. Los residentes muchas veces dirigen las asambleas comunales. Establecen relaciones con sus familiares (y otros de confianza) de “al partir” y alquiler, además de comprar o vender tierras. Es un mercado entre pobres, segmentado, invisible, informal y de palabra. También hay ventas adelantadas de tierras a los herederos a un precio simbólico, para evitar los trámites de la burocracia estatal.

En resumen, hay un gran enredo entre lo individual, lo familiar y lo comunal, y en tales situaciones tratar de desenredarlo puede crear más problemas de los que podría resolver. En el Oriente, grandes propietarios especuladores y fraudulentos lograron frenar parcialmente el saneamiento de tierras, porque no quieren que se descubra la situación ilegal de sus propiedades. En este caso sí es necesario que el Estado intervenga para aplicar la Ley INRA de acuerdo con un criterio de justicia social y económica.

Según la Constitución boliviana, el beneficiario de la reforma agraria de 1953 no puede vender ni enajenar la tierra para proteger su propiedad. Pero en muchos casos esta se ha transformado en una propiedad de segunda debido a la parcelación por la sucesión hereditaria. Además, de todos modos hay venta ilegal de tierras en el mercado informal. Al permitir la venta y compra legal de la tierra se puede evitar su excesivo e irracional fraccionamiento. Una propuesta, quizá controvertida, sería permitir el mercadeo de las tierras recibidas en reforma agraria, para, así, superar su subdivisión excesiva, esto es, el “surcofundio”, en el que algunos campesinos solo son dueños de un cierto número de surcos de tierra, para concentrar las parcelas en unidades económicas de tamaño más óptimo y asegurar su desarrollo.⁵⁶ Si se permite un mercado de las tierras de reforma

⁵⁵ Además, la Ley INRA debe mejorarse (véase, por ejemplo, Hernáiz, I. y D. Pacheco: *La Ley INRA en el espejo de la historia: Propuestas de modificación*. La Paz: Fundación TIERRA, 2001).

⁵⁶ Un estudio sobre el mercado de tierras en Santa Cruz concluye que la libre compra y venta de tierras no ha resultado en una distribución más equitativa de este recurso, ya que no hay prácticamente ventas de tierras de grandes propietarios a pequeños propietarios (véase Zoomers, A.: “Land Liberalisation and Sustainable Development in Latin America”, en *International Development Planning Review*, 25 (3), 2003, pp. 245-262). Sin embargo, la

agraria, que debería ser regulado para evitar abusos, es posible que la tierra alcance un valor mayor. La valorización de las tierras podría traer como consecuencia que el productor sea más cuidadoso en su uso y haga un mayor esfuerzo por mantener su fertilidad. Ello tendría un efecto positivo sobre el medio ambiente, pues evitaría el progresivo deterioro de los suelos que ya están muy erosionados en varias áreas del Altiplano por la sobreexplotación a la que son sometidos o el abandono total o parcial originado por la emigración de los minifundistas.

CONCLUSIÓN: SUPERAR LA POBREZA CON INVERSIÓN RURAL

Los movimientos sociales de febrero y octubre del 2003 son el “despertar de una conciencia social activa”, en palabras de un campesino. Esto quiere decir que los pobres urbanos y rurales quieren construir una sociedad distinta, con justicia social, y en la cual el Estado actúe guiado por el interés nacional y no en función de los intereses de los grupos privilegiados.

Por cierto, hay diferentes visiones sobre el futuro deseado. Las perspectivas más radicales se proponen la toma del poder para cambiar el modelo económico actual por uno más estatista. A mi juicio, para que Bolivia recupere su futuro es necesario que la clase política y los movimientos sociales logren un consenso nacional en torno de un plan de emergencia y solidaridad. Hay que construir una estrategia de desarrollo económico y social que sea capaz de trazar medidas de largo plazo pero, también, que señale las medidas de corto y mediano plazo para superar la profunda crisis actual. Además, es preciso que esta visión estratégica cuente con un amplio consenso nacional y un sólido respaldo de la sociedad civil y de los partidos políticos.⁵⁷

No es nuestra intención, ni es posible en esta parte final del artículo, presentar esa estrategia de desarrollo. Esta requiere, además, de un esfuerzo de muchos investigadores y otros profesionales, amén del diálogo con la sociedad civil y los partidos políticos. En lo que sigue nos limitamos a lan-

situación en regiones donde no existen grandes propiedades puede llevar a resultados diferentes, y con un adecuado apoyo estatal mediante subsidios y apoyo técnico se podría promover la concentración de los “surcofundios” y de algunos minifundios en unidades de tamaño más óptimo. Sin duda, sostener que la liberalización del mercado de tierras resolverá el problema por sí mismo es un mito, como argumenta Urioste en su crítica de la ENDAR (véase Urioste, M., *op. cit.*, 2003, p. 28). Por ello, propongo la necesidad de una regulación estatal del mercado para resolver el problema de la excesiva subdivisión de la tierra, además de otras medidas que el Estado puede tomar directamente sin pasar por el mercado.

⁵⁷ Así, la iniciativa de la Asociación para la Ciudadanía “Apostamos por Bolivia”, recientemente creada por cuatro ONG, me parece encomiable (véase *Apostamos por Bolivia*, editores: *Puntos de partida de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Asociación para la Ciudadanía-ACLO, Centro Gregoria Apaza, CIPCA y Fundación TIERRA, agosto del 2004).

zar unas ideas muy preliminares, a manera de esbozo, aunque quizá lo ideal sería alcanzar propuestas más elaboradas y sistemáticas.

Muchas personas han planteado ya que hay que cambiar el modelo económico neoliberal, porque es, al menos parcialmente, el responsable de la crisis actual. Ya en la década de 1970 algunas organizaciones internacionales y varios especialistas en desarrollo hicieron propuestas de “redistribución con crecimiento”.⁵⁸ Después de la crisis de la deuda externa y de la “década perdida” de 1980, la CEPAL, con su visión neoestructuralista, propuso una estrategia de “transformación productiva con equidad”.⁵⁹ De acuerdo con ella, se trata de lograr una inserción en los mercados globales de tal forma de profundizar la transformación productiva interna, en concordancia con las prioridades nacionales de elevar la productividad, reconvertir la economía hacia la producción de bienes de mayor valor agregado, crear empleos productivos y mejorar la distribución del ingreso.⁶⁰ Más recientemente están surgiendo una serie de propuestas de “crecimiento pro pobre”, que son compatibles con un modelo neoliberal siempre y cuando se implementen ciertas reformas.⁶¹

Como se ha dicho, la “tercera generación de la reforma agraria” ya no tiene muchas tierras para repartir y, por tanto, hay que buscar formas adicionales para superar la pobreza rural. Se está llegando al límite de la frontera agrícola del país, y el crecimiento agropecuario deberá provenir cada vez más de la intensificación productiva y cada vez menos de la vía extensiva. Pero una manera de combinar ambas estrategias para aumentar indirectamente

⁵⁸ Véase, entre otros, el libro pionero de H. Chenery, M. Ahluwalia, C. Bell, J. Dulong y R. Jolly, editores: *Redistribution with Growth*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 1974.

⁵⁹ El texto clásico neoestructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe es *Transformación productiva con equidad*. Santiago: CEPAL, 1990. Para un análisis comparativo entre las teorías del desarrollo neoliberales y neoestructurales, véase Gwynne, Robert N. y Cristóbal Kay: “The Alternatives to Neoliberalism”, en R. N. Gwynne y C. Kay, editores: *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. 2.ª edición. Nueva York y Londres: Oxford University Press 2004, pp. 253-267.

⁶⁰ Para un examen de la relación entre crecimiento económico, empleo y pobreza en Bolivia, véase Jemio, L. C. y M. del C. Choque: *Employment-Poverty Linkages and Policies: the Case of Bolivia*. Ginebra: Recovery and Reconstruction Department, International Labour Office, 2003. Issues in Employment and Poverty Discussion Paper n.º 11.

⁶¹ Un informe interesante desde la perspectiva de crecimiento pro pobre para el caso de Bolivia es el de Klasen, S. y otros: *Operationalizing Pro-Poor Growth. Country Case Study: Bolivia*. Department of Economics, University of Göttingen y Kiel Institute for World Economics, 2004. Véase, también, World Bank: *Bolivia Poverty Assessment: Establishing the Basis for More Pro-Poor Growth*. World Bank, 2004. Report n.º 28068-Bo. Para una propuesta de política pública pro pobre para la agricultura, véase Dorward, A., J. Kydd, J. Morrison e I. Urey: “A Policy Agenda for Pro-Poor Agricultural Growth”, en *World Development*, 32 (1), pp. 73-89, 2004. Para un análisis más general, véase A. Shorrocks y R. van der Hoeven, editores: *Growth, Inequality, and Poverty: Prospects for Pro-Poor Economic Development*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2004.

tamente la oferta de la tierra es por medio de las llamadas “tecnologías que aumentan la tierra” (*land-aumenting technologies*). Por ejemplo, las tecnologías de la “Revolución Verde” lograron no solo incrementar los rendimientos de la cosecha de cereales sino que permitieron, además, realizar dos o más cosechas al año en el mismo pedazo de tierra, duplicando y hasta triplicando la cantidad de tierra cultivada. El problema de estas tecnologías es que requieren una mayor inversión de recursos financieros. Para que los beneficios de estas tecnologías no sean apropiados por los productores comerciales, es también necesario que el Estado invierta en la elaboración y difusión de una “Revolución Verde” pro campesina.

Otra forma de aumentar la productividad y los ingresos campesinos consiste en invertir en la recuperación de los suelos degradados en el Altiplano y otras regiones del país mediante inversiones de menor escala (como microrriego) y de mayor escala (grandes obras de irrigación). En breve, hay que hacer inversiones que permitan recuperar y elevar la fertilidad de los suelos.⁶² Algunas de estas inversiones tendrían que ser subsidiadas por el Estado para que los campesinos puedan realizarlas, y otras en virtud de su mayor envergadura, por las externalidades que crean y por su valor ecológico que beneficia a la sociedad toda. También se pueden hacer proyectos de recuperación de terrazas, andenes y pastizales, de reforestación, de manejo de cuencas, etcétera. Muchas de estas obras son intensivas en el uso de mano de obra y, por tanto, generarían empleo, especialmente en las zonas que hoy expulsan mano de obra. Otra ventaja de estas actividades es que logran revertir el deterioro del medio ambiente e incluso mejorarlo.

También hay que desarrollar en las áreas rurales actividades no agrícolas que generen nuevos y mayores ingresos para la unidad familiar campesina; entre ellas, artesanía, procesamiento, comercialización y otros servicios como el turismo rural. En última instancia, para lograr el desarrollo rural y superar la pobreza en este sector se requiere de una estrategia que logre establecer una interacción productiva y dinámica entre los diferentes sectores de la economía.⁶³ Aunque suene paradójico, el desarrollo rural pasa por el desarrollo industrial y de los servicios productivos. Esta es la lección que heredamos de la experiencia histórica de los países desarrollados, en especial del milagro económico de los países del sudeste asiático, como

⁶² Hay una relación bastante directa entre fertilidad, erosión y pobreza. Las regiones con tierras de mayor fertilidad fueron las que sufrieron la mayor erosión y tienen mayores niveles de pobreza (véase, al respecto, Morales, Rolando, E. Galoppo y N. Morales: *Bolivia: Política económica, geografía y pobreza*. La Paz: Universidad Andina Simón Bolívar, 2002, pp. 247, 249 y otras).

⁶³ Un ensayo clásico sobre estrategias de desarrollo y pobreza rural, que es crítico tanto de las estrategias de “agricultura primero” cuanto de aquellas que enfatizan la industrialización y el “chorreo hacia abajo” (*trickle-down*), es el de Saith, A.: “Development Strategies and the Rural Poor”, en *The Journal of Peasant Studies*, 17 (2), 1990, pp. 171-244.

Corea del Sur y Taiwan.⁶⁴ La estrategia de desarrollo económico de estos países se puede caracterizar como de “crecimiento con redistribución”, pues logró, en una generación, eliminar la pobreza y transformarlos en economías desarrolladas.

Bolivia ha sido siempre un país rico en recursos naturales. Lamentablemente, esta riqueza no siempre fue utilizada en beneficio de las grandes mayorías del país. Hoy, la principal fuente de riqueza para Bolivia son sus hidrocarburos. Si hay una verdad irrefutable, es que esta es quizá la última oportunidad de Bolivia para explotar una riqueza natural en beneficio de toda la sociedad, pero en particular de los pobres. El Estado debe captar la renta de los hidrocarburos y canalizarla a la inversión productiva, de acuerdo con las prioridades establecidas en la nueva estrategia de desarrollo “pro pobre”. Pero es asimismo preciso que el Estado capte parte de las ganancias extraordinarias logradas por los grandes productores y exportadores de soya, por los consorcios madereros y por otros grandes beneficiarios de la explotación de los recursos naturales del Oriente por medio de un sistema impositivo justo y otras vías. Las regiones más beneficiadas por esta estrategia deberían ser, a mi juicio, el Altiplano y los valles interandinos. Y los grupos más beneficiados tendrían que ser los pobres rurales y los indígenas. En segundo lugar, la citada estrategia debería tomar en cuenta al sector agropecuario de estas regiones, que es el “talón de Aquiles” del país,⁶⁵ pues es en estas regiones donde se concentra la pobreza extrema. Además, el país tiene una larga y enorme deuda económica y social con estas regiones y poblaciones: aunque fueron ellas las que produjeron la riqueza básica del país, con la plata y el estaño, además de los productos agropecuarios, nunca se las recompensó suficientemente. En décadas recientes, fueron también estas poblaciones y regiones las que proveyeron la mano de obra para colonizar el Oriente y los recursos para financiar las inversiones iniciales que hicieron posible su relativa prosperidad.

Ha llegado ya el momento de que la riqueza de los recursos naturales de El Chaco y el Oriente contribuya al desarrollo del Altiplano y los valles interandinos, y de alcanzar un mejor equilibrio regional y una parte importante de los recursos que permitan financiar la nueva estrategia “pro pobre” del país.

⁶⁴ Véase, por ejemplo, Kay, C.: “Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina?”, en *Debate Agrario* n.º 34. Lima: CEPES, 2002, pp. 45-94.

⁶⁵ Quizá los eventos del 2003 y la crisis actual contribuyan a que la sociedad boliviana no considere el desarrollo rural como un lastre, sino, al contrario, como uno de los pilares para recuperar su dinámica, superar la pobreza y lograr su integración social (véase Urioste, M.: “¿Por qué la sociedad boliviana considera al desarrollo rural como un lastre?”, en Urioste, M.: *Desarrollo rural con participación popular*. La Paz: Fundación TIERRA, 2002, pp. 267-300).

Mariela Blanco

ARGENTINA: LA INCORPORACIÓN DE LA AGRICULTURA CONSERVACIONISTA EN LA REGIÓN PAMPEANA

En los últimos años, la agricultura ha sufrido a escala mundial una serie de transformaciones que han afectado de diversa manera los componentes de la producción y han dado lugar a cambios en los procesos de producción y de trabajo. En general, la literatura identifica estas transformaciones con el concepto de *reestructuración*. Entendemos por reestructuración la capacidad de ajuste de las producciones a los nuevos acomodamientos del capital que no necesariamente implica a aquel que entra en contacto directo con la producción y da lugar a nuevas formas sociales, económicas y productivas en este sector.

En virtud de que el interés de este artículo consiste en presentar estos cambios en el marco de lo que hoy se reconoce como agricultura sustentable, encontramos transformaciones de nivel estructural que se traducen en los procesos primarios de la producción. En primer lugar, se destaca el incremento del peso de las demandas de los consumidores hacia las producciones agrícolas. Estas demandas, generadas a partir de la incorporación de criterios sustentados en la salud y la calidad, producen una serie de correcciones sobre los procesos agropecuarios, de manera que empiezan a predominar aspectos más cualitativos que cuantitativos en los resultados del proceso primario (por ejemplo, contenido graso, higiene, certificaciones sobre presencia de residuos químicos, certificaciones orgánicas, entre los más importantes).¹ En segundo lugar, se evidencia cierta afirmación a escala

¹ Buttel, F. H.: "New Directions in Environmental Sociology". *Annual Review of Sociology*. EUA, 1987; del mismo autor, "Instituciones sociales y cambio medioambiental", en Michael Redclift y Graham Woodgate, coordinadores: *Sociología del medio ambiente: Una perspectiva internacional*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, 1997. Sevilla-Guzmán, E. y G. Woodgate: "Desarrollo rural sostenible: De la agricultura

mundial de una conciencia medioambiental que cuestiona los modelos de productividad que no incorporan las variables de riesgo o impacto sobre el medio ambiente, principalmente sobre los recursos de producción.² En tercer lugar, la mayor integración de todos los componentes de la cadena agroindustrial, que acelera la presencia de tecnología, insumos y productos cuyos efectos sobre el ambiente no siempre son evaluados en la complejidad de este tipo de integración y que, por ello, terminan cargando al productor la responsabilidad de los efectos nocivos sobre los recursos de producción o los productos que desencadenan este tipo de agriculturas.³

Este artículo pretende dar cuenta de las principales transformaciones que ocurren en el proceso de trabajo a partir de la incorporación de tecnología conservacionista (siembra directa)⁴ entre los productores del partido de Pergamino, provincia de Buenos Aires. Se intenta articular estos cambios desde una doble mirada del proceso de trabajo: una, más estructural, busca identificar las innovaciones en aspectos relacionados con la organización y las condiciones del modelo de agricultura conservacionista; la otra, centrada en el proceso de trabajo primario, pretende analizar el efecto del contacto directo con la producción sobre la mano de obra en relación con los otros componentes de la organización del trabajo que exige este tipo de agricultura.

Se parte del reconocimiento de las particularidades de la agricultura conservacionista en relación con la articulación que establece entre producción, tecnología y trabajo. Si bien uno de los elementos de cambio planteados por la siembra directa se inscribe en la perspectiva ambiental (la atención a los recursos naturales de producción), su adopción también es acompañada por procesos de innovación tecnológica que se desarrollan diferencialmente según las realidades agroecológicas y sociales.

Aun cuando hay manifestaciones actuales que remiten a fenómenos típicos de ajuste cuantitativo de la mano de obra agrícola, estas deben ser puestas en el contexto más amplio de los objetivos y estrategias integrales de las empresas. El trabajo rural también puede ser visto como el resultado

industrial a la agroecología”, en Michael Redclift y Graham Woodgate, coordinadores, *op. cit.*, 1997. Redclift, M. y G. Woodgate, coordinadores, *op. cit.*, 1997. Goodman, D.: “Agro-Food Studies in the ‘Age of Ecology’: Nature, Corporeality, Bio-Politics”, en *Sociology Ruralis* n.º 39. EUA, 1999.

² Irwin, A.: “Riesgo, medio ambiente y conocimientos medioambientales”, en Michael Redclift y Graham Woodgate, editores, *op. cit.*, 1997. Beck, U.: *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: Sage, 1997.

³ Gutman, P.: “Teoría económica y problemática ambiental: Un diálogo difícil”. Revista *Desarrollo Económico*, vol. 25, n.º 97. Buenos Aires, 1985. Mol, A.: “Modernización ecológica: Transformaciones industriales y reforma medioambiental”, en Michael Redclift y Graham Woodgate, editores, *op. cit.*, 1997. Marsden, T. J. Murdoch y S. Abram: “Sostenibilidad rural en Gran Bretaña: Las bases sociales de la sostenibilidad”, en Michael Redclift y Graham Woodgate, coordinadores, *op. cit.*, 1997.

⁴ Técnicamente, la siembra directa busca revertir o frenar procesos erosivos. Para esto, a diferencia de la agricultura convencional, durante el periodo de siembra no se realizan remociones de suelo y se implantan los cultivos sobre ese suelo no arado.

de las estrategias empresariales propiamente dichas, de las condiciones específicas del producto y de aquellas generales correspondientes al medio rural que lo contiene.⁵

LA AGRICULTURA SUSTENTABLE DE LA SIEMBRA DIRECTA

Uno de los elementos que definen la siembra directa es su capacidad para resolver los procesos de degradación que afectan a los recursos naturales. En este nivel se apela al discurso de la sustentabilidad, que articula una relación exitosa entre los componentes de producción: tierra, capital y trabajo. También caracteriza a este sistema su capacidad para desarrollar producciones sustentables compatibles con procesos intensivos de producción tal como fueron planteados en el periodo agrícola conocido como Revolución Verde.

Sin embargo, a diferencia de aquel, con el paso hacia la siembra directa nos encontramos con diferencias cualitativas de innovación tecnológica (en insumos y procesos) que permiten expresar este paso como una nueva agricultura flexible que se destaca por no desarrollarse con base en un modelo predeterminado sino porque es el resultado de la capacidad de combinaciones tecnológicas y productivas que llevan adelante con éxito el proceso productivo.⁶

Este tipo de agriculturas flexibles se enmarcan en procesos más amplios de reestructuración que actúan condicionando los contenidos, la dirección, la intensidad y las posibilidades de replicabilidad de esa transformación. La flexibilización de la agricultura está lejos de ser un proceso generalizable a todas las producciones e incluso a la totalidad del proceso en una misma producción.

La particularidad de la agricultura sustentable radica en que busca resolver los problemas de insustentabilidad por medio de un manejo más complejo de las tecnologías de insumos a través de la incorporación de un tipo especial de tecnología calificada como tecnología de procesos. La tecnología de insumos guió el desarrollo de la agricultura en la Argentina desde la década de 1960 hasta mediados de la de 1980. Este desarrollo estuvo orientado al incremento de los rendimientos de los cultivos con la incorporación masiva de insumos de características técnicas y agronómicas. Se buscó sustituir recursos naturales por insumos artificiales; por ejemplo, el reemplazo de tierra por fertilizantes, semillas mejoradas, insecticidas, plaguicidas, etcétera. También tienen de particular que su fabricación ocurre fuera del es-

⁵ Neiman, G. y G. Quaranta: "Reestructuración de la producción y flexibilidad funcional del trabajo agrícola en la Argentina", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 6, n.º 12. Buenos Aires, 2000.

⁶ Lara Flores, Sara M.: "Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible del trabajo en la agricultura mexicana". México: Juan Pablo Editor, 1998. Neiman y Quaranta, *op. cit.*, 2000.

tablecimiento agropecuario, por lo que requieren un desarrollo industrial previo cuyos costos se trasladan a los precios. De esta manera, son tecnologías de tipo material que se pueden comprar en el mercado y se aplican o consumen de forma coyuntural; asimismo, exigen mayor disponibilidad de capital a la hora de emprender el proceso de producción.

Las tecnologías de procesos, a diferencia de las de insumos, son inmateriales e intangibles, e incorporan un componente considerable de información y conocimiento.⁷ Su aplicación exige programación previa y ajustes permanentes, y, por lo tanto, encierra una idea de uso de más largo plazo. En esta categoría quedan comprendidas todas las tecnologías de manejo (de rodeos, pasturas y pastizales, cultivos, suelos, plagas, etcétera) y de gestión (económica, financiera, presupuestaria, etcétera). Estas tecnologías no son adquiribles en el mercado y, cuando lo son, este proceso se da bajo la forma de un contrato o arreglo con expertos que venden su conocimiento y experiencia:

Las agriculturas sustentables tienen un fuerte componente de tecnologías de procesos, lo que supone una sustitución tecnológica que no siempre es fácil implementar. Es impensable que los insumos físicos (a menudo contaminantes o degradantes del medio ambiente) puedan ser totalmente sustituidos por procesos basados en el uso de la información y el conocimiento. Pero sí es posible mejorar el uso de insumos a través de un manejo de procesos que, manteniendo los niveles de producción, permitan reducir los impactos negativos sobre el medio ambiente.⁸

Este tipo de incorporación tecnológica tiende a orientar el proceso de trabajo agrícola hacia la externalización. Esto tiene que ver con la presencia cada vez más difundida en la dirección y planificación del proceso de producción y de trabajo de agentes externos a la actividad primaria que, por ser portadores de este tipo de tecnología y estar más en contacto con los centros de generación de tecnologías de insumos, ingresan a la esfera productiva con un tipo especial de oferta tecnológica basada en el conocimiento y la información:

La llamada modernización de la agricultura sigue frecuentemente la ruta de la externalización por la cual un número creciente de tareas son separadas del proceso laboral agrícola y son así asignadas a organismos externos [...]. El resultado de este proceso es una división creciente del trabajo entre industria y agricultura, así como entre diferentes unidades productivas en el interior del sector agrícola. Pero, en contraste con la industria, donde una parte considerable de la especialización creciente y de la división del trabajo tiene lugar en el interior de la fábrica (y por lo tanto no implica un aumento importante del intercambio mercantil), el desarrollo

⁷ Viglizzo, E.: *La trampa de Malthus: Agricultura, competitividad y medio ambiente en el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba, 2001.

⁸ *Ibid.*

agrícola suele implicar un proceso de externalización que genera una multiplicación de las relaciones mercantiles.⁹

Por lo tanto, los distintos atributos que acompañan a los procesos de innovación tecnológica generan giros específicos según el tipo de relación que establece la innovación con los componentes del proceso de producción y de trabajo. La tecnología de insumos es una innovación más ligada a procesos de carácter instrumental y que se define como aquella que se sustenta en la incorporación de elementos con base material (en este caso maquinarias e insumos). El tipo de relación que establece gira en torno de la maximización individual de la capacidad de trabajo de los otros elementos que acompañan la incorporación de este tipo de capital. El otro tipo de innovación —tecnología de procesos— se conecta más con los aspectos no materiales del proceso de producción, que tienen que ver con la acumulación de conocimientos y experiencias en el manejo integral de todos los componentes, incluidos aquellos que provienen de la innovación instrumental. Así, busca articular la particularidad de cada modalidad de producción, los adelantos tecnológicos materiales y el conocimiento y la información disponibles de los distintos aspectos y elementos que componen el proceso de producción y de trabajo.

La labranza conservacionista o siembra directa es considerada como una tecnología compatible con las producciones que se realizan en el contexto de una agricultura sustentable. Su mayor aporte a este nuevo modelo de agricultura consiste en recuperar o impulsar la formación de suelo según ciclos biológicos; sin embargo, al ser un tipo de innovación tecnológica que depende de un aporte importante de tecnología de insumos (plaguicidas y herbicidas), los efectos sobre el medio ambiente requieren mayor precisión en el uso de estos insumos, integrado en paquetes tecnológicos de procesos. Esta mayor dependencia de productos industriales implica también un consumo más alto de combustibles fósiles para la fabricación, lo que, a su vez, hace que sus supuestos de eficiencia energética y menor potencial de contaminación sean más cuestionables:

Una agricultura sustentable, que preserve al mismo tiempo la producción, el ingreso del sector rural y el medio ambiente, nos obliga a pensar en un nuevo paradigma tecnológico bastante diferente del actual. A menudo tendemos a creer que el uso de algunas prácticas aisladas es suficiente para garantizar una producción sustentable en términos ecológicos. Pero el marco tecnológico de una agricultura sustentable es más que eso. Responde a modelos estructurados en términos biológicos cuyos principales insumos son la información, el conocimiento y el manejo integrado de procesos complejos.¹⁰

⁹ Van der Ploeg, Jan: “El proceso de trabajo agrícola y la mercantilización”, en Sevilla-Guzmán, E. y M. González de Molina: *Ecología, campesinado e historia*. Madrid: Ediciones de la Piqueta, 1992.

¹⁰ Viglizzo, *op. cit.*, 2001.

La incorporación de estas tecnologías y el crecimiento de la externalización conducen a una diversidad de formas de organización social del trabajo. La organización del proceso primario de producción va afectando diferencialmente la composición del trabajo, su presencia cualitativa y cuantitativa y, sobre todo, el empleo asalariado.

LA AGRICULTURA ARGENTINA EN LA DÉCADA DE 1990

La agricultura constituye y ha constituido un sector tempranamente dinámico en el conjunto de la economía argentina. Históricamente, la región pampeana ha sido el centro más importante de producción de cereales y oleaginosas destinadas al comercio internacional, y ha contado con significativas ventajas desde el punto de vista agroecológico de sus recursos.

Durante toda la década de 1990 la agricultura recobró dinamismo a partir de la recuperación paulatina de los precios internacionales,¹¹ dinamismo que se incrementó también con la presencia de una política dirigida a la integración de los mercados. Específicamente, en el campo se producen una serie de transformaciones que algunos autores han caracterizado como una nueva revolución en la agricultura,¹² mientras que, para otros, en realidad se trata de una continuidad de la expansión productiva profundizada por los cambios tecnológicos.¹³

Lo distintivo de la época es un incremento importante de la productividad de la agricultura, ya no sobre la base de la expansión agrícola sino como consecuencia de la incorporación de maquinaria de mayor potencia, a lo que se suma un incremento en el uso de insumos (principalmente fertilizantes, riego complementario, variedades, etcétera). Junto a esta incorporación de insumos y maquinarias se comienzan a incluir una serie de tecnologías de procesos encaminadas a obtener un control más preciso sobre el uso de aquellas tecnologías (agricultura de precisión, manejo integrado de plagas, etcétera). Un rol destacable en los avances tecnológicos es el representado por la biotecnología como fuente de incremento de la productividad agropecuaria a partir de la difusión de las semillas mejoradas genéticamente que, sumadas a herbicidas y plaguicidas, componen un nuevo paquete tecnológico. Es alrededor de estos cambios donde se sustenta la expansión agrícola de la Argentina en la década de 1990.

¹¹ En la década de 1970 la región pampeana transita por un proceso de agriculturización como resultado de la incorporación masiva de los adelantos técnicos y agronómicos del paquete propuesto por la Revolución Verde. La incorporación masiva de maquinarias e insumos, junto con una tendencia a la especialización de la agricultura en pocos cultivos (trigo y soja), arrojó como resultado una estructura social vulnerable que entró rápidamente en crisis cuando los precios internacionales no resultaron favorables para la actividad.

¹² Recca, L. y G. Parellada: "La agricultura argentina a comienzos del milenio: Logros y desafíos", en *Desarrollo Económico*, vol. 40, n.º 160. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico (IDES), 2001.

¹³ Barsky, O. y G. Gelman: *Historia del agro argentino: Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Editorial Grijalbo-Mondadori, 2001.

Sin embargo, la alta incorporación tecnológica también significa mayores costos que favorecieron la concentración de la producción en unidades de mayor tamaño (mejor preparadas para obtener financiación y para incorporar esta tecnología), lo que muestra que el crecimiento de la producción no ha ocurrido a expensas de otras, como sucedía años atrás.¹⁴ Durante este periodo la participación de la mano de obra decayó, y, además, los costos de los insumos de producción fueron favorables.

En estos años aparece como novedosa la valorización del medio ambiente y de los recursos naturales, dimensión que cobra mayor importancia en el ámbito internacional que en la dinámica interna del sector. En este contexto, se comienzan a difundir tecnologías conservacionistas que buscan revertir o mejorar el capital natural y que cobran importancia junto a los otros factores de producción. En la Argentina el sistema conservacionista que mayor difusión y nivel de adopción ha alcanzado es el de la siembra directa que, según la forma que adopte esta innovación, se propone acercar a los nuevos paradigmas de la sustentabilidad.

EVOLUCIÓN DE LA SIEMBRA DIRECTA EN LA ARGENTINA

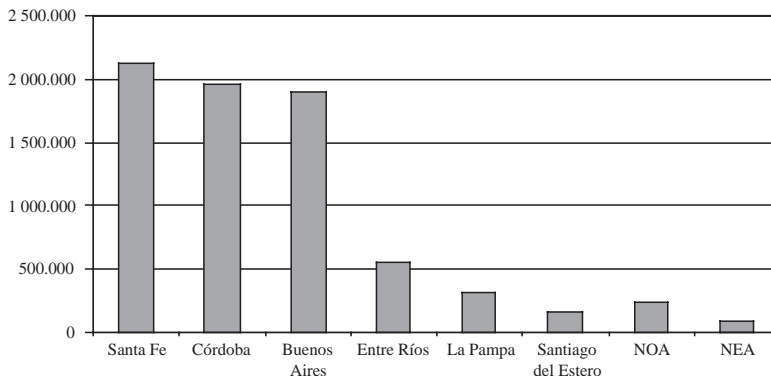
Según datos de la Asociación de Productores de Siembra Directa (Aapresid), la superficie de agricultura bajo siembra directa evolucionó desde unas 3.000 hectáreas a fines de la década de 1980 a valores superiores a las 7'200.000 hectáreas en la actualidad. Comparada con el total de superficie apta para la agricultura, la siembra directa representa aproximadamente 32 por ciento de ella. En el gráfico adjunto se puede observar la superficie en siembra directa para las principales provincias agrícolas del país en la campaña 1998-1999.

Las provincias que mayor superficie aportan para el desarrollo de la siembra directa son: Santa Fe (47 por ciento), ubicada en la zona centro sur; Córdoba (41 por ciento), principalmente en el sudeste de la provincia; y Buenos Aires (20 por ciento). Es importante destacar que para las regiones extrapampeanas la adopción de la siembra directa impulsó el desarrollo de cultivos no tradicionales, lo que amplió la frontera agraria tradicional. A modo de ejemplo, el noroeste argentino tiene prácticamente la mitad de la superficie agrícola bajo siembra directa.

Con respecto a los cultivos que se realizan bajo siembra directa, para el total de la superficie agrícola del país la soja representa un 55 por ciento sobre el total; le siguen en orden de importancia el maíz con 33 por ciento, el sorgo con 29 por ciento, el trigo con 22 por ciento, los verdes con 19 por ciento y el girasol con 11 por ciento.

¹⁴ Recca y Parellada, *op. cit.*, 2001.

Superficie en siembra directa por provincia



Fuente: Aapresid: Estimación de superficie en siembra directa campaña 1998-1999.

LA ADOPCIÓN DE SIEMBRA DIRECTA EN LA ZONA DE ESTUDIO

El partido de Pergamino se encuentra en el corazón de la región pampeana y forma parte de una subregión que se conoce como Núcleo Maicero, por la benevolencia de sus tierras para el desarrollo de la agricultura. A pesar de la fertilidad de sus tierras, que otorga a esta región ventajas comparativas respecto de otras, en los últimos quince años se han comenzado a evidenciar síntomas de erosión como consecuencia de la producción continua de cultivos agrícolas y el desplazamiento de la ganadería a zonas marginales de la misma región o a regiones no pampeanas.

El cultivo ‘motor’ del desarrollo de la agriculturización fue la soja, que se incorporó en la región durante la década de 1970, favorecida por los bajos costos de producción, la disponibilidad tecnológica y los precios internacionales. En este sentido, la soja no solo compite con la ganadería sino también con otros tipos de cultivos agrícolas, de manera que extiende su presencia hacia el monocultivo.¹⁵

Según los datos del Censo Experimental Agropecuario de 1999 realizado en Pergamino, del total de establecimientos relevados 38 por ciento realiza algún cultivo en siembra directa. Los tres principales cultivos sembrados son la soja (65 por ciento), el maíz (17 por ciento) y el trigo (12 por ciento).

¹⁵ En la actualidad este proceso se ha acelerado y afecta regiones que históricamente dedicaban sus suelos a otros tipos de cultivos. La expansión de la soja fuera de la región pampeana ha suscitado un debate intenso en torno de problemas tales como la tenencia de la tierra, las oportunidades de desarrollo regional, la expulsión de pequeños productores, el medio ambiente, entre los más relevantes. También se asocia directamente a la siembra directa con la expansión de la soja fuera de la región pampeana.

Para dar cuenta de la evolución de la siembra directa en el partido se diferencia a los establecimientos agropecuarios de acuerdo con su nivel de adopción de este sistema. Para ello se considera los establecimientos según realicen toda la producción bajo siembra directa, combinen la siembra directa con otro tipo de labranzas o no adopten siembra directa (agricultura convencional).

Del total de los establecimientos agrícolas, poco más de 10 por ciento realiza toda la agricultura bajo este sistema, alrededor del 30 por ciento combina la siembra directa con otra labranza y el resto (cerca del 60 por ciento) no realiza siembra directa. Si observamos esta distribución según el tamaño, apreciamos que en los establecimientos más grandes tiene más peso la realización de todos los cultivos en siembra directa, mientras que, contrariamente, en los más pequeños se encuentran mayores porcentajes de establecimientos que no la realizan. Aunque la combinación de siembra directa con otro tipo de labranza es más importante en los establecimientos de mayor tamaño, también lo es en aquellos más pequeños (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Distribución de los establecimientos según adopción de siembra directa, por tamaño (1999)

Tamaño	Adopción de siembra directa			Total
	Solo siembra directa	Siembra directa y otras labranzas	No realiza siembra directa	
Hasta 50 ha	11,6	9,3	79,1	100,0
Más de 50 y hasta 200 ha	9,2	24,4	66,5	100,0
Más de 200 y hasta 500 ha	7,9	42,7	49,4	100,0
Más de 500 y hasta 1.000 ha	13,3	53,0	33,7	100,0
Más de 1.000 ha	15,0	70,0	15,0	100,0
Total	10,1	28,3	61,6	100,0

Fuente: INDEC. Elaboración propia con base en los datos del Censo Experimental Pergamino, 1999.

Continuando con esta estratificación, la observación del comportamiento de la mano de obra permite establecer que, en general, aquellos que no realizan siembra directa cuentan, en promedio, con mayor cantidad de mano de obra, a excepción de los establecimientos grandes (más de 1.000 hectáreas), cuya media es superior en los que realizan siembra directa, sea bajo la forma exclusiva, sea con la combinada. Es probable que estas diferencias estén más asociadas al tamaño de las explotaciones que al uso de tecnologías (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Cantidad promedio de trabajadores permanentes por establecimiento según
realicen o no siembra directa, por tamaño
(1999)

Tamaño	Promedio mano de obra permanente	
	Siembra directa sola y combinada	Otras labranzas
Hasta 50 ha	1,3	2,1
Más de 50 y hasta 200 ha	1,6	1,6
Más de 200 y hasta 500 ha	1,7	2,0
Más de 500 y hasta 1.000 ha	2,0	2,3
Más de 1.000 ha	4,0	3,2

Fuente: INDEC. Elaboración propia con base en los datos del Censo Experimental Pergamino, 1999.

Con respecto a las calificaciones de la mano de obra permanente, en los establecimientos que realizan siembra directa se encuentran más ocupaciones dedicadas a tareas de encargados y operarios, mientras que aquellos que realizan otras labranzas ocupan más cantidad de mano de obra permanente en las actividades de peón y en las no agropecuarias.¹⁶

A partir de un indicador que relaciona el total de hectáreas cultivadas de cada sistema de labranza con el total de mano de obra permanente y transitoria, se busca destacar la capacidad de generación de empleo de los establecimientos agropecuarios. En el caso de la mano de obra permanente, en los establecimientos que realizan siembra directa se emplea un trabajador por cada 270 hectáreas sembradas, mientras que en aquellos que llevan a cabo otras labranzas se utiliza un trabajador por cada 189 hectáreas. Por lo tanto, concluimos que la intensidad del trabajo que refleja la siembra directa se traduce en una reducción importante de la demanda de mano de obra que, observada en hectáreas trabajadas, significa una participación de 30 por ciento menos que la de la mano de obra permanente en relación con la agricultura convencional.

En lo que concierne al comportamiento de los jornales transitorios contratados de forma directa vemos que la caída se acentúa aun más. La cantidad de jornales contratados cada 100 hectáreas en los establecimientos que

¹⁶ *Encargados* son los trabajadores que, en cumplimiento de las decisiones del productor/socio, controlan el personal y supervisan la realización del conjunto de las actividades desarrolladas en la explotación, independientemente de su nivel de calificación. *Operarios* son los trabajadores que para el ejercicio de labores productivas utilizan, la mayor parte del tiempo, maquinaria autopropulsada, sembradoras, cosechadoras, tractores o cualquier tipo de maquinaria agrícola, así como aquellos que operan instalaciones de depósito, de producción u otras instalaciones. La categoría *peón* incluye a aquellos trabajadores que realizan todo tipo de tareas en la explotación.

realizan siembra directa es de 5,7, mientras que en aquellos que llevan a cabo otras labranzas este valor asciende a 10,0 jornales. Considerados por tipo de labor, esta reducción en el número de jornales contratados se evidencia en las labores de siembra, situación que se condice con las características particulares del proceso de trabajo en la siembra directa (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Superficie media cultivada por trabajadores permanentes
según tipo de labranza utilizada
(1999)

Tipo de labranza	Superficie media trabajada (ha)
Siembra directa	270,0
Otras labranzas	189,0

Fuente: INDEC. Elaboración propia con base en los datos del Censo Experimental Pergamino, 1999.

Por último, en relación con la presencia de asesoramiento de personal externo a la producción, los que realizan siembra directa cuentan con una cantidad mayor de profesionales privados y de empresas o agroindustrias, mientras que los que no realizan siembra directa tienen contacto más fluido con las cooperativas. La asesoría de organismos públicos no es representativa en esta zona.

EL PROCESO DE TRABAJO EN LA SIEMBRA DIRECTA¹⁷

Si partimos de la incorporación de tecnología conservacionista, podemos señalar dos niveles de transformaciones que afectan el proceso de trabajo. Uno, de características más estructurales, se refiere a las posibilidades que ofrece este tipo de innovación y está asociado a aspectos del proceso de trabajo que no son atributos exclusivos de la organización primaria de la producción.

En este nivel identificamos, por un lado, los objetivos relacionados con la sustentabilidad de la siembra directa que articulan la atención a los recursos naturales con el logro de la rentabilidad final de la producción. A este respecto, la incorporación de tecnología en el proceso de trabajo busca articular los procesos con los insumos de otra exclusivamente instrumental. En lo que concierne a los primeros, los actores reconocen como efectos de la

¹⁷ El análisis de este punto se sustenta en el resultado del trabajo de campo realizado en el partido de Pergamino. El instrumento de recolección de información fue la entrevista en profundidad con productores, contratistas y trabajadores que se encuentran desarrollando la actividad de siembra directa.

adopción la recuperación de los suelos de procesos erosivos. Para esto se argumenta que en la siembra directa se requiere continuidad en el sistema para conducir exitosamente la recuperación o la detención de procesos de degradación, así como el logro en la estabilidad de los rendimientos:

Lo que pasa también es que los resultados en la siembra directa no se ven en el primer año, sino a los tres años. A partir de los tres años se ve el resultado, hasta que el lote esté estabilizado con barbecho, rotación de cultivos. Porque no es decir “bueno, yo agarro este campo y lo hago siembra directa”; hay que mentalizarse al 100 por ciento en eso. Es como hacer una casa y hacer mal los cimientos: después se te cae. En la siembra directa es lo mismo: hay que mentalizarse e ir despacio. Porque tampoco se trata de decir “bueno, yo hago soja; el año que viene hago soja en directa”, porque eso no es siembra directa: eso es simplificar tu trabajo o abaratar tus costos. Yo creo que la gente en gran porcentaje se está concientizando en ese tema.

En relación con el segundo punto, correspondiente al manejo instrumental, la siembra directa es reconocida como una tecnología que permite la ampliación de la escala de trabajo más allá de la manera como se plantea el proceso de producción. Una de las características de esta tecnología es el reemplazo de labores para liberar tiempo, característica que los productores, y sobre todo los contratistas, identifican con la posibilidad de aumentar la superficie trabajada con igual cantidad de maquinaria y mano de obra:

Acá se ha simplificado mucho con la siembra directa, porque tenés más tiempo para hacer las cosas. Por ejemplo, vos cosechabas trigo en diciembre —y normalmente en Pergamino no es un mes ‘llovedor’—; entonces, si tenías labranza convencional terminabas sembrando la soja en enero. Ahora estás cosechando y atrás estás sembrando. Eso es ganar muchísimo tiempo; es una ventaja bárbara. Hacia allí se están volcando el productor y el contratista, y es el primer punto donde se vuelca porque se le simplificó todo.

Es muy distinto de lo convencional. En convencional se lleva muchas más horas de trabajo, de herramientas, de tractores, etcétera. En directa, con un fumigador que pasa dos veces barbecho antes de siembra y después se pasa dos veces más, ya está listo. De la otra manera ya tenés un disco, tenés un cincel, un arado, después un disco de vuelta. Preparar la cama de siembra lleva muchas más horas de trabajo. Así es mucho más sencillo y con menos personal, menos gastos de combustibles. Nosotros hacemos todo con dos personas y el pibe mío y nos sobra tiempo. Este año estuvimos fumigando con un fumigador grande y nos quedó tiempo para hacer ‘changas’ afuera con la sembradora y con la cosechadora también. Nosotros prácticamente podemos trabajar 1.000 hectáreas más a porcentaje o quintales fijos.

El segundo nivel de cambios detectados a partir de la adopción de siembra directa se corresponde con transformaciones ocurridas en el proceso primario de trabajo. También señalamos dos ejes que actúan como determinantes de esos cambios: 1) la tecnología, que simplifica las labores y actúa como determinante en la demanda de trabajo; y, 2) la externalización, que

se traduce en una programación distinta del proceso de trabajo y, por lo tanto, exige de quienes dirigen y ejecutan las tareas una mayor coordinación de todos estos factores.

De esta manera se puede inferir que la eficacia del menor tiempo del proceso de trabajo (primer nivel) corre paralela con un aumento de la presencia de elementos externos a la producción predial propiamente dicha.¹⁸

Como consecuencia de la reducción de labores y del manejo preciso de la nueva tecnología, la mano de obra rural se ve doblemente afectada: por un lado, por la menor demanda de puestos de trabajo operativo en el manejo de maquinaria; y, por otro, por una exigencia de mayor calificación para desarrollar esas tareas. Por lo tanto, apreciamos que la siembra directa no constituye un modelo generador de mano de obra. Si retomamos lo demostrado en el punto anterior, concluiremos que esta disminución de trabajadores no implica una reducción de la intensidad del trabajo sino la necesidad de contar con menos personal para su realización, lo que, sumado a la mayor utilización de insumos (fertilizantes, herbicidas, etcétera), determina, una vez concluida la siembra, el descenso de las horas-hombre requeridas:

No se reduce mucho la demanda de mano de obra, porque agrega otras cosas. Antes vos mandabas a sembrar a una persona con el acoplado, las semillas y listo; ahora se lleva un acoplado con fertilizantes, otro con semillas; no achica demasiado. Tal vez se está un poco de tiempo más parado en la preparación de la siembra (barbechos químicos) que antes se hacían con discos o arados; en ese caso sí hay más gente desocupada.

Se achica mucho el empleo con directa. Si estuviéramos haciendo convencional necesitaríamos dos personas más, porque pasar discos y cinceles en 1.000 hectáreas con dos personas solas no lo podés hacer. Son muchas más horas de trabajo; te tenés que turnar. En cambio, en directa no.

Hoy en día con los equipos tan grandes que hay no se requiere mucha gente. Nosotros somos una empresa familiar; yo trabajo con mi hermano y, por ahí, en la época de siembra con un chico más hacemos todo. El chico trabajará con nosotros de corrido dos meses al año. Él por ahí en julio ya viene pero no trabaja todos los días; por ahí, una semana sí y otra no.

El proceso de externalización, que se evidencia con una presencia más activa de la labor de profesionales, técnicos y asesores, contiene una mayor división del trabajo que, a su vez, exige una mayor coordinación entre todas las tareas. Debido a los costos que agrega el pago de estos servicios, las diferencias en el tamaño de los establecimientos son significativas para la forma que adopta este proceso.

¹⁸ En la agricultura convencional el proceso de trabajo demanda mayor cantidad de horas-hombre para realizar las labores; la presencia de factores externos al propio proceso obedece más a situaciones excepcionales y que, generalmente, ocurren cuando el proceso de trabajo ya se encuentra en curso (por ejemplo, la aparición de alguna plaga, variaciones climáticas, etcétera).

En las unidades productivas grandes es más evidente la creciente división del trabajo a partir de la especialización en el desarrollo de las tareas. Por un lado, la incorporación de los adelantos técnicos requiere de la presencia de personal permanente calificado tanto para el uso de los insumos cuanto para la coordinación de todas las tareas que exige su implementación. Nos estamos refiriendo al personal profesional que trata directamente con la agroindustria y que se capacita continuamente fuera de la explotación. La tarea profesional se vincula no solo con el proceso de trabajo agrícola sino también con aspectos externos como la administración, controles climáticos, actividad contable y financiera, entre otras labores:

La capacitación en el caso de los productores depende del establecimiento. En las grandes estancias tienen sus asesores privados (ingenieros, técnicos), y el productor mediano a través del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. *N. del E.*) y, hoy por hoy, por medio de los distribuidores que asesoran sobre variedades que se usan en cada suelo, qué híbridos andan bien, cómo curar, porque en siembra directa hay que aumentar el número de plaguicidas, la cantidad de kilos, etcétera. Todos esos detalles se les arriman al productor mediano; pero las grandes estancias están con lo último.

La gestión productiva sigue estando en manos del productor chico y mediano, aunque uno con más de 200 hectáreas recibe apoyo contable, y el grande ya se maneja con ingenieros, administradores y asesores. Por ahí tenés una empresa familiar donde existe una persona más abocada a la parte de llevar los números, el otro en producción, y después se complementan.

En este punto, la adopción de tecnologías de procesos y los criterios con que fueron adoptadas cumplen un papel fundamental. En algunos establecimientos, sobre todo los grandes, resuelven esta incorporación a través de la externalización (mayor hincapié en la profesionalidad); en otros priorizan la información y aprendizaje realizado en la propia práctica y sustentado, por lo tanto, en la experiencia de trabajo. Esto último ocurre principalmente en el grupo de los contratistas y en el de los trabajadores rurales:

Para pasar a siembra directa tenés que estar muy bien preparado. Qué quiere decir muy bien preparado: bueno, primero tenés que estar asesorado por un técnico en el tratamiento de las malezas; segundo, tenés que tener muy en cuenta las herramientas que tenés. Si hacés siembra directa no podés sembrar con cualquier sembradora; necesitás una sembradora adecuada para ese trabajo, que las hay. No hay muchas que anden bien, pero hay dos o tres marcas en el mercado que se prestan bien para la siembra directa, aunque son muy costosas. Los ingenieros por ahí reciben información de otro lado y vienen y te la transmiten: “Mirá, vimos, estuvimos y nos dijeron; por ahí algunas cosas hacemos, pero no mucho”. Porque se va haciendo en la práctica. Lo principal es la sembradora. Por ahí nos piden que sembremos de determinada manera y con algún cultivo que ellos después analizan, pero el trabajo en sí lo hacemos todo nosotros, en la práctica.

Para empezar en la siembra directa la aprendés trabajando; no es complicado manejar las máquinas. Uno le va explicando y vamos aprendiendo juntos. Una

porque son máquinas muy nuevas: la última que tenemos tiene meses pero no es complicado, pero las cosas se van aprendiendo sobre la marcha.

Por lo tanto, podemos concluir que la simplificación del ciclo de producción que trae la siembra directa tiene importantes consecuencias sobre el proceso de trabajo. Como ya se mostró, algunas afectan directamente al empleo rural, como resultado de la disminución de la demanda de mano de obra; otras obedecen al funcionamiento de todo el proceso de trabajo y se relacionan más con la articulación de procesos de innovación tecnológica que identificamos como externalización. Por último, se destaca una alta permeabilidad de los establecimientos más grandes para absorber estos cambios y escenarios más heterogéneos e identificar a sus agentes (productores y contratistas) que ‘motorizan’ de manera diferente la adopción.

CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo hemos visto que la adopción de siembra directa trae consigo transformaciones importantes en el modelo de producción y en los requisitos de la organización del proceso de trabajo. Como modelo de producción, se destaca el intento de articular procesos tecnológicos, económicos y de recuperación de recursos naturales componentes de la producción. A pesar de este esfuerzo articulador, no siempre estos procesos acompañan el desarrollo de un modelo de agricultura conservacionista. La disponibilidad de tecnología (propia o contratada), la posibilidad de manejo de ciclos productivos amigables con la conservación de recursos y la disponibilidad de capital que solventa una estrategia de producción a largo plazo limitan el alcance que permita asociar esta agricultura con modelos de desarrollo sustentables.

En el proceso de trabajo se identifican dos niveles que soportan importantes transformaciones. Uno primero tiene que ver con los efectos de la mencionada reducción de labores sobre el empleo rural. Distinguimos algunas que son de características más cuantitativas y que tienen que ver con la demanda de menos personal para la ejecución de tareas. Sin embargo, esta reducción en la contratación de trabajadores no significa una disminución en la intensidad del trabajo; por el contrario, con la misma cantidad de empleo se realizan más horas-hombre de trabajo gracias a la capacidad de aumento de escala de trabajo que ofrece la siembra directa. A partir de los datos censales, se observó que, para el caso de la mano de obra, en los establecimientos que realizan siembra directa permanente esa reducción afecta un tercio del empleo rural.

Otro punto importante con respecto al proceso de trabajo tiene que ver con la tendencia a la incorporación creciente de tecnologías de procesos para la planificación y gestión de la actividad. Las tecnologías de procesos buscan articular la particularidad de cada modalidad de producción

con los adelantos tecnológicos materiales —tecnologías de insumos— y el conocimiento y la información disponibles de los distintos aspectos y elementos que componen el proceso de producción y de trabajo. Esta mayor vinculación entre la oferta de tecnologías de insumos y su adecuación al proceso de producción y de trabajo a través de las tecnologías de procesos tiende a consolidarse en el proceso de externalización.

La externalización se puede resumir como el resultado de una articulación más fuerte entre el proceso de producción y de trabajo con profesionales, técnicos o empresas de servicios del sector que son los que, además, tienen contacto directo con los centros generadores de estas tecnologías. Por lo tanto, la reducción en las tareas de ejecución que presenta la siembra directa se compensa con una incidencia creciente de tareas relacionadas con tecnologías de procesos. En este sentido, es interesante señalar cómo visualizan los productores la incorporación de este tipo de tecnologías. Algunos resuelven directamente la contratación de servicios de asesoramiento o coordinación, mientras que otros privilegian la adquisición de conocimientos a partir de la experiencia de trabajo concreta.

La emergencia de esta agricultura apela a una organización del proceso de producción y de trabajo en demandas de un menor tiempo de ejecución y que se resuelve en una agricultura de ciclo corto para cada cultivo. También se complementa con una racionalidad de ciclo más extenso en la que la concepción de éxito económico, la evaluación de los factores y recursos de producción y la planificación de los distintos ciclos productivos se integran en una estrategia global de largo plazo. Esto último constituye una diferencia importante respecto del modelo de agricultura convencional, que evidencia el predominio de las tecnologías de procesos sobre las de insumos.

En relación con el trabajo, su incidencia cuantitativa se reduce (en número de horas y, por lo tanto, en costos) en el segmento de trabajadores que tienen contacto directo con la producción. Pero, asimismo, la externalización exige mayor especialización para el control y desarrollo de todo el proceso productivo. A partir de lo anterior, podemos concluir que, más allá de los criterios conservacionistas del sistema, la siembra directa representa un paso hacia un modelo de producción enmarcado en la concepción de una agricultura reducida que se complementa con una necesidad de coordinar más a largo plazo el proceso de producción y los efectos económicos esperados.

A partir de esto último se distinguen las transformaciones que se estarían operando en la agricultura a escala mundial. Es importante señalar como rasgo novedoso la indeterminación del modelo de producción conservacionista, que, conduce a una multiplicidad de procesos de producción que se encaminan hacia el logro de rentabilidad con una tendencia estructural a la baja de costos (resultado de una alta competitividad de ofertas tecnológicas de insumos y procesos) y una creciente importancia de la tecnología de procesos como aspecto clave en la conformación de aquella heterogeneidad.

De manera paradójica, esta nueva agricultura aún no ha logrado sortear con éxito los criterios más vinculados a la sustentabilidad tanto en su nivel estructural, como parte de complejos agroindustriales, cuanto en su nivel micro o local en función de los lazos que establece en los términos de la relación naturaleza/sociedad.

Fernando Eguren*

LAS ONG Y EL DESARROLLO RURAL: UN ENSAYO PROVISIONAL

Como en otras regiones del mundo, en los países andinos las organizaciones no gubernamentales promotoras del desarrollo (ONG) han desempeñado un papel destacado en apoyo al desarrollo rural durante las últimas tres décadas. Este documento es una reflexión sobre los cambios y desafíos que estas organizaciones enfrentan en el contexto de la globalización.

Fue elaborado en virtud de un acuerdo establecido en el marco del Seminario Desarrollo Rural en las Zonas Altas del Perú y Bolivia, realizado en Cochabamba, Bolivia, entre el 28 y 29 de octubre del 2002. Participaron un centenar de instituciones de Bolivia, del Perú y de agencias de la cooperación holandesa (CORDAID, ICCO y NOVIB) y de otros países. La preparación del documento fue encargada al Secretariado Rural, red que reúne a cuarenta ONG peruanas y bolivianas. Sin embargo, sigue siendo provisional y sujeto a mejoras. Por eso, su difusión puede contribuir a estimular en un público más amplio la continuación del proceso reflexivo.

POR QUÉ ESTE DOCUMENTO

Diferentes razones nos conducen a elaborar un documento que sirva de referencia común para las ONG y agencias de cooperación internacionales dedicadas a promover el desarrollo rural. La realidad es dinámica: no solo cam-

* La elaboración del documento fue coordinada por Fernando Eguren, a quien correspondió la redacción. En el proceso fue discutido por varias personas, particularmente por Miguel Urioste, Óscar Aguilar y el equipo de América Latina de ICCO, quienes lo enriquecieron. Este documento expresa, pues, un esfuerzo colectivo.

bian las condiciones del contexto internacional y nacional, sino también los conocimientos y los conceptos. Estas razones son, de manera resumida:

- *El condicionamiento cada vez más evidente de los procesos globales sobre las realidades nacionales y subnacionales*; y, por lo tanto, la dependencia de las posibilidades de desarrollo rural de procesos que trascienden las fronteras nacionales. También es cierto que los procesos globales pueden ofrecer oportunidades para el desarrollo local.¹ Expresiones que van logrando cierta fortuna, como ‘glocal’, dan cuenta de la contundencia de estos condicionamientos. Estos procesos no son solo económicos, sino también, en gran medida, tecnológicos y culturales.
- *La modificación de los papeles de las agencias de cooperación internacional en vista de los procesos de globalización*; en particular, su creciente preocupación por influir en la orientación de los acuerdos internacionales que están condicionando de manera creciente los procesos económicos, políticos, sociales y culturales nacionales y subnacionales.²
- *El replanteamiento de los esquemas de cooperación internacional* —sobre todo de cofinanciamiento—, orientados al desarrollo rural, tanto por la reorientación de los recursos de la cooperación (hacia el África subsahariana y Europa Oriental) cuanto por la tendencia a evaluar el éxito de los programas y proyectos sobre la base de impactos mensurables. Las dificultades para medir estos impactos están afectando negativamente las relaciones entre los eslabones de la cadena de cooperación.
- *La creciente necesidad de analizar los procesos sociales, económicos y culturales en curso en las áreas rurales*. Estos procesos, para ser debidamente comprendidos, deben ser considerados en toda su complejidad; de manera particular, es necesario tomar en cuenta la intensificación de las relaciones entre áreas rurales y áreas urbanas. Este análisis es una condición para precisar los objetivos y la orientación de la promoción del desarrollo rural y para aumentar la eficacia de los proyectos de intervención.

Por lo limitado de los logros de las experiencias de desarrollo rural, este concepto debe ser constantemente revisado, no solo para trascender lo específicamente agrario y rural, sino, asimismo, para incorporar la dimensión territorial y las relaciones campo-ciudad.

¹ La multiplicación y diversificación de la demanda internacional (los ‘nichos’ de mercado), por ejemplo, permiten aprovechar las ventajas de la diversidad biológica, ecológica y de los saberes locales de la gran región andina.

² En la cita que sigue se expresa la amplitud de los desafíos, más allá de los acuerdos internacionales: “El desafío para las ONG del norte y del sur es desarrollar su nuevo papel en la sociedad civil global emergente, vincular temas locales a temas globales y enlazar las luchas locales por la justicia, la erradicación de la pobreza y paz con las luchas globales” (ICCO: “Selecciones de política de ICCO y planes de implantación para el periodo 2003-2006”. Zeist: ICCO, junio del 2003).

- *La necesidad, también creciente, de superar las visiones limitadas del desarrollo en general*, ante la constatación de que nuestros países no logran superar el subdesarrollo a pesar de que se han aplicado políticas macroeconómicas de lo más diversas, desde las más estatizantes hasta las más liberales, así como una amplia diversidad de proyectos y programas microeconómicos y microsociales que han ensayado variadas metodologías orientadas a lograr cambios socioeconómicos. Esta necesidad de superar visiones limitadas supone dos convicciones de signo contrario: la convicción —o al menos la fuerte sospecha— de que nuestras poblaciones tienen las capacidades para sacar adelante a nuestros países, pero también la certeza o fuerte sospecha de que nuestros países pueden caer aun más en la desestructuración y la pobreza.

Estas condiciones no son necesariamente nuevas, pero todas ellas, combinadas, ejercen hoy día una influencia decisiva sobre las circunstancias en las que nuestras instituciones —ONG orientadas al desarrollo rural— desempeñan sus actividades. El logro de los objetivos de nuestros proyectos y programas depende en buena medida de la manera como los aprovechemos. A la inversa, no hacerlo puede incrementar el riesgo, con el consiguiente fracaso de nuestros proyectos e, incluso, de la viabilidad de nuestras propias instituciones.

Es preciso tomar conciencia de que el fracaso de un proyecto de desarrollo rural es una grave responsabilidad, pues se trata de la utilización de recursos que deben ser orientados al mejoramiento de la condición humana de sectores de la población marginados y empobrecidos. El fracaso siempre puede acompañar un emprendimiento tan complejo como el de intentar alcanzar el desarrollo rural, pero es inexcusable cuando se debe a la falta de preparación, a la desidia, al conformismo, a la autocomplacencia y a la falta de espíritu crítico de quienes diseñan y ejecutan esos proyectos y programas.

Este documento pretende aportar a que las ONG y las agencias de cooperación encuentren, donde sea necesario, y consoliden, donde sea pertinente, los caminos adecuados para cumplir nuestra misión de contribuir al desarrollo económico, social, político y cultural de los pobladores rurales.

DESDE DÓNDE SE ESCRIBE EL DOCUMENTO

Este documento ha sido escrito desde la preocupación compartida por organizaciones de promoción del desarrollo bolivianas y peruanas y agencias de cooperación, ante el hecho de que Bolivia y el Perú, que son hermanos no solo por su historia sino también por su continuidad geográfica, cultural y étnica, no solo no han encontrado el camino al desarrollo político y socioeconómico, sino que, en muchos aspectos, están estancados o han regresado a situaciones que se creían superadas. Es cada vez más evidente que las clases políticas de ambos países están desfasadas de la magnitud de los problemas de toda índole que caracterizan nuestras sociedades. Pareciera que no

solo no están preparadas para afrontarlos, sino que tampoco comprendieran la naturaleza de muchos de ellos. Otro tanto puede decirse de la opinión pública urbana de nuestros países —mucho más influyente que la rural³— y, sin pretender establecer comparaciones, aun de los ‘sentidos comunes’ de nuestras propias organizaciones de promoción del desarrollo.

En particular, en ambos países el problema principal es que la mayoría de la población no tiene oportunidades para acceder a una vida material y espiritual satisfactoria. A ello contribuye decisivamente la escasez de recursos económicos —los pobres son más de la mitad de la población—, los bajos niveles educativos —el mayor porcentaje de la población no concluyó la educación secundaria, y hay aún millones de adultos analfabetos, sobre todo en las áreas rurales— y la precariedad de su salud, que se debe sobre todo a la desnutrición y la falta de salubridad.

Los datos que sustentan estas afirmaciones dibujan tan solo una fotografía. Pero frente a estos desafíos, existe entre las poblaciones un acendrado escepticismo respecto de que las propuestas de políticas en boga sean las adecuadas para superar esos problemas estructurales. Más aun: este escepticismo se ahonda por la sospecha de que la clase política —la oficialista y la oposición— no sabe cómo articularse al proceso de globalización y sacar provecho de él. Al contrario: la globalización es vista por muchos —quizá por la mayoría— con temor y como una amenaza. La sensación general es, pues, de que nuestros países van ‘al garete’,⁴ empujados por presiones externas y por las fuerzas internas de los poderes fácticos, sin que los gobernantes sean capaces de orientarlos hacia objetivos estratégicos claros, y sin que las organizaciones políticas estén a la altura de los retos.

Pero no son solo estas constataciones las que nos animan a escribir este documento. También lo son los propios interrogantes que nosotros, como ONG, nos planteamos respecto de nuestras instituciones y de nuestro propio trabajo. En lo que concierne a nuestras autopercepciones, conviene preguntarnos si sacamos todas las conclusiones de la sensación de que vamos al garete: aunque hay acuerdo acerca de la gravedad del diagnóstico, es posible que nuestra actuación sea excesivamente modesta en relación con los desafíos que se nos plantean. Contribuir con un grano de arena al alivio de la pobreza podrá hacernos sentir moralmente satisfechos, pero, sin duda, es una vara de medición demasiado baja para evaluar realmente nuestra utili-

³ No solo es más influyente la opinión pública urbana que la rural, sino que podemos preguntarnos si hay en realidad una opinión pública rural. Para que se forme la opinión pública debe haber un mínimo necesario de información compartida por la población sobre los temas que suscitan opinión; un mínimo necesario de comunicación entre los miembros de esa población; finalmente, la posibilidad de manifestar públicamente la opinión. En el mundo moderno la opinión pública es expresada principalmente a través de dos mediaciones: la de las encuestas y la de los medios de comunicación masiva. Puede apreciarse que la población rural está en desventaja para construir una opinión pública.

⁴ Sin dirección, impulsados por corrientes que no controlan.

dad y eficacia como instituciones que se han propuesto como objetivo el desarrollo sostenible como medio para eliminar la pobreza, ampliar y profundizar la democracia y recuperar la dignidad de las personas y sus instituciones. Este es un punto que merece una discusión detenida, pues está vinculado con el tema de la incidencia, es decir, de la actuación más directamente política de las ONG.

Asimismo, somos interrogados por otros. Estos ‘otros’ incluyen a nuestros gobiernos, a la clase política, a los ciudadanos comunes y corrientes y, sobre todo, a nuestros propios ‘beneficiarios’.

Finalmente, *last but not least*, los países cooperantes. No son una razón menor que motiva estas reflexiones y propuestas los informes evaluativos de nuestro trabajo encargados por ellos y que suelen tener dos facetas: la primera, positiva y estimulante, en la que se analizan los procesos observables en la sociedad rural, y que sin duda son de utilidad para profundizar la comprensión de los complejos procesos de cambio social en las áreas rurales. Sus críticas a los proyectos que no toman en cuenta esos complejos procesos son acertadas. La segunda, debatible, en la que se muestran generalizaciones que podrían no hacer justicia a la diversidad y calidad de aportes importantes producidos por las ONG no solo en el terreno del desarrollo rural, sino también en dimensiones y procesos sociales más amplios.

Una crítica que debemos aceptar es que las ONG no hacen lo suficiente para coordinar entre sí y establecer colectivamente algunos *objetivos estratégicos comunes* que permitirían sinergias, economías de escala y una mayor capacidad de influencia regional, nacional e internacional. Las redes y consorcios existentes, a pesar de todos los méritos que es justo reconocerles, no cumplen sino muy tangencialmente esta necesidad.

Son, pues, muchas las razones que nos impelen a hacer una reflexión sobre nuestras responsabilidades en el desarrollo de nuestras sociedades.

COMBATE A LA POBREZA Y DESARROLLO: ¿ES LO MISMO?

Una de las razones principales por las que se hacen programas y proyectos de desarrollo rural es para combatir la pobreza. Como se sabe, la mayor parte de la población rural de los países andinos es pobre. Pero ¿es lo mismo hacer desarrollo rural que combatir la pobreza? A primera vista, pareciera que sí. Pero una mirada más cercana nos revela que tal equivalencia no es necesariamente cierta: puede haber alivio de la pobreza sin desarrollo rural.

Tanto Bolivia cuanto el Perú conocen de programas para aliviar la pobreza.⁵ Se supone que estos programas son temporales y deben responder a

⁵ Estos programas fueron inducidos por el Banco Mundial para ‘compensar’ los avasalladores efectos negativos sobre gran parte de la población causados por las políticas de ajuste estructural. Para un interesante análisis del papel de esta institución en la aplicación de las medidas de ajuste y también para combatir la pobreza, consúltese Sanahuja, José

situaciones de emergencia. Pero con frecuencia se convierten en permanentes, sobre todo por tres razones: (a) porque si se suprimen la población beneficiada con estos programas recae en la situación anterior de mayor pobreza, lo que muestra que estos programas no resuelven el problema sino que solo lo postergan mientras duren; (b) porque son mecanismos políticamente rentables de los gobiernos de turno, al punto que constituyen uno de los principales medios para asegurarse clientelas políticas; y, (c) porque las instituciones encargadas de financiar o ejecutar los programas de alivio de la pobreza tienden a convertirse, ellas mismas, en permanentes, para lo cual generan ideologías justificadoras de su misión.

La transición de programas temporales hacia programas permanentes de alivio de la pobreza constituye, por un lado, el reconocimiento implícito de que la pobreza es en nuestros países un *estado permanente* y no temporal; y, por otro lado, de que las políticas económicas no generan pobreza coyuntural sino que *reproducen la pobreza*, por lo que requieren de transferencias constantes de recursos hacia la población más pobre. Mientras existan estos programas, las estadísticas de los gobiernos mostrarán que disminuye el porcentaje de pobres. Pero estas transferencias son posibles mientras existan recursos suficientes, sean estos nacionales o extranjeros.

Esta operación de pasaje de lo temporal a lo permanente requiere una reconversión conceptual: la pobreza deja de ser considerada un resultado de la exclusión social, de la desigualdad estructural, de la explotación económica y, en general, del subdesarrollo, para convertirse en un dato sin origen, en una simple constatación, en un listado de carencias que solo requieren ser satisfechas mediante programas redistributivos. Es decir, la pobreza, desde esa perspectiva, deja de ser un problema político para convertirse en uno técnico.

Una vertiente conceptual complementaria es aquella que considera que la pobreza es un asunto de los propios pobres, y que son ellos los principales —si no los únicos— responsables de salir de su situación. Esta concepción alimenta los programas productivistas, para los que salir de la pobreza consiste en que los pobres se conviertan en económicamente competitivos. Para la concepción técnica y productivista de la pobreza, no es necesario que la sociedad, las políticas y las relaciones internacionales cambien. Es suficiente redistribuir... y que los pobres cambien.⁶

Es al amparo de las opciones neoliberales, que tuvieron como resultado un violento aumento de la pobreza, que se fue consolidando una definición pragmática de pobreza que la desligaba de sus causas. Surgió así una especialización que en ocasiones bordea la perversidad: la ‘pobrología’, es de-

Antonio: *Altruismo, mercado y poder: El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Barcelona: Intermón/Oxfam, 2001.

⁶ Como es obvio, los pobres también deben cambiar, pero precisamente estos cambios dependen mucho de la acción del Estado, en especial de la cobertura y la calidad de la educación. La discriminación educativa, más en calidad que en cobertura, es una de las razones por las que la pobreza se reproduce.

cir, la técnica de la medición de la pobreza llevada a extremos sofisticados —a partir de qué ingresos son pobres; cuántos son; dónde están exactamente; qué porcentaje de niños, mujeres e indígenas son pobres...— de los conceptos correspondientes: pobres, pobres absolutos, pobres nuevos, pobres de calidad... Las técnicas de medición y los conceptos operativos fueron al mismo tiempo generados y puestos al servicio de programas de ‘compensación’ diseñados e implementados por los mismos gobiernos responsables de las políticas neoliberales y financiados, al menos parcialmente, por los organismos multilaterales *que precisamente forzaron a los gobiernos la adopción de esas políticas.*⁷

Parte de la sociedad civil, conmovida por la generalización de la pobreza, formó asociaciones para luchar por su disminución, orientación que incluyó también a la cooperación internacional. Pero en muchos casos ello ha ocurrido postergando o dejando de lado los cuestionamientos de fondo a una realidad que genera y reproduce la pobreza.

Es más fácil y más impactante ofrecer datos cuantitativos de reducción de la pobreza gracias a programas orientados a ese fin —por ejemplo, reducción de los niveles de desnutrición—, aunque estos logros sean temporales, que mostrar cambios en las *condiciones que generan la pobreza*, como son el fortalecimiento de ciertas instituciones y organizaciones de los pobres, la elevación de su nivel educativo, la concienciación política, la democratización social. Estas condiciones son a menudo cualitativas y de difícil medición. Mientras que los instrumentos de medición de impacto cuantitativo están aceptablemente analizados y desarrollados, no ocurre lo mismo con los instrumentos de medición de impacto cualitativo. Esto plantea a las ONG problemas para mostrar a las agencias financieras la influencia cualitativa de sus proyectos y programas, y, presumiblemente, las fuerza no solo a ‘cuantificar’ la calidad (lo que no es siempre posible), sino incluso a modificar los proyectos para que sus resultados sean cuantificables. Una ‘medición’ de impacto cualitativo requiere más esfuerzo analítico, y la capacidad analítica no es suficientemente valorada en *ninguno de los eslabones* de la cadena de la cooperación, pues es confundida con un academicismo quizá seductor pero finalmente irrelevante. A su vez, las agencias financieras de los países donantes también están presionadas por sus gobiernos y por la opinión pública, y se sienten obligadas a brindar datos cuantitativos que demuestren que la cooperación sí es eficaz. Es un riesgo real que estas demandas estimulen la banalización de los proyectos y programas y de los

⁷ “El FMI propició energicamente la privatización y la liberalización, a un ritmo que a menudo impuso costes apreciables sobre países que no estaban en condiciones de afrontarlos.” Esta apreciación es del economista ex jefe y ex vicepresidente del Banco Mundial y premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz (en *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus, 2002, p. 90). Su libro es extremadamente crítico del FMI, al que acusa de ser causante directo de la pobreza. Pero el propio Banco Mundial secundó al FMI, lo que no es reconocido suficientemente por el autor.

mismos conceptos de desarrollo y pobreza. Por ello, proponemos una nueva discusión sobre el desarrollo,⁸ para lo cual a continuación señalamos algunos elementos.

La pobreza es un concepto relativo y debe redefinirse según las épocas. La explotación, en el sentido clásico de extracción de plusvalía producida por el trabajador y apropiada por el dueño del capital, continúa siendo una de sus causas básicas. Esta relación entre el capital y el trabajo es una forma de *integración subordinada* de la población pobre al sistema. Los pobres, pues, *no están fuera* del sistema. Pero, al mismo tiempo, en el actual proceso de globalización “la pobreza ya no se entiende como una falta de recursos, sino como una denegación deliberada de acceso a esos recursos, como una denegación de los derechos humanos”.⁹ Integración subordinada y marginación de los beneficios del progreso económico y social: eso es ser pobre hoy.

Al inicio de esta sección nos preguntábamos si podía haber alivio de la pobreza rural sin desarrollo rural, y respondíamos que sí, *temporalmente*, gracias a los programas de transferencia específicamente diseñados para tal fin. Ahora, ¿puede haber desarrollo rural sin alivio de la pobreza? Sí, pero solo si se confunde ‘desarrollo rural’ con ‘crecimiento económico rural’ (aumento de la producción y la productividad, etcétera), que puede ocurrir sin beneficiar necesariamente a quienes originan ese mismo crecimiento. Pero el desarrollo implica bastante más que eso, como se verá a continuación.

EL DESARROLLO: LA NECESIDAD DE CONSENSOS

El concepto más persistentemente vinculado con las ONG —al menos en el caso de aquellas que se orientan a trabajar con los sectores sociales desfavorecidos— es el de desarrollo. Conviene acordar una definición de consenso, sobre todo por razones operativas. Puesto que el concepto puede abarcar todas las dimensiones de la vida social y personal, las definiciones variarán según los puntos de vista desde donde uno se sitúa y según los propósitos para los cuales se opta por determinada definición.

a. Por un lado, el desarrollo, concebido desde las ONG, debe considerar a la persona. A fin de cuentas, lo que interesa es el desarrollo de la persona. Conviene aquí adoptar la definición dada por Amartya Sen: el desarrollo consiste en la ampliación de las oportunidades de las personas (culturales, económicas, sociales, políticas, etcétera). Al tener más oportunidades, las personas serán más libres de definir su destino. En el intento de hacer más operativa esta definición (que es en apariencia sencilla pero en realidad

⁸ El Secretariado Rural tiene como uno de sus propósitos estas reflexiones.

⁹ ICCO, *op. cit.*, 2003.

muy compleja), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) consideró tres indicadores básicos: el nivel de ingresos, el nivel de educación y el estado de la salud de la persona. Ingresos misérrimos reducen las opciones de las personas: los pobres tienen pocas posibilidades de escoger. El analfabetismo, la falta de educación o la educación de mala calidad también reducen las opciones de las personas; y lo propio ocurre con la desnutrición y la enfermedad.¹⁰

En última instancia, los cambios que las ONG quieren lograr a través de los proyectos de desarrollo rural deben ampliar la gama de opciones de aquellos a los que han de beneficiar. Propuestas dirigidas a lograr un aumento de la productividad del trabajo o de la adopción de tecnologías orgánicas, por ejemplo, no son fines en sí mismas: lo son en la medida en que ayudan a los beneficiarios a ampliar de manera perceptible su gama de opciones; si estas transformaciones significan un aumento sostenido de sus ingresos, o si contribuyen a elevar el nivel de sus capacidades técnicas. En ambos casos, el beneficiario o beneficiaria amplía su capacidad para aprovechar las oportunidades que brinda la sociedad.

El desarrollo humano, pues, ofrece un marco conceptual útil para el desarrollo rural. Ahora bien: ¿es una propuesta individualista? Es obvio que el desarrollo de la persona se logra en la sociedad. Es esta la que ofrece o limita las posibilidades del desarrollo humano. El desarrollo humano no es, pues, una propuesta individualista, sino que implica la transformación de las estructuras, los procesos sociales y las reglas de comportamiento en diferentes niveles, incluyendo el internacional. Las ONG podrían —y deberían— trabajar en todas estas dimensiones, aunque, como es obvio, debe haber una división del trabajo.

b. Además de poner al ser humano en el centro del concepto de desarrollo, este debe tender a ser *sostenible*. La sostenibilidad alude al menos a cuatro dimensiones: ecológica, económica, social y cultural. La primera se refiere a los recursos naturales: el desarrollo no debe hacerse a costa de su destrucción. Pero no solo a eso, sino también a que los productos del desarrollo no deben afectar adversamente la salud de las personas. La segunda atañe a que, desde el punto de vista del agricultor o campesino, los cambios que él adopta (por estímulo o inducción de una ONG) deben permitir que su situación económica mejore respecto de la que tenía antes de la ejecución del programa o proyecto de la ONG; es decir, que los riesgos económicos en los que incurre al adoptar la innovación deben ser menores —o, a lo más, iguales— que los de la situación de inicio; además, que las ventajas económicas logradas deben repetirse luego de cada ciclo productivo. La tercera

¹⁰ Es muy útil consultar los informes anuales sobre desarrollo humano publicados por el PNUD. Cada informe amplía y profundiza el concepto de desarrollo humano y otros afines. Además, afina instrumentos de medición que pueden ser provechosamente utilizados por las ONG que promueven el desarrollo rural.

se refiere a que los cambios que adopte signifiquen para el agricultor o campesino, también, una mejora en la manera como es valorado socialmente (lo cual puede ser más evidente en el caso de las mujeres). Por último, a que los cambios introducidos contribuyan a enriquecer la cultura local, no a deteriorarla.¹¹

c. Por una razón adicional, el hombre y la mujer están en el centro del desarrollo: por la importancia creciente del capital humano para el desarrollo económico. Las expresiones “sociedad de la información” y “sociedad del conocimiento”, que caracterizarían a los elementos que están hoy en el centro de los procesos de desarrollo económico (y que suceden a las “sociedades industriales”, así como estas sucedieron a las “sociedades agrarias”), suponen la centralidad de las personas como creadoras, productoras y consumidoras de conocimientos. Sin embargo, el ‘desarrollo humano’, es preciso recordarlo, es un imperativo ético, mientras que el ‘capital humano’ es un recurso productivo.

d. Además de ser humano y sostenible, el desarrollo debe tender a la equidad. Es decir, el conjunto de la sociedad debe gozar de sus beneficios.¹² Es lo contrario de la polarización socioeconómica que caracteriza nuestros países. El concepto de equidad es más claro (aunque de indudable difícil aplicación) cuando uno se refiere a todo un país o región, pero lo es menos cuando la referencia es la localidad. En las comunidades, suele ocurrir que es un sector relativamente reducido de sus miembros el que está más dispuesto a adoptar los cambios que las ONG proponen. En la medida en que los resultados de esa adopción son positivos, tienden entonces a estimular la diferenciación socioeconómica entre los comuneros o comunarios. Este proceso suele ser frecuentemente inevitable. Es importante, por ello, que, desde la fase misma en que los proyectos son diseñados, sus objetivos precisados y las metodologías definidas, se tome en cuenta la necesidad de minimizar los efectos diferenciadores y maximizar

¹¹ Este punto es de fácil mención, pero el tema cultural es siempre complejo. Merece ahondarse en el concepto de “enriquecimiento cultural”. No es raro que, entre los agentes de cambio, existan corrientes de opinión que consideran que cualquier cambio que afecte la cultura de los campesinos es negativo. Este punto de vista supone, por lo general erróneamente, que las culturas son estáticas o que la relación intercultural inevitablemente debilita a una de las culturas puestas en interacción. En realidad, las culturas estáticas —si cabe el término— son las menos preparadas para adaptarse a los cambios sin perder identidad.

¹² Para que la equidad mejore, la CEPAL considera que debe avanzarse en al menos tres objetivos: “minimizar la proporción de personas y hogares cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable, tanto económica como social y políticamente. [...] promover el desarrollo de los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, eliminando progresivamente los privilegios y las discriminaciones jurídicamente establecidos, así como la desigualdad de oportunidades de cualquier tipo... [...] buscar que ni el poder ni la riqueza, ni tampoco los frutos del progreso, se concentren de tal manera que se restrinja, para las generaciones futuras y presentes, su ámbito de libertad” (en *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*. Santiago de Chile: CEPAL, 1992, p. 9).

aquellos que pueden beneficiar a la mayoría de, si no a toda, la población meta. El tipo de proyecto, su orientación y metodologías pueden minimizar estos efectos si los cambios introducidos contribuyen de alguna manera a beneficiar también a los ‘más pobres’ (por ejemplo, mediante la creación de empleo).

En suma, desarrollo humano, sostenible y equitativo son las orientaciones básicas que deben tener nuestras instituciones.

EL DESARROLLO, POR DEFINICIÓN, ES CAMBIO

Las sociedades cambian constantemente. El desarrollo es un tipo de cambio. Nuestras sociedades han experimentado grandes transformaciones en las últimas décadas. Se han vuelto más urbanas, no solo porque la población se ha ido concentrando en las ciudades, sino también porque la ciudad ejerce una influencia creciente sobre el campo. Esta intensificación de relaciones se debe a razones físicas (más vías de comunicación), económicas (generalización de las relaciones de mercado), culturales (influencia adquirida por los medios de comunicación de masas y por la expansión del sistema educativo formal), y sociodemográficas (por las migraciones, sobre todo desde áreas rurales a zonas urbanas). Precisamente el informe Bebbington¹³ insiste en la importancia de los procesos migratorios asociados a la preocupación de los campesinos por la educación de los hijos, quienes se desplazan a las urbes para adquirir los conocimientos y comportamientos que les permitan instalarse y desenvolverse en las ciudades.

Al ejecutar un programa o proyecto de desarrollo rural, las ONG están, de hecho, insertándose en procesos de cambio que ocurren en la comunidad o localidad, y que son procesos anteriores a la presencia de las ONG. Los cambios no son necesariamente visibles y obvios. Por el contrario, para ser percibidos y entendidos requieren de una observación atenta, curiosa y metódica.¹⁴ Presumir que hay poco de nuevo por descubrir en el medio rural es una actitud de injustificada autosuficiencia de la que no están totalmente

¹³ Bebbington, Anthony, con la colaboración de Rafael Rojas, Leonith Hinojosa, Diego Muñoz, Édgar Guerrero y Epifanio Martínez: “Contribuciones de las agencias de co-financiamiento de los Países Bajos al desarrollo rural y estrategias de vida en las zonas altas de Perú y Bolivia”. Boulder, Colorado, 2002.

¹⁴ A veces este proceso es llamado el establecimiento de ‘la línea de base’. Pero con demasiada frecuencia la línea de base se limita a un diagnóstico cuantitativo y estático, y precisamente no recoge ni analiza los procesos dinámicos en curso en la población en la que se va a intervenir. Este carácter limitado de la línea de base restringe severamente las posibilidades de evaluar los efectos e impactos de la intervención. Esta es una de las razones por las que, para ser efectivo, el ‘trabajo de promoción’ requiere de investigaciones (véase, al respecto, las notas sobre “Las ONG y el rol de la investigación”, presentadas en el seminario Desarrollo Rural en las Zonas Altas de Perú y Bolivia, realizado en Cochabamba, Bolivia, en octubre del 2002. También, de Manuel Chiriboga, “Innovación, conocimiento y desarrollo rural”, en *Debate Agrario* n.º 36. Lima: CEPES, diciembre del 2003).

exentas las ONG. Esta postura refleja, por lo general, una visión simplificadora de la realidad rural.¹⁵

Frente a los procesos de cambio, caben a las ONG varias opciones: apoyarlos, acelerarlos, radicalizarlos, volverlos más graduales, cambiar su orientación, contrarrestarlos. Lo que no pueden hacer es ignorarlos. Este punto es subrayado, con razón, por el informe Bebbington. Por lo tanto, en el diseño mismo de los proyectos debe recogerse ya la existencia de los procesos.

No cabe duda de que un proyecto bien concebido tiene muchas mayores posibilidades de ser más exitoso que uno que no lo es. Un proyecto bien concebido es resultado de un proceso complejo que, en los casos en que los resultados deseados tengan un componente económico, deben ser acompañados por un estudio de factibilidad. Diseñar bien un proyecto requiere recursos mayores, pero la inversión adicional es ampliamente justificada, pues aumenta, como ya se dijo, las posibilidades de éxito (lo que, a la larga, representa un ahorro). Es responsabilidad compartida de las ONG y de las agencias que las apoyan financieramente asegurar que las solicitudes de financiamiento de proyectos sean aprobadas solo si los proyectos cumplen ciertos requisitos, que, además, deberían ser establecidos de común acuerdo y respetados por todas las ONG. Las agencias deberían tener la capacidad de asesorar a las ONG cuando ellas lo crean necesario.

A continuación se precisan algunas tendencias de cambio en la sociedad rural andina de Bolivia y el Perú.

CAMBIOS EN EL CONTEXTO ANDINO

Bolivia y el Perú son países al mismo tiempo parecidos y diferentes. Las historias de ambos han estado estrechamente ligadas por siglos, y solo se separaron en 1825; las culturas quechua y aimara son comunes a ambos y, más allá de las fronteras formales, las poblaciones de las regiones limítrofes mantienen estrechas relaciones económicas y sociales entre sí.

Al mismo tiempo, regiones, rasgos culturales y diferentes niveles de desarrollo económico caracterizan sus territorios. En términos generales, puede afirmarse que la sociedad peruana es más urbanizada que la boliviana, demográfica,¹⁶ económica¹⁷ y culturalmente. Internamente, los dos paí-

¹⁵ Es posible que esta visión simplificadora de la sociedad rural parta del origen urbano de la mayor parte de los miembros de las ONG que asumen, sin un profundo esfuerzo de reflexión, que, siendo la realidad urbana más compleja que la rural, comprender esta última no ofrece muchas dificultades. Así, algunos temas de moda en el desarrollo rural no responden a demandas de la propia población o a reflexiones en profundidad basadas en un amplio conocimiento de lo rural, sino a la suposición unilateral de que “son buenos para los campesinos”.

¹⁶ En Bolivia la población urbana es el 63 por ciento de la población total; en el Perú, el 73 por ciento.

¹⁷ En el 2001, el PBI agropecuario en relación con el PBI total era de 15,7 por ciento en Bolivia y de 8,5 por ciento en el Perú.

ses son heterogéneos. Los bolivianos suelen distinguir el Altiplano, básicamente campesino, quechua o aimara, de la zona de los valles, donde predomina la pequeña agricultura comercial y el castellano, y del Oriente, región de la gran agricultura moderna. A su vez, cada una de estas regiones es heterogénea. Y, como gran paradoja, el conjunto urbano más poblado, conformado por las ciudades hermanas de La Paz y El Alto, está en la región más campesina.

En el Perú se reconocen, desde antaño, también tres regiones naturales: la costa, donde predomina la agricultura comercial y moderna y que alberga las ciudades más pobladas; la sierra, mayormente campesina, donde se concentra la población quechua y, en menor medida, aimara, y donde se encuentra la inmensa mayoría de comunidades campesinas; y la cuenca amazónica, con sus dos subregiones: la selva alta, área colonizada por los campesinos serranos, y la selva baja, escasamente poblada. Ambas subregiones amazónicas estaban originalmente habitadas por comunidades nativas, las que son asediadas sea por colonos, sea por extractores de madera y empresas mineras y petroleras. Esta distinción por regiones, aunque real, es también una cómoda ficción: existen, como veremos, relaciones intensas entre unas y otras.

Debe mencionarse el hecho de que tanto en Bolivia cuanto en el Perú, la producción de coca para el narcotráfico en zonas de valles y en la selva alta constituye un problema común no resuelto. Los campesinos —muchos de ellos migrantes de las partes altas— adoptan el cultivo de la coca más como una forma de supervivencia que como una fuente de enriquecimiento (que sí lo es para los procesadores y los intermediarios); las desacertadas políticas oficiales de desarrollo alternativo y de erradicación han contribuido a generar importantes conflictos sociales e incluso violencia, con repercusiones no solamente regionales sino también nacionales.

En este documento la atención está centrada en la región altoandina del Perú y Bolivia, pero ello no debe de ningún modo dejar la impresión de que su existencia es autónoma de las demás regiones.

CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS

Bajo un aparente inmovilismo —para un visitante eventual el paisaje andino cambia muy poco a través de las décadas—, las sociedades rurales experimentan cambios, a veces drásticos. Las economías campesinas, antes más encerradas en sí mismas, se abren a los mercados de bienes, de servicios y de trabajo. Con ello acceden a un mundo más amplio, eventualmente a mayores oportunidades, pero también a mayores riesgos e inseguridades. Antes dedicados sobre todo a la actividad agrícola y pecuaria —aun cuando no exclusivamente, pues sobre todo los pueblos aimaras han sido grandes comerciantes desde antaño—, hoy día los campesinos realizan, además, una variedad de actividades económicas no agrarias que reportan a un gran número de familias mayores ingresos que los que obtienen del propio predio.

El mercado

Estos cambios forman parte de procesos más amplios, y especialmente de la expansión constante de las relaciones de mercado en el ámbito rural. El mercado rompe las autonomías locales y fuerza a las familias a cambiar una racionalidad económica, adaptada a espacios locales relativamente pequeños y en la que el trueque era el principal mecanismo de intercambio de bienes y servicios, por una racionalidad mercantil en la que predominan las transacciones monetarias y en las que los bienes y servicios circulan en espacios mucho mayores (regionales, nacionales e internacionales).

Migraciones y cambios sociales

Los cambios sociales derivados no son menos impresionantes. Uno de los más notables es el demográfico: el peso relativo de la población rural no deja de disminuir, aunque a un ritmo mayor en el Perú que en Bolivia. Sobre todo un importante porcentaje de jóvenes, hombres y mujeres, dejan el campo y se instalan en las ciudades, rechazando la falta de oportunidades en el campo y buscando mejoras no solo económicas sino también sociales (opciones sociales más amplias), culturales (mayor acceso a una educación de mejor calidad) y, eventualmente, políticas. El hecho de que el flujo neto migratorio sea claramente favorable a las ciudades indica que, a fin de cuentas, con todos los problemas que significa ser pobre en la ciudad, una parte sustancial de la población prefiere vivir en ella.

En la instalación y adaptación del poblador rural en la ciudad suelen cumplir un papel importante los lazos comunales que se desplazan a las áreas urbanas, lo que permite que la reproducción del migrante dependa no solo de las relaciones familiares sino también de otras más amplias. A pesar de ello, a medida que pasa el tiempo son evidentes los costos: los riesgos de crisis de identidad, descomposición familiar, reducción o pérdida de la red protectora de la comunidad, cuando no una estabilidad en la pobreza.

Más que en el Perú, el fenómeno de la doble residencia está muy extendido en el altiplano boliviano, donde las fronteras entre la vida rural y la vida urbana son difíciles de establecer. La reproducción de estas familias depende de la habilidad para vivir entre dos mundos, el rural y el urbano.

Pero las migraciones también se dirigen hacia nuevas zonas de colonización, generalmente en áreas ocupadas por bosques, donde, con frecuencia, los campesinos compiten por el control de los recursos con las poblaciones nativas. Su escasa familiarización con las nuevas condiciones ecológicas y las distancias de los mercados traen como consecuencia la depredación de la flora y la fauna. En el caso de Bolivia, el problema campesino del altiplano se prolonga hacia las tierras del Oriente; en el Perú, hacia los valles de la ceja de selva.

Las migraciones plantean varios desafíos a las ONG, entre los que podemos destacar: (a) la dificultad de trabajar localmente para el desarrollo

rural con una población en parte ‘flotante’; y, (b) la dificultad de vincular el trabajo de desarrollo local en un espacio limitado (la comunidad, el distrito, el cantón) con el espacio mucho más amplio en el que se desenvuelven realmente las familias campesinas.

Aun en las comunidades campesinas menos dinámicas, con familias más conservadoras y menos móviles, todos estos cambios contribuyen a una diferenciación interna de su población. No es que antes no hubiese diferencias, sino que estas se han agudizado: diferencias económicas, pero también en los niveles de educación y en las oportunidades disponibles. Las ONG que tienen proyectos en las comunidades se ven confrontadas a decidir con qué sector o sectores de comuneros deben trabajar, para lo cual deben explicitar cuáles son los criterios de selección, tanto económicos cuanto culturales, de género, de edad, etcétera. La selección del sector (beneficiario, cliente, contraparte, grupo objetivo, grupo meta o como quiera llamársele) define en buena parte la orientación principal del proyecto. No es infrecuente que el sector escogido por un proyecto contradiga los objetivos explícitos de este; así, un proyecto productivo puede ser más exitoso si se trabaja con los campesinos con mayores recursos y más educados que con los más pobres y menos educados, a los que se supone que debería beneficiar en primer lugar. En todo caso, el afán ideal de que todos los comuneros sean iguales no es realizable, y las ONG deben ser explícitas en la definición de la población que quieren involucrar en sus proyectos; además, deben estar alertas: (a) a que no se profundicen las desigualdades; (b) a que los más pobres y en situación de mayor riesgo no sean excluidos de los programas y proyectos; y, (c) a que ciertas acciones sí tiendan a involucrar a los más pobres: es el caso, por ejemplo, de la provisión universal de servicios básicos y el mejoramiento de ciertas tecnologías productivas.

Los enfoques relativamente nuevos de desarrollo rural, que enfatizan la importancia del territorio, sin embargo, abren perspectivas mayores para la superación de la pobreza rural, pues no concentran los beneficios del desarrollo en grupos metas delimitados, sino en la población de todo un territorio.¹⁸

¹⁸ La literatura es relativamente abundante; algunos textos de obligada lectura son: Chávez, Gonzalo y Fernanda Wanderley: “Viabilidad del programa de cofinanciamiento de Holanda para el desarrollo rural en Bolivia” (enero del 2004); Dirven, Martine: “El cluster: Un análisis indispensable... una visión pesimista” (Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Estudiantes de Economía. Universidad Nacional San Antonio de Abad del Cusco, Perú, del 13 al 18 de noviembre del 2000); Boisier, Sergio: “Desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico” (CEPAL, 1998); del mismo autor: “Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial” (junio del 2001); Saraceno, Elena: “Vínculos urbano-rurales, diversificación interna e integración externa: La experiencia europea”, en *Debate Agrario* n.º 32. Lima: CEPES, febrero del 2001.

Cambios en las políticas

Asimismo, cambiaron las políticas gubernamentales. En el tercer cuarto del siglo pasado se realizaron en ambos países reformas agrarias. Aunque los tiempos, las circunstancias, los métodos y los actores fueron muy diferentes, las reformas agrarias aplicadas en el Perú y en Bolivia revolucionaron las relaciones sociales propias del régimen de hacienda y redistribuyeron las tierras, lo que incrementó el número de pequeños productores. En Bolivia, sin embargo, se formaron en las décadas siguientes grandes propiedades en las nuevas tierras del Oriente, amplísimo espacio en el que coexisten, en una mezcla incómoda y frecuentemente conflictiva, una agricultura empresarial grande y moderna, grandes extensiones privadas improductivas, comunidades originarias y colonos provenientes del altiplano. A diferencia del Perú, el tema de la reforma agraria es, pues, de toda actualidad en Bolivia. En este país la legislación vigente refleja la diversidad de situaciones: las reglas de juego son diferentes para las tierras de las áreas más modernas, para las que rige el libre mercado, mientras que son intangibles las tierras comunales y las de los pequeños agricultores. En el Perú, en cambio, la legislación de tierras es extremadamente liberal, y pueden ser transferidas a terceros cualquier tipo de tierras. Sin negar que existan problemas de tenencia, en el Perú no hay nada más distante de las expectativas de la población rural que una nueva reforma agraria.

A partir de la década de 1980, los aires neoliberales fueron instalándose en ambos países. Los estados modificaron su papel de interventores activos en los sectores económicos para dejar al mercado y a la iniciativa privada la responsabilidad del desarrollo, opción que no solo no ha dado los resultados esperados sino que, en muchos aspectos, ha empeorado la situación socioeconómica de vastos sectores de la población. Las políticas intervencionistas predominantes hasta la década de 1980 y que incluían alguna forma de apoyo a ciertos sectores de productores agrarios empobrecidos, a través de instituciones como la banca estatal de promoción, fueron reemplazadas por el abstencionismo estatal a favor de los mecanismos del mercado, y por programas de alivio de la pobreza orientados a paliar temporalmente la miseria de una parte de la población. Así, algunas ONG asumieron la responsabilidad de desempeñar algunas funciones que usualmente correspondían al Estado y que fueron total o parcialmente abandonadas por este, ya sea por opción política, por el empobrecimiento y mala gestión de los recursos públicos o por ambos a la vez. En esta orientación podemos incluir programas de salud, de educación y capacitación, de construcción de infraestructura, de protección de la niñez. Otros programas surgieron ante el fracaso del sector empresarial privado para asumir, en reemplazo del Estado, funciones como la de prestación de servicios financieros y técnicos a campesinos. Aun cuando puede ser inevitable que las ONG cumplan con algunas tareas que corresponden al Estado, estas deben exigir con firmeza que los gobiernos asuman sus responsabilidades, entre ellas la puesta a disposición

de bienes públicos como la infraestructura indispensable para el desarrollo económico y la provisión de servicios —básicamente salud y educación— que garanticen un mínimo de desarrollo humano, estableciendo prioridades según las áreas y las poblaciones más necesitadas.

En otra dimensión, las instituciones políticas también se modificaron. Los partidos políticos en el Perú se debilitaron desde la década de 1980, y en la de 1990 alcanzaron niveles críticos de debilidad orgánica y falta de representatividad, mientras que en Bolivia las estructuras partidarias mantuvieron su presencia, aunque también con graves problemas de representatividad que se han agudizado en los últimos meses. La crisis de representatividad en ambos países está en el origen de muchos de los actuales problemas sociales y políticos más visibles, dado que amplios sectores de la población, en particular los más marginados, no tienen canales formales y establecidos de expresión y de negociación de sus intereses, por lo que acuden con frecuencia a las movilizaciones, en ocasiones violentas, para lograr ser escuchados y la satisfacción de sus reivindicaciones. Las ONG, a este respecto, tanto en las áreas rurales cuanto en las urbanas, asumieron también algunas de las responsabilidades de los partidos, canalizando eventualmente las reivindicaciones de los sectores populares, preparando propuestas y presionando para que sean aceptadas por las instancias de gobierno, y haciendo que la población marginada tome conciencia política.

En una tercera dimensión de la política también han ocurrido importantes cambios que afectan a la sociedad rural y que condicionan las actividades de las ONG. Nos referimos a la descentralización del Estado. La experiencia de la Participación Popular en Bolivia se acerca ya a una década; en el Perú la regionalización es mucho más joven, pero aparece como irreversible. En términos comparativos con años anteriores, hoy día los gobiernos locales y regionales disponen de mayores recursos y tienen más atribuciones (aun cuando ambos son claramente insuficientes), y son las instancias del Estado que están más cerca de la población rural. Esta mayor cercanía y una cierta ideología participativa que se ha ido difundiendo lenta pero progresivamente en la población —en parte gracias a las ONG—, abre oportunidades que no existían hace apenas diez años. El reto es que sean bien aprovechadas. En este terreno las ONG han encontrado otro campo de acción: el del apoyo a la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Como ya hemos adelantado, estos cambios han influido en la manera como las organizaciones no gubernamentales perciben la problemática agraria. Con diferentes grados de intensidad, tanto en el Perú cuanto en Bolivia las ONG no solo fueron aceptando la realidad del mercado —antes rechazado por ellas mismas por considerársele destructor de la organización y de los valores campesinos—, sino que muchas reorientaron su trabajo para que los campesinos, sean o no comuneros o comunarios, se integrasen precisamente a los mercados en condiciones ventajosas que les permitiesen reducir el riesgo intrínseco a este proceso. Los proyectos técnico-económicos —productivos desde distintas vertientes: agricultura convencional, orgánica, ecológica,

tradicional, formas eclécticas; de comercialización; de asociación con fines económicos; de introducción de nuevas tecnologías, como el riego por aspersión; de construcción de infraestructura; de prestación de servicios: financieros, asistencia técnica, etcétera, y otros más— se multiplicaron, generalmente asociados con asesorías institucionales. Aun cuando sus propósitos fuesen planificadamente acotados, muchos de estos proyectos fueron presentados en la documentación como de ‘desarrollo rural’, término que en cualquier acepción implica mucho más que mejoramiento de las condiciones y los resultados materiales del proceso productivo. Desde esta orientación economicista y tecnocrática (palabras que en este contexto no tienen connotación peyorativa), las ONG han acumulado una rica y útil experiencia. Lamentablemente, la casi total ausencia de sistematizaciones, de estudios comparativos y de registros de experiencias de prueba-y-error no han permitido hasta el momento convertir las experiencias en conocimientos compartidos.

Puede apreciarse fácilmente que las ONG orientadas al desarrollo rural han tenido una gran capacidad de adaptación a las condiciones del entorno. Esto es sin duda meritorio, pues expresa creatividad y a veces acertada intuición. En ese camino, muchas se han especializado y ganado en profesionalismo. Pero presentan también un lado precario: frente a la variedad de retos y demandas, tienen dificultades para perfilar con mayor precisión cuáles deben ser sus funciones y roles más allá de la mera respuesta a los cambios del entorno. Por otro lado, esta adecuación y adaptación no ocurre en todos los campos: varios procesos mencionados en párrafos anteriores (migraciones, diversificación de las actividades económicas en las áreas rurales, peso creciente de los ingresos de origen no agrícola en las familias rurales, cambios demográficos, etcétera) no son debidamente analizados y enfrentados o aprovechados. Las preguntas sobre las funciones y los roles de las ONG que se orientan al desarrollo rural siguen siendo válidas, y este documento tan solo pretende contribuir a la construcción colectiva de las respuestas.

A cierto nivel, estas pueden ser muy complejas. Así, si se reconoce que la pobreza es un problema estructural y sistémico, que sus causas contemporáneas tienen que ver con una exclusión *deliberada*, entonces las funciones de las ONG orientadas al desarrollo rural, *como colectividad*, no pueden limitarse a la búsqueda de mejoras de las condiciones de vida en el ámbito local; deben ampliarse para apuntar también al cambio estructural y sistémico.

INTERCULTURALIDAD Y CAMBIO

Bolivia y el Perú son países multiculturales. En ellos no solo coexisten diferentes culturas; además, estas se relacionan entre sí, y en esa interrelación se van transformando.

Por razones históricas, la herencia cultural hispánica —complementada por la influencia de otras culturas occidentales— es dominante en los dos

países, y ha subordinado a las demás. Esta es una situación que debe ser analizada y enfrentada con inteligencia, pues el tema cultural es muy sensible, dado el alto contenido afectivo, emocional y valorativo de las diferencias y conflictos culturales. Siempre está presente el peligro de una interculturalidad entendida como exacerbación de la identidad étnica.

No es este un tema solamente andino: el proceso de globalización ha evidenciado, por un lado, que, lejos de homogeneizar las culturas locales, estas pugnan por su vigencia y visibilidad en distintas partes del mundo; y, por otro lado, la persistencia y masividad de las migraciones internacionales desde los países pobres hacia los países ricos están planteando a unos y otros problemas de asimilación y de identidad en términos que pueden ser muy conflictivos.

En nuestros países, la hegemonía de la herencia cultural occidental tiene un correlato en la diferencia entre el campo y la ciudad: por un lado, la ciudad es mucho más ‘occidentalizada’ que el campo; por otro, las culturas no occidentales son básica (aunque no exclusivamente) rurales y, más específicamente, campesinas. Es importante considerar que en cualquier sociedad, aun en aquellas consideradas relativamente homogéneas (como la inglesa o la francesa), *hay diferencias culturales notables entre el campo y la ciudad*, y que rasgos que son considerados ‘occidentales’ o ‘no occidentales’ en nuestros países en realidad deberían ser más propiamente calificados como ‘urbanos’ o ‘rurales’.¹⁹

La creciente urbanización de nuestras sociedades, por lo tanto, tiene impactos culturales muy grandes. Por un lado, la lengua castellana y los rasgos culturales urbano-occidentales incrementan su importancia cuantitativa y cualitativa; por otro, los migrantes rurales que se asientan en las ciudades modifican los rasgos culturales urbanos.²⁰ Las áreas rurales están cada vez más influidas por la cultura urbana, a través de las relaciones mercantiles; la educación formal; las migraciones temporales y permanentes; la densificación de las redes de transporte y de comunicación; la difusión de la radio, la televisión y, crecientemente, de la internet.²¹

¹⁹ En la introducción al importante libro *Peasants and Peasant Societies* (G. B.: Penguin Books, 1973), el editor, Teodor Shanin, afirma que entre los campesinos de diferentes sociedades —Turquía, la China, el Japón, la India, Tanzania, Colombia, etcétera— existen numerosas similitudes. Reconoce, obviamente, que las diversas experiencias históricas determinan también características diferentes (pp. 12-13).

²⁰ Quizá la expresión cultural más llamativa de estas mezclas culturales sea la ‘nueva’ música popular urbana: en el Perú, la *tecnocumbia*, la música *chicha*. En Bolivia, más que en el Perú, fiestas campesinas se han convertido en importantes manifestaciones culturales urbanas, como la del Cristo del Gran Poder en La Paz. Las estrategias comunitarias de adaptación de los migrantes rurales en las ciudades es también un rasgo rural implantado en las áreas urbanas.

²¹ El inexorable incremento de la demanda de productos de origen agrario por el mero crecimiento demográfico (y por el aumento de la capacidad de consumo de la población, cuando ello ocurre) ejerce una fuerte presión sobre la producción por unidad de super-

Los cambios culturales no están exentos de conflictos pues, como ya se mencionó, la cultura es vivida de manera íntima tanto por las personas cuanto por las comunidades. Los cambios culturales pueden ser percibidos como amenazantes no solo de las identidades individuales y colectivas, sino también de los valores que dan sentido a la vida. Cuando las diferencias políticas se mezclan con las culturales, los campos de conflicto pueden ampliarse y agudizarse. En efecto, poner el acento en primer lugar en las diferencias culturales puede introducir elementos de diferenciación y separación al interior de sectores sociales cuyos intereses socioeconómicos son, por el contrario, similares. Pero, por otro lado, la subordinación de la esfera política a la esfera cultural puede dificultar tremendamente la gobernabilidad de un país.²² En este sentido, la situación de Bolivia es bastante más polarizada y complicada que la del Perú.²³

Los problemas planteados por la multiculturalidad y las relaciones interculturales afectan de manera muy directa a las ONG que promueven el desarrollo rural en las áreas andinas. Como agentes de cambio (técnico, social, económico, político o directamente cultural), las ONG ejercen inevitablemente una influencia cultural en la población campesina. Conviene ser conscientes de este hecho que, en sí, no es ni bueno ni malo. El problema no es que las culturas cambien —lo hacen independientemente de nuestra voluntad—, sino que esos cambios contribuyan a la ampliación de los horizontes y las oportunidades de la población, que fortalezcan el desarrollo humano y equitativo.

ficie cultivada o por trabajador agrícola; esta presión por mayor productividad agrícola implica la adopción de cambios tecnológicos y de gestión, lo que, a su vez, influye inevitablemente en culturas que están más adaptadas a economías de autoconsumo. Algunos rasgos culturales rurales enraizados en la tradición pueden ser modificados por la mera introducción de nuevas prácticas de cultivo. Así, un ejemplo típico es la introducción de nuevas técnicas de riego, que representan un drástico cambio en el uso del tiempo de los campesinos, liberando mano de obra y modificando la organización de las familias. Los campesinos no siempre aceptan cambiar sus tecnologías, a pesar de las exigencias de las transformaciones del entorno; la preferencia por mantener las tecnologías tradicionales no siempre obedece, sin embargo, a resistencias culturales, sino al hecho de que son “maneras fehacientemente comprobadas de minimizar los riesgos de pérdidas totales que pueden conducir a situaciones de hambruna”, como sostiene convincentemente Sutti Ortiz en “Reflections on the Concept of Peasant Culture and Peasant Cognitive Systems”, en Shanin, *op. cit.*, p. 334.

²² Una línea de reflexión importante alrededor de la multiculturalidad es cómo hacer compatible la democracia y los valores ciudadanos, que inciden sobre todo en los derechos individuales, y los derechos culturales, que son por su naturaleza colectivos. Los aportes del canadiense Will Kymlicka son muy útiles para revisar las perspectivas desde las cuales estos mismos problemas son analizados en nuestros países (véase su *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós, 1996).

²³ Sin embargo, en el Perú el tema está atrayendo cada vez más la atención, como lo ilustra la realización, en el 2002, de seminarios y talleres y la publicación de un importante libro (*Interculturalidad y política: Desafíos y posibilidades*. Editado por Norma Fuller. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú/Universidad del Pacífico/Instituto de Estudios Peruanos, 2002).

El desafío de las ONG en este terreno consiste pues en cómo ayudar a que las relaciones interculturales, lejos de profundizar el dominio de una cultura sobre otra, contribuyan a un enriquecimiento recíproco. Las culturas campesinas experimentarán posiblemente un cambio mayor que las urbanas, por el hecho de que aquellas están menos ‘preparadas’ que estas para dialogar con el inevitable proceso de modernización y globalización económica, técnica, social y cultural. Pero más que una inevitable ‘homogeneización’ cultural, esto puede significar un *aggiornamento* cultural. En la medida en que el quechua o el aimara, por ejemplo, desarrollen la capacidad de ‘conversar’ con las demás culturas,²⁴ se fortalecerán; paradójicamente, lo contrario es obvio: cuanto más incapaz sea una cultura de relacionarse fuera de ella, tanto menos capaz será de resistir o asimilar creativamente la influencia de culturas más dominantes, y más posibilidades habrá de que se mantengan subordinadas.

LAS ONG: ALCANCES Y LIMITACIONES

¿QUÉ PUEDEN Y DEBEN HACER LAS ONG?

En general, no hay una agenda definida de una vez por todas que permita responder de modo tajante a esta pregunta, pues el crecimiento y multiplicación de las ONG como *fenómeno internacional contemporáneo*, y no solo nacional o local, están relacionados con procesos complejos que se encuentran en pleno desarrollo en las décadas más recientes, algunos de los cuales se mencionan a continuación:

a. Incapacidad de los estados para resolver sustanciales problemas políticos, sociales, económicos y otros. Frente a ello surgen ONG que suplen la ausencia del Estado (en salud, educación, infraestructura, cultura, etcétera). Es una *función supletoria* vinculada a la tarea del desarrollo social y económico, punto que se desarrollará más adelante.²⁵

b. Cuestionamiento de las instituciones políticas tradicionales —como los partidos políticos—, por su escasa capacidad para representar los intereses de las mayorías. Ante estas carencias, muchas ONG promueven la participación política de los sectores menos favorecidos, apoyan la consolidación de organizaciones de base y facilitan canales de acceso, y enarbolan propuestas y reivindicaciones cuando los partidos no cumplen estas

²⁴ Es muy interesante cómo culturas minoritarias dentro de varios países europeos mantienen su fuerte identidad: el peso de las culturas mayoritarias no las ha debilitado. Más aun: esta identidad cultural puede ser un ‘activo’ económico.

²⁵ Esta función supletoria, sin embargo, puede ser funcional a los estados que por opción ideológica o por privatización de los intereses públicos renuncian a asumir responsabilidades que les corresponden frente al desarrollo social y económico.

funciones, para presionar sobre los gobiernos y sobre los poderes fácticos. Es esta una *función política*.

c. Conciencia creciente de la población de sus derechos humanos y civiles y de que la sociedad civil tiene el derecho y la obligación de actuar en asuntos de interés público reservados antes al Estado. Muchas ONG contribuyen a que la sociedad civil amplíe esta conciencia y asuma responsabilidades (como ejercer vigilancia a las autoridades públicas, intervenir en cuestiones relativas al medio ambiente, etcétera). Las ONG desempeñan, en este caso, una *función concienciadora*.

d. Surgimiento de nuevos problemas o temas (o mayor visibilidad de problemas existentes) que, por su novedad, no son enfrentados por instituciones estatales y privadas tradicionales. Muchas ONG surgen y se desarrollan en parte como un esfuerzo para que estos temas sean incluidos en la agenda pública (género, tolerancia sexual; medio ambiente; respeto de los derechos humanos en general, de los derechos étnicos, derechos de los menores, de los discapacitados, participación ciudadana, educación ciudadana, responsabilidad social, derechos de consumidores) y para proponer soluciones y contribuir a que estas se ejecuten. Dado que algunos de estos nuevos problemas cobran especial importancia por el proceso de globalización, hay corrientes de ONG que cumplen un papel importante en contribuir a forjar una sociedad civil internacional que esté en la capacidad de intervenir en la orientación de la globalización.

A fin de cuentas, las actividades de las ONG están definidas, pues, no por entes formales externos —como el Estado o alguna entidad privada—, que fijan y delimitan los campos que pueden cubrir y las funciones que pueden desempeñar, sino por *demandas sociales* más o menos explícitas que no son satisfechas por instituciones existentes (como el propio Estado). En este sentido, las ONG son ‘instituciones orgánicas’²⁶ de la sociedad civil (lo que no quiere decir que *la representen*).

Aun con el riesgo de caer en un cierto esquematismo, conviene enumerar algunos roles que las ONG están cumpliendo, sin prejuzgar sobre sus resultados:

- *Generar y actualizar conocimientos y análisis sobre procesos sociales, políticos y económicos.* Algunos de los temas y procesos tratados más importantes, y cuyo análisis debe ser profundizado, son la interculturalidad, la diferenciación interna de las organizaciones comunales, los procesos de migración, la multirresidencia, el concepto de lo andino, los mecanismos y poderes de mercado y de economía local, nacional e internacional. Las ONG deben reforzar la sistematización de sus experiencias de promoción del desarrollo rural, extraer lecciones y difundirlas.

²⁶ ‘Orgánico’ en un sentido análogo al concepto de intelectual ‘orgánico’ a una clase social determinada.

- *Generar información y darle valor agregado.* Las ONG generan información, y algunas también la procesan de modo que sea útil para los propósitos del desarrollo rural. El tema de la información, en un sentido más amplio, incluye poner al servicio de la población rural las nuevas tecnologías de información y comunicación, para acceder de manera directa y actualizada a la información política, judicial, intercultural, de mercado y otras.
- *Generar estrategias adecuadas para procesos de desarrollo social y económico.* Las estrategias de desarrollo son variadas y de diferentes niveles. Un enfoque como el del desarrollo rural territorial permite tomar en consideración y aprovechar varios de los procesos que han sido reseñados en otras partes de este documento, como la multiplicación de las actividades extraprediales, las ventajas de la diversificación económica, la realidad de la multiresidencia, la innovación tecnológica, la incidencia ciudadana y otros. Es importante también elaborar estrategias que permitan alcanzar la seguridad alimentaria de la población rural pobre.
- *Identificar las potencialidades para el desarrollo económico local.* Algunas ONG aprovechan los conocimientos locales, aunque es posible que aún haya mucho por explorar. Algunas potencialidades prometedoras son el aprovechamiento del inmenso potencial forestal de las zonas andinas y la promoción de cadenas productivas. También, las posibilidades de empleos extraprediales para campesinos minifundistas.
- *Promover el acceso a los mercados.* El acceso a los mercados debe significar ventajas —y no desventajas— para los campesinos. Para que así sea, es útil contar con un enfoque que comprenda cada vez más de la cadena de valor. Además, deben demandar la infraestructura necesaria.
- *Promover la formación y consolidación de organizaciones de productores.* Esta función ha sido, para muchas ONG, de las más antiguas. Sin embargo, varias han apoyado la formación/consolidación de organizaciones gremiales (organizaciones comunales, sindicatos, etcétera) que sí se dedicaron al desarrollo de la producción, pero sin optar por productos específicos dedicados al mercado; pocas han invertido explícitamente en organizaciones de productores (Coraca, etcétera), buscando entre ellos ventajas económicas de escala. Además, muchas veces la agenda política, sindical o gremial prevalecía sobre la agenda económica de estas organizaciones, por lo que la agenda económica quedó menos desarrollada. Es indispensable actualmente, para que los campesinos estén mejor situados para aprovechar las ventajas y reducir las desventajas de los mercados, del procesamiento de los productos y del sector de servicios.
- *Facilitar la gestión local o regional.* La descentralización y la participación popular requieren de apoyo en los procesos de planificación local/infraestructura local, y muchas ONG han respondido positivamente, facilitando educación ciudadana y asistencia técnica. También apoyan en la provisión de servicios básicos para la población.

- *Construir y facilitar redes de alianzas.* Las ONG promueven la formación de redes con organizaciones similares y con otros actores, incluyendo los eslabones de la cadena de cooperación. Existen diferentes tipos de redes, como aquellas orientadas a la construcción de conocimientos, los consorcios creados con fines específicos (microcrédito, medio ambiente, derechos humanos, feminismo, descentralización) o temáticos, alianzas estratégicas o coyunturales de incidencia; también asociaciones de tipo más corporativo.
- *Incidir en políticas públicas.* Este es también un rol antiguo de las ONG. Sin embargo, los campos de incidencia y las prioridades se modifican con el tiempo. Actualmente debe exigirse que el Estado permita el acceso de la población rural a los servicios básicos; que las condiciones de inserción en los mercados internacionales (sobre todo los acuerdos de comercio) sean favorables a los agricultores; que el proceso de descentralización avance con más recursos; promover el enfoque renovado de reforma agraria, etcétera. La necesidad de tener una mayor capacidad de propuestas consensuadas, y no solo recurrir a la protesta, la demanda y la exigencia diversa, plantea nuevos requisitos y requerimientos a las ONG y a otros actores civiles en los diferentes niveles (local, nacional e internacional).
- *Control y vigilancia social.* Varias ONG realizan una labor de vigilancia de las orientaciones y acciones del Estado, sea directamente, sea apoyando a asociaciones de la sociedad civil que tienen ese propósito. También en los niveles regionales y locales (descentralización y participación popular) contribuyen a la organización de sistemas de vigilancia del desempeño de las autoridades y a facilitar el entrenamiento de representantes de la sociedad civil.
- *Estimular y moderar procesos de diálogo y encuentro entre diferentes sectores de la sociedad.* Muchas ONG están empeñadas en la creación, ampliación y consolidación de espacios de diálogo entre diversos sectores sociales y a propósito de diferentes temas relevantes (intercultural, por ejemplo). También apoyan la coordinación entre organizaciones campesinas y promueven su representación política.
- *Promoción de servicios específicos.* También tradicionalmente, muchas ONG se han dedicado a la prestación de servicios como los de formación, capacitación, asistencia técnica, financieros, apoyo legal, salud, etcétera.

La diversidad de funciones que desempeñan las ONG las pone en relación con múltiples actores, mucho más variados que simplemente los beneficiarios, las agencias u otras ONG. Entre ellos se encuentran las instituciones públicas nacionales, regionales y locales; profesionales diversos, universidades; PYME, gremios, organizaciones de productores, empresarios, comerciantes, transportistas, medios de comunicación; iglesias, agencias de cooperación bilaterales, instituciones multilaterales, etcétera. Aunque son necesarias, dado que alcanzar los logros propuestos depende muchas veces de la modalidad de relación establecida, las ONG no siempre definen políticas con estos diferentes tipos de actores.

La función supletoria: Los proyectos de desarrollo

La función supletoria es la que caracteriza sobre todo a los proyectos concretos de desarrollo.

¿Cuáles son los límites y las posibilidades de esa función supletoria; es decir, de los proyectos concretos de desarrollo por las ONG?

Los procesos de cambio promovidos por las ONG a través de los llamados ‘proyectos de desarrollo’ tienen dos restricciones que podríamos considerar intrínsecas dadas las características de la cooperación internacional: su horizonte temporal corto y su localismo.²⁷

Los procesos —adopción de tecnologías nuevas o de formas de gestión, por ejemplo— son complejos y su consolidación suele ser lenta. Esto se debe, entre otras razones, a que lo que se cambia debe mostrar su superioridad técnica, económica, social y ecológica respecto de lo que se está reemplazando. Si esta superioridad no es manifiesta para los beneficiarios, es probable que estos no adopten el cambio una vez que la ONG se retire. La consolidación de los cambios puede requerir de un tiempo que fácilmente supera el número de años por los que están financiados los proyectos.

Además, los proyectos ejecutados por las ONG son localistas, en el sentido de que suelen cubrir áreas y poblaciones muy pequeñas. Dada esta pequeña escala, los logros, cuando son cuantificables, no alteran para nada las estadísticas oficiales, que son demasiado agregadas. Son las estadísticas oficiales las que dan cuenta, dentro de los países y para el extranjero, de las variaciones en la situación económica y social de la población. Para la opinión pública, tanto la de los países donantes cuanto la de los nuestros, los efectos pueden aparecer, así, como ‘invisibles’.

¿Dónde estaría, entonces, la relevancia de los proyectos de desarrollo rural ejecutados por las ONG?²⁸

Ella estaría dada, en primer lugar, por la *calidad* de los cambios que se producen. En segundo lugar, porque la mayor parte de los proyectos pueden ser considerados como *hipótesis* cuya comprobación es realizada en el desenvolvimiento mismo de la ONG y por sus resultados. Convendría que las acciones e intervenciones de las ONG fuesen planteadas de esa manera —como hipótesis—, tanto para explicitar los supuestos que con frecuencia subyacen de manera implícita (al ser implícitos no son puestos en discusión

²⁷ Otras restricciones obedecen a limitaciones de las propias ONG pero que pueden ser superadas por ellas mismas (varias son detectadas por Bebbington; en este mismo documento se hace también referencia a algunos); otras limitaciones provienen de contextos más amplios, de las políticas gubernamentales, etcétera.

²⁸ Los argumentos que se señalan a continuación siguen, de manera a veces literal, a los expuestos en la introducción al libro *Desarrollo rural: Organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional*. Fernando Eguren y Juan Rheineck, editores. Lima: ICCO/CEPES, 2000, pp. 23-25.

y, por lo tanto, pueden ser muy frágiles), cuanto para seguir de manera planificada los pasos requeridos para la comprobación de un cuerpo de hipótesis. Siguiendo este criterio, la *sistematización* de las experiencias constituiría una necesidad y un valioso instrumento de análisis de la validez o no de las hipótesis, y permitiría que nuevas intervenciones construyan sobre esas experiencias, mejorando su calidad y eficacia. La sistematización trascendería, así, los límites en los cuales suele encerrarse: un recuento ordenado de actividades.

Las hipótesis deberían referirse por lo menos a la relación entre:

- el tipo de cambio que se busca (en las formas de organización de la producción, en el tipo de tecnologías utilizadas, en los comportamientos de los campesinos, en el funcionamiento de las organizaciones, etcétera);
- los instrumentos y métodos adecuados para lograr esos cambios —la capacitación, la demostración, la construcción de infraestructura, las características del equipo profesional, entre otros—; y,
- las condiciones —locales y supralocales— requeridas para que esos cambios se consoliden en el tiempo, más allá de la ONG promotora.

La relevancia de los proyectos de las ONG estaría dada, en tercer lugar, por la replicabilidad, por la posibilidad de que los cambios logrados sean difundidos, con las adaptaciones necesarias, en otros lugares. Esta supone que los cambios introducidos, sean tecnológicos, institucionales, de infraestructura productiva u otros, resulten sostenibles, por lo menos social y económicamente; es decir, que no requieran de un sistemático apoyo externo o de un flujo regular de subsidios. Con esto se supera en parte la restricción del alcance local de los proyectos.

Finalmente, su relevancia estaría dada por su potencialidad para convertirse en políticas públicas, única manera de que las propuestas derivadas de los proyectos puedan tener efectos en niveles superiores a los distritales. Para que esta potencialidad se convierta en una realidad, sin embargo, no basta que las propuestas sean importantes y muy bien sustentadas: hace falta una capacidad de *mercadeo social* e incidencia, cuyo desarrollo en nuestros países es incipiente. Esta es una tarea que merece mucho mayor atención que la que se le otorga actualmente. Es parte de la función política realizada por las ONG.

Las ONG y la política

La función política de las ONG ha acompañado su evolución desde al menos la década de 1970, con énfasis y orientaciones variadas. Es difícil hacer generalizaciones, dado que, por lo general, las ONG mantienen entre sí autonomía en la definición de sus orientaciones políticas. Sin embargo, cabe poca duda de que en periodos determinados han tenido

opciones bastante similares. En una época de gobiernos fuertemente reformistas las ONG apoyaron directamente a las organizaciones populares de distinto tipo, y a menudo mantenían relaciones fluidas con partidos políticos de orientación popular, con la perspectiva de ahondar y consolidar las reformas emprendidas. Mientras que en contextos de gobiernos autoritarios o dictatoriales las ONG pasaron a formar parte de la oposición democrática.

En el marco del neoliberalismo, la mayoría de ONG optó —o confirmó—, en la práctica, por la aceptación, en lo político, de la democracia representativa (aunque criticando sus deficiencias y limitaciones)²⁹ y, en lo económico, por la economía de mercado (cuestionando, no obstante, sus limitaciones y excesos).³⁰ Estas posiciones, sin embargo, admiten matices, a veces importantes, según el balance entre el grado de aceptación o de crítica adoptado por cada ONG. Nuevos temas fueron introducidos, a veces desde fuera, a través de la cadena de cooperación, que fueron ampliando el rango de lo político hacia dimensiones antes ignoradas por la política convencional, en particular las perspectivas de género y ambiental.³¹

Como ya se mencionó, las insuficiencias de la democracia representativa han estimulado a muchas ONG a promover la participación política de los sectores menos favorecidos. Pero los retos políticos reales para el futuro tienden actualmente a presentarse alrededor de dos ejes principales, cuya magnitud excede largamente las posibilidades individuales y colectivas de las ONG, pero que, al mismo tiempo, hacen imprescindible su participación: la incapacidad de los regímenes democráticos representativos actuales para conducir a nuestros países por el camino del desarrollo humano, y el desplazamiento de los espacios de toma de decisión ante entidades nacionales e internacionales.

²⁹ Va abriéndose paso, en tiempos recientes, la propuesta de democracia participativa, tanto como una respuesta a las limitaciones de la democracia representativa cuanto como una proyección de las experiencias participativas de la Participación Popular boliviana, y de las Mesas de Concertación y el propio proceso de regionalización y descentralización en el Perú. Conceptualmente, sin embargo, es una propuesta aún poco desarrollada.

³⁰ El colapso de los socialismos reales estrechó las opciones políticas y económicas alternativas. Las agencias de cooperación también aceptaron —o confirmaron su aceptación— que el desarrollo y la superación de la pobreza en los países subdesarrollados podían lograrse con gobiernos democráticos representativos y con la economía de mercado.

³¹ Una de las razones por las que muchas ONG —y muchos funcionarios de las propias agencias de cooperación— tienen dificultades para *apropiarse de, e internalizar*; ambas perspectivas es que la conexión del tema de género y del medio ambiente con la política no aparece de manera directa y obvia, sino que requiere de una reflexión previa. Sin embargo, y quizá paradójicamente, las ONG especializadas en el tema de género y medio ambiente han sido muy exitosas en colocar ambos temas en la política nacional y de manera creciente en los “sentidos comunes” de las gentes.

Un decálogo para las ONG

Si se tratase de perfilar algunas características deseables para las ONG del Secretariado Rural, esta sería una relación adecuada, aunque ciertamente no exhaustiva:

- Capacidad innovadora: Experiencias, información actualizada y conocimientos, traducidos en nuevas estrategias que deben probarse en la práctica y ser monitoreadas y sistematizadas.
- Capacidades analíticas: Que permitan interpretaciones adecuadas de los contextos socioeconómicos y la identificación de oportunidades; que contribuyan a comprender la estratificación de la población y a conocer sus activos y necesidades, y a especificar con qué grupos o sectores sociales se va a trabajar, con qué activos y en respuesta a qué necesidades.
- Mantener un equilibrio entre la capacidad de propuesta y la de demanda y protesta ante los procesos de transformación social, analizando las amenazas y las oportunidades, así como las propias fuerzas y limitaciones.
- Capacidades de cabildeo y abogacía, para poder influir en las políticas en los ámbitos local, regional y, en lo posible, nacional. Para ello es importante establecer alianzas estratégicas.
- Ser flexible y capaz de adecuarse a varios roles, según las necesidades de los contextos, aprovechando y dejando espacio a los posibles aportes de otros actores.
- Ser transparente en la gestión operativa y administrativa (*accountability*); tener una relación responsable con los grupos meta y el público en general, aunada a una fuerte responsabilidad social y política, y disposición a rendir cuentas al grupo meta y a otros actores sociales.
- Tener una actitud y posición abiertas para poder articular y formar redes entre diferentes actores de la sociedad.
- Ser capaz de elaborar buenos proyectos y de ejecutarlos sobre la base de una adecuada planificación, con un sistema de supervisión que permita la corrección, cuando sea necesaria, y el aprendizaje, y con una capacidad evaluadora autocrítica.
- Poseer una cultura organizacional democrática y autocrítica, una voluntad y capacidad de autoaprendizaje.

La amplitud y magnitud de problemas y temas que son abordados por las ONG, sin embargo, no se corresponden con sus posibilidades reales para afrontarlos. Una de las principales razones es que su financiamiento depende de otras instituciones, públicas y privadas, nacionales pero sobre todo extranjeras. Esta dependencia, por un lado, hace posible su existencia; pero, al mismo tiempo, impone limitaciones que pueden ser cuantitativas (volumen de montos otorgados, duración del apoyo) o cualitativas (nivel de am-

biciones, tipos de intervención y de temas que son estimulados mientras otros son inhibidos o eventualmente proscritos). La relación ONG–agencia financiera es así, inevitablemente, de una ‘tensa cooperación’,³² sujeta a negociaciones constantes.³³

Las ONG del Perú y Bolivia orientadas a la promoción y apoyo del desarrollo rural cumplen, como conjunto, varias —si no todas— de las funciones señaladas anteriormente. Sin embargo, el énfasis posiblemente esté en la función *supletoria* y en la función *política*.

³² Lo que es diferente de una “cooperación conflictiva”.

³³ Esta relación, sin embargo, no necesariamente se agota en el financiamiento de proyectos. Puede extenderse a la reflexión conceptual, así como a alianzas de carácter más político, particularmente convenientes en un contexto de globalización, pues puede actuarse simultáneamente en una misma campaña en el norte y en el sur. Entre las varias significaciones de los encuentros de Porto Alegre está la de expresar hasta cierto punto un espacio simbólico de convergencia entre agencias del norte y organizaciones de la sociedad civil del sur.

Publicaciones recibidas

Nacionales

AGUA PARA VIVIR Y AGUA PARA LUCRAR

Raúl Wiener Fresco. Lima: Centro de Estudios de la Realidad Nacional Alberto Flores Galindo, 2005. 101 páginas.

AVANCES EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA REGIÓN CUSCO Y LAS PROVINCIAS DE CALCA, CUSCO, PARURO Y QUISPICANCHI

Eleana Llosa. Lima: COINCIDE/Oxfam GB, 2005. 97 páginas.

CONSTRUYENDO CIUDADANÍA: EL DERECHO HUMANO AL AGUA

Nora Cárdenas *et al.* Lima: CIES/CEDEP, 2005. 260 páginas (Diagnóstico y Propuesta n.º 17).

COSTOS Y BENEFICIOS DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS

Editado por Alan Fairlie. Lima: Fun-

dación Friedrich Ebert, 2005. 124 páginas.

CULTURA, DIVERSIDAD Y CONOCIMIENTOS ANTE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO: HACIA UN DIÁLOGO NACIONAL

Antonio Zapata. Lima: Itacab, 2005. 85 páginas.

DE COMUNEROS A CIUDADANOS: PRESUPUESTAR PARTICIPATIVAMENTE. EXPERIENCIA SOBRE LA NUEVA NORMATIVIDAD PARA ELABORAR PRESUPUESTOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE LA MAR-AYACUCHO Y TRES DISTRITOS RURALES

Raúl Wiener. Lima: CEDAP/Oxfam GB, 2005. 76 páginas.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC). INFORME ANUAL 2004: LO QUE SE DEBE CONOCER ANTES DE DECIDIR. EL IMPACTO DEL LI-

BRE COMERCIO EN LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PERÚ

Lima: Aprodeh/Cedal, 2005. 259 páginas.

DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA LOCAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN: UNA LECTURA A PARTIR DE DOCE EXPERIENCIAS

Juan Arroyo, Marina Irigoyen. Lima: CARE-Perú, 2005. 207 páginas.

ENTRE LA ILUSIÓN Y LA REALIDAD: LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN DOS PROYECTOS EDUCATIVOS DEL ESTADO

Rocío Trinidad. Lima: IEP, 2005. 295 páginas (Estudios de la Sociedad Rural n.º 29).

ESTADÍSTICAS DE LA ÚLTIMA DÉCADA: PRECIOS, PRODUCCIÓN Y POBREZA EN EL PERÚ

Rosa Morales Saravia. Lima: IEP, 2005. 121 páginas (Colección Popular n.º 3).

GÉNERO Y GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES: RESUMEN DE INVESTIGACIONES, EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS

Lima: Sepia, 2005. 154 páginas.

HACIA UNA ESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA ACTIVIDAD MINERA EN LOS ÍNDICES DE POBREZA EN EL PERÚ

José De Echave, Víctor Torres C. Lima: CooperAcción, 2005. 153 páginas.

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO: PERÚ 2005. HA-

GAMOS DE LA COMPETITIVIDAD UNA OPORTUNIDAD PARA TODOS

Lima: PNUD, 2005. 366 páginas.

JUNTOS LO DECIDIMOS, JUNTOS LO HACEMOS. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CARABAYA Y SANDIA: DE LAS DEMANDAS CIUDADANAS A LA GESTIÓN PARTICIPATIVA. INFORME DE SISTEMATIZACIÓN

Luis Pineda Blanco. Lima: SER/Oxfam GB, 2005. 89 páginas.

KOSHI SHINANYA AINBO: EL TESTIMONIO DE UNA MUJER SHIPIBA

Pilar Valenzuela Bismarck, Agustina Velerá Rojas. Lima: UNMSM, 2005. 247 páginas.

LOS PROCESOS DE DIÁLOGO Y LA ADMINISTRACIÓN DE CONFLICTOS EN TERRITORIOS DE COMUNIDADES: EL CASO DE LA MINA TINTAYA EN EL PERÚ

José De Echave, Karyn Keenan, María Kathia Romero, Ángela Tapia. Lima: CooperAcción, 2005. 103 páginas.

¿HAY LUGAR PARA LOS POBRES EN EL PERÚ?: LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD Y EL ROL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Editado por Patricia Zárate, Gonzalo Portocarrero, Francisco Sagasti, Martín Tanaka, Sue Unsworth. Lima: DFID, 2005. 267 páginas.

MAPEO DE LA SITUACIÓN SOCIAL E INSTITUCIONAL DEL PROYECTO LAS BAMBAS

Julia Cuadros, Jaime Consiglieri, José De Echave. Lima: CooperAcción, 2005. 56 páginas.

MÁS ALLÁ DE LA DOMINACIÓN Y LA RESISTENCIA: ESTUDIOS DE HISTORIA PERUANA, SIGLOS XVI-XX
Editado por Paulo Drinot y Leo Garofalo. Lima: IEP, 2005. 379 páginas (Estudios Históricos n.º 40).

LOS MÚLTIPLES CAMPOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ: UN RECONOCIMIENTO DEL TERRENO Y ALGUNAS REFLEXIONES
María Isabel Remy. Lima: IEP, 2005. 211 páginas (Ideología y Política n.º 23).

MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS Y CONFLICTO LOCAL: LAS LECCIONES DEL CASO DE ILAVE
Ramón Pajuelo. Lima: SER/Oxfam GB, 2005. 107 páginas.

OBRAS COMPLETAS III (I). BUSCANDO UN INCA: IDENTIDAD Y UTOPIA EN LOS ANDES
Alberto Flores Galindo. Lima: Sur, Casa de Estudios del Socialismo, 2005. 420 páginas.

EL PERÚ INVISIBLE: TENSIONES Y TENDENCIAS EN EL DESARROLLO RURAL ALTOANDINO
Alberto Graña. Lima: CEDEP, 2005. 311 páginas.

PLAN DE TRANSFERENCIAS SECTORIAL DEL QUINQUENIO 2005-2009
Lima: Grupo Propuesta Ciudadana,

2005. 101 páginas (Documento de Trabajo n.º 7).

LA POLÍTICA FORESTAL EN LA AMAZONÍA ANDINA. ESTUDIOS DE CASOS: BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ
Editado por Roxana Barrantes. Lima: CIES, 2005. 600 páginas (Diagnóstico y Propuesta n.º 16).

PORQUE EL PERÚ DEBE DECIDIR: ¡REFERÉNDUM YA! CAMPAÑA RADIAL
Lima: Aprovech, 2005 (CD en colección de CD).

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2006: INSTRUCTIVO DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PARA LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DEL PRESUPUESTO REGIONAL Y LOCAL
Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2005. 96 páginas (Documento de Trabajo n.º 6).

LAS PYME INDUSTRIALES EXPORTADORAS: EL CASO DE LA REGIÓN NORTE
Alan Fairlie. Lima: CIES/PUCP, 2005. 79 páginas (Investigaciones Breves n.º 21).

DE SABOR NACIONAL: EL IMPACTO DE LA CULTURA POPULAR EN EL PERÚ
David Wood. Lima: IEP/BCR, 2005. 282 páginas.

Internacionales

AMÉRICA LATINA 2003-2004. DEMOCRACIA Y DESARRO-

LLO: UNA MIRADA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

La Antigua Guatemala: ALOP, 2005. 177 páginas.

CAMBAS Y COLLAS: LOS PARADIGMAS DE UNA NUEVA NACIÓN

Alfonzo Roman H. Santa Cruz: Si-rena, 2005. 325 páginas.

LA ECONOMÍA MUNDIAL Y AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS, PROBLEMAS Y DESAFÍOS

Jaime Estay R. Reunión del Grupo de Trabajo Globalización, Economía Mundial y Economías Nacionales (1.ª edición: agosto del 2004). Buenos Aires: Clacso, 2005. 411 páginas.

ECHAR LA PUERTA ABAJO: POR QUÉ LAS NEGOCIACIONES EN LA OMC AMENAZAN A LOS CAMPESINOS DE LOS PAÍSES POBRES

Madrid: Oxfam International, 2005. 81 páginas (Informe de Oxfam n.º 72).

MOVIMIENTOS SOCIALES, POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEMOCRACIA. CONFERENCIA REGIONAL ANDINA

Editado por Gustavo Guzmán Saldaña. La Paz: Programa Andino de

Derechos Humanos/Azul Editores, 2005.

EL NUEVO DESAFÍO IMPERIAL

Leo Panitch, Colin Leys. Buenos Aires: Clacso, 2005. 288 páginas.

OECD-FAO AGRICULTURAL OUTLOOK: 2005-2014: HIGHLIGHTS 2005

s.l.: OCDE/FAO, 2005. 46 hojas.

PERÚ: MONITOREO DE CULTIVOS DE COCA 2005

s.l.: ONUDD, 2005. 79 hojas.

PUEBLOS INDÍGENAS, POBREZA Y DESARROLLO HUMANO EN AMÉRICA LATINA: 1994-2004. RESUMEN

Gillette Hall, Harry Anthony Patrinos. s.l.: Banco Mundial, 2005. 19 hojas.

LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES RURALES EN LA AGRICULTURA FAMILIAR DE CINCO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Marta B. Chiappe. Montevideo: ALOP, 2005. 33 hojas.

EL TRABAJO FORZOSO EN LA EXTRACCIÓN DE LA MADERA EN LA AMAZONÍA PERUANA

Eduardo Bedoya Garland, Álvaro Bedoya Silva-Santisteban. Ginebra: OIT, 2005. 56 hojas.

Sitios web sobre temas agrarios

PeruLáctea

Red de Información y Capacitación Agropecuaria. Sitio web especializado para ganaderos lecheros peruanos. Ofrece noticias, eventos, artículos técnicos, foros de discusión, directorio de instituciones, información de mercados y guía comercial.

<http://www.perulactea.com>

Arroz.com

Portal especializado en información para el sector arrocero internacional. Incluye noticias, eventos, precios, foros, enciclopedia y otros.

<http://arroz.com>

Junta Nacional del Café

Sitio web renovado de la JNC. Ofrece noticias, informes, vínculos, estadísticas, eventos, directorio, y los textos completos de las publicaciones *Aroma* y *Sabor y El Cafetalero*.

<http://www.juntadelcafe.org>

Coordinadora Rural

Ofrece información institucional, centro de documentación en línea y documentos a texto completo.

<http://www.cooru.org.pe>

Revista del Campo

Suplemento semanal especializado en temas agrarios del diario *El Mercurio* de Chile. \t “_blank” http://diario.elmercurio.com/2005/06/30/revista_del_campo/_portada/index.htm

Diario *El Universo* (Ecuador)-Información agropecuaria

Noticias relativas al sector agropecuario ecuatoriano, de actualización semanal.

universo.com/2005/06/30/71/agropecuario.html?EUID” \t “_blank” http://
www.eluniverso.com/2005/06/30/71/agropecuario.html?EUID

Revista *Claridades Agropecuarias*

Publicación mensual de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) de México. Trata un tema por número. En ejemplares recientes se ha abordado la agricultura orgánica, análisis de riesgos, ganadería lechera y almacenamiento de granos.
<http://www.infoaserca.gob.mx/claridades/>

Reporte Semanal del Comportamiento del Mercado Agropecuario Internacional

Editado por ASERCA de México. Incluye información sobre los mercados de maíz, trigo, algodón, soya, ganado bovino, café, jugo de naranja, cacao y azúcar. NK “<http://www.infoaserca.gob.mx/boletineszip/futuros.pdf>” \t <http://www.infoaserca.gob.mx/boletineszip/futuros.pdf>

Perú frente al TLC

Página web que busca contribuir a desarrollar un verdadero debate nacional en torno del TLC, facilitando a los ciudadanos información sobre los temas más sensibles de la negociación y haciendo visibles las posiciones críticas que el Gobierno peruano evita.
<http://www.perufrentealtlc.com/>

TLC al Día

Noticias relativas al TLC entre los países andinos y Estados Unidos en el sitio web desde la perspectiva colombiana. En el sitio web del diario *La República* de Colombia.
<http://www.larepublica.com.co/tlc/tlc.php>

Revista *Estudios Agrarios*

Publicación de la Procuraduría Agraria de México. El último número disponible contiene los trabajos ganadores del IX Premio Estudios Agrarios y VII Certamen Investigación Agraria “Doctor Arturo Warman Gryj” 2004.
<http://www.pa.gob.mx/publica/PA072701.HTM>

Informe Coyuntura Silvoagropecuaria

Publicación de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias de Chile (ODEPA) que ofrece información mensual sobre el desarrollo de la actividad agropecuaria en ese país. El acceso por internet requiere clave, pero la inscripción es gratuita.
<http://www.odepa.gob.cl/>

Mercados Agropecuarios

Publicación mensual de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias de Chile

(ODEPA) sobre la evolución de los mercados —internos y externos— para los principales productos agropecuarios chilenos. El acceso por internet requiere clave, pero la inscripción es gratuita.
<http://www.odepa.gob.cl/>

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE)

Sitio web mantenido por la Organización de Estados Americanos (OEA). Incluye los textos de los principales acuerdos comerciales en el mundo y regionales sistematizados por temas y por países.
<http://www.sice.oas.org/trades.asp>

USDA en español

Sitio web en español del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA por sus siglas en inglés). Incluye noticias e información sobre los programas de apoyo a los productores agrarios en Estados Unidos.
<http://www.usda.gov/EnEspanol/>

Autores

ELENA ÁLVAREZ

Profesora en el Departamento de Economía de la Universidad de Albany, del Sistema Estatal de Universidades de Nueva York. Ha estado estudiando la problemática de los cultivos ilícitos desde fines de la década de 1980. Ha realizado investigaciones sobre el tema con financiamiento del Dante Fascell North-South Center, PNUD, UNRISD, Congreso estadounidense y otras instituciones. Actualmente está terminando un libro sobre desarrollo rural y cultivos ilícitos en Bolivia y el Perú.

Correo electrónico: EAlv111@aol.com

JAVIER ALVARADO

Máster en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Autor de *Prácticas prometedoras en finanzas rurales* (Lima: CEPES/BID/Academia de Centro América, 2002); “Financiamiento rural: Lecciones para el Perú y Bolivia”, en *Debate Agrario* n.º 32 (Lima: CEPES, 2000); “Increasing Indebtness, Institutional Change and Credit Contracts in Peru”, en *OCE Research Network Working Paper* n.º R-378 (Washington: BID, diciembre de 1999); “Retos del financiamiento rural: Construcción de instituciones y crédito informal” (Lima: CEPES, 1998), entre otros. Es investigador del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

Correo electrónico: javier@cepes.org.pe

DAVID GONZALES

Bachiller en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional Agraria La Molina. Asistente de investigación y consultoría del Centro Peruano de Estudios Sociales, desarrolla temas de microfinanzas, agricultura y evaluación de proyectos.

Correo electrónico: davidg@cepes.org.pe

FRANCISCO GALARZA

Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico. Actualmente se encuentra cursando estudios de doctorado en Economía Agrícola y Aplicada en la Universidad de Wisconsin, Madison, Estados Unidos. Coeditor, junto con Mark D. Wenner y Javier Alvarado, del libro *Prácticas prometedoras en finanzas rurales: Experiencias de América Latina y el Caribe* (Lima: CEPES/BID/Academia de Centro América, 2002); y coautor, junto con Javier Alvarado y otros, de *El financiamiento informal en el Perú: Lecciones desde tres sectores* (Lima: IEP/CEPES/COFIDE, 2001). Ha publicado otros trabajos sobre el mercado de créditos y el financiamiento rural.

Correo electrónico: jbgalarzaare@wisc.edu

SANDRA BIANCO

Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico. Autora del trabajo de investigación “Posición de dominio de las empresas desmotadoras e impacto en la formación de precios en el mercado de algodón Tangüis en los valles de Huaral y Chincha”, que fue presentado como tesis para el grado de bachiller. Este trabajo ganó el premio FOCPI (Fondo Concursable del Proyecto de Investigación) organizado por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Actualmente se desempeña como subgerente adjunto en el área de Tesorería del Citibank.

Correo electrónico: sandra.bianco@citigroup.com

MIGUEL MACEDO

Egresado de la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú). Diplomado en Negocios Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITEMS Monterrey-México). Consultor de la Convención Nacional del Agro (Conveagro) para temas relacionados con tratados de libre comercio. Economista del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) con interés en temas del sector agrícola y de comercio exterior. Profesor del Seminario de Comercio Exterior del Instituto IDEA.

Correo electrónico: mmacedoz@cepes.org.pe

KATIE WRIGHT-REVOLLEDO

Economista británica. Actualmente está trabajando en el Centro Internacional de Investigación, Capacitación y Consultoría (INTRAC, por sus siglas en inglés), basado en Oxford, Reino Unido. Durante los últimos cuatro años ha trabajado como investigadora en la Universidad de Bath en el proyecto Impact, financiado por la Fundación Ford, cuyo objetivo es mejorar el impacto de las microfinanzas sobre la pobreza.

Correo electrónico: KWright-Revollo@intrac.org

CRISTÓBAL KAY

Ph.D. por la Universidad de Sussex, Inglaterra. Actualmente es investigador y profesor en teorías del desarrollo y desarrollo rural del Institute of

Social Studies (ISS) en La Haya, Holanda. Autor del libro *Latin American Theories of Development and Underdevelopment* (Londres y Nueva York: Routledge, 1993) y compilador, con R. N. Gwynne, del libro *Latin America Transformed: Globalization and Modernity* (2.^a edición ampliada y revisada. Londres: Arnold y Nueva York: Oxford University Press, 2004).
Correo electrónico: kay@iss.nl

MARIELA BLANCO

Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA); magíster en Sociología por FLACSO, sede Argentina, y doctoranda por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Actualmente es becaria posdoctoral del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del CONICET. Docente de Sociología Rural en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.
Correos electrónicos: mblanco@ceil-piette.gov.ar; marblanco@movi.com.ar

FERNANDO EGUREN

Licenciado en Sociología por la Universidad de Lovaina, Bélgica. Estudios de posgrado en la Escuela Práctica de Altos Estudios, París, Francia. Autor de varias publicaciones sobre temas agrarios peruanos. Coeditor, junto con Juan Rheineck, de *Desarrollo Rural: Organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional* (Lima: CEPES, 2000). Coeditor, con María Isabel Remy y Patricia Oliart, de *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA X* (Lima: SEPIA, 2004). Presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Director de la revista *Debate Agrario*.
Correo electrónico: feguren1@cepes.org.pe

Número 35

• La agricultura de la costa peruana / Fernando Eguen • ¿Rentabilidad o supervivencia?: La agricultura de la costa peruana / Jorge Gorit • De ONG a EDPYME: Algunos resultados del proceso / Javier Alvarado, Francisco Galarza • INTERNACIONAL: El crédito solidario, el colateral social y la colusión / Francisco Galarza • Cambio tecnológico, concentración de la propiedad y desarrollo sostenible / Chris van Dam • NOTAS: Cambios y permanencias comunales en medio siglo: Revisita a un texto olvidado / Jaime Umtia Publicaciones recibidas • Sitios web sobre temas agrarios.

Número 36

• Cambio y continuidad en las formas de organización social de las poblaciones rurales del sur peruano / Pablo Federico Sendón • Comunidades y áreas naturales protegidas en la Amazonía peruana / Richard Chase Smith • Danny Pinedo • Debates sobre desarrollo alternativo y reducción de daños en asuntos de coca y drogas / Hugo Cabezas • Biocombustibles en la Amazonía peruana / Jorge Torres Zorilla • Interculturalidad y comunidades: Propiedad colectiva y propiedad individual / Alejandro Díaz • Titulación de las comunidades campesinas: CEPES, Allpa y la problemática comunal / Laureano del Castillo • Mercado de aguas y desarrollo agrario: Explorando límites y posibilidades / Eduardo Zeigana • INTERNACIONAL: Innovación, conocimiento y desarrollo rural / Manuel Chiribac • Los propietarios privados y la tierra en Chiapas: Posiciones y estrategias frente al zapatismo / María Eugenia Reyes • Agricultura y multifuncionalidad en Japón / Simón Pedro Izarra • DOCUMENTO: Estrategias de acción colectiva y mejoras en las condiciones de vida de las poblaciones rurales / Fondo Mink'a de Chiriquí Publicaciones recibidas • Sitios web sobre temas agrarios.

Número 37

• Gobiernos locales, participación y exclusión social en cuatro distritos rurales de Apurímac y el Cusco / Javier Ávila • Diversidad biológica y biopiratería: El caso de la maca / Laureano del Castillo • Abuso de poder de compra y determinación de los precios en el mercado de arroz cáscara (El caso de los valles del Bajo Piura y Chancay-Lambayeque) / Rodrigo Salcedo • Enrique Siles • Formación de precios y abuso de poder de mercado en la intermediación del maíz amarillo duro (El caso de los valles de Barranca y Cañete) / Manuel Aparicio • Tendencias mundiales en la seguridad alimentaria / Héctor Maletto • Bolivia: La reforma agraria abandonada. Los valles y el altiplano / Miguel Urioste • La agricultura mexicana y el TLC: El desencanto neoliberal / Boris Mañón, Magda Fitcher • Quinta Cumbre Ministerial de la OMC en Cancún: ¿Fractura o consolidación del poder alimentario global? / Blanca Rubio • Publicaciones recibidas • Sitios web sobre temas agrarios.



Centro Andino de Acción Popular

ECUADOR DEBATE

N.º 64

Quito-Ecuador, abril del 2005

COYUNTURA

En los arrabales del estado de naturaleza
de nuevo (des)orden mundial
Conflictividad sociopolítica noviembre 2004-febrero 2005

TEMA CENTRAL

Del conflicto social al ciclo político de la protesta
El peso de la noche: Una perspectiva histórica de la crisis política en Ecuador
Octubre negro boliviano
La consolidación hegemónica de la democracia radical en Venezuela (2002-2004)

DEBATE AGRARIO

La rápida expansión de los supermercados en Ecuador y sus efectos
en las cadenas agroalimentarias

ANÁLISIS

Afrolatinidad, construcciones teóricas y sociales hacia abrir
las Ciencias Sociales en América Latina
entre Perú y Ecuador

Las mentalidades sociales y el nivel de preconsciente colectivo en el tercer mundo

RESEÑAS

Los rostros de la deuda Cd. Jubileo 2000, ILDIS, UNICEF
Derecho ambiental y sociología ambiental Iván Narváez

Suscripciones: Anual 3 números: exterior: US\$ 30 Ecuador: \$ 9

Ejemplar suelto: Exterior US\$ 12 Ecuador: \$ 3

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, teléfono 2 522763

Apartado aéreo 17-15-173-B, Quito, Ecuador

La Izquierda en el Gobierno

COYUNTURA: **Juan Manuel Arbona.** Los límites de los márgenes. Organizaciones políticas locales y las Jornadas de Octubre de 2003 en El Alto, Bolivia. **Carlos Aníbal Martínez.** Guatemala. A 15 meses del gobierno de Oscar Berger.

APORTES: **Dietmar Dirmoser.** Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina.

Esteban Bogani. De marginales y desocupados. Apuntes para una nueva discusión sobre las poblaciones «excedentarias» a partir de los conceptos de masa marginal y empleabilidad. **Juan Martín Sánchez.** *Hatun Willakuy*, importancia del relato en la política. Comentarios al *Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú.*

Eugenio Lahera. ¿Qué está pasando en Chile?

TEMA CENTRAL: **Carlos M. Vilas.** La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares.

Demetrio Boersner. Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias. **Teodoro Petkoff.** Las dos izquierdas.

Wilfredo Lozano. La izquierda latinoamericana en el poder: interrogantes sobre un proceso en marcha. **Rodrigo Arocena.** Uruguay en la nueva ola de las izquierdas latinoamericanas.

Manuel Antonio Garretón. Reflexiones en torno de la(s) izquierda(s) chilena(s) y el proyecto de país.

SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES

(Incluido flete aéreo)

América Latina
Resto del mundo

ANUAL

(6 núms.)

US\$ 56
US\$ 86

BIENAL

(12 núms.)

US\$ 97
US\$ 157

PAGOS: Las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo únicamente se pueden efectuar con transferencias bancarias. Solicitar los datos para la transferencia. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela. Telfs.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.



socialismo
y participación 99

ABRIL 2005

Jorge Bernedo
UNA PROPUESTA ALTERNATIVA PARA GENERAR EMPLEO

Heraclio Bonilla
DESARROLLO, LUCHA POLÍTICA Y PRÁCTICAS
RELIGIOSAS. EN LOS ANDES

Orlando Fals Borda
PARA CREAR FUTURO, REFLEXIONES SOBRE GRUPOS
ORIGINARIOS

César Ferrari
COMERCIO, APERTURA, ALCA Y ECONOMÍAS ANDINAS

Fernando Teillier
EXCLUSIÓN Y SISTEMA POLÍTICO

Ernesto Pollitt
ACERCA DE LAS AGENDAS DE INVESTIGACIÓN EN LA POLÍTICA
SOCIAL.

José Sánchez Parga
SIN (CRECIENTE) DESIGUALDAD NO HAY CRECIMIENTO
ECONÓMICO

Jorge Frisancho / POEMAS

Piero Quijano / PINTURAS

CEDEP

Av. José Faustino Sánchez Carrión 790, Lima 17.

Teléfono: (511) 460-2855/463-0099

Fax: (511) 461-6446

E-mail: cedep@cedepperu.org

Web: www.cedepperu.org

Suscripciones:

Anual por 4 números

Lima y Perú S/. 80.00 (incl. IGV)

América US \$ 65.00

Europa, Asia y África US \$ 70.00