

13

DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Editorial

I

A la grave crisis política y social ya existente en el país antes del 5 de abril, se ha sumado una acción que nos coloca en un panorama de total incertidumbre frente a la pérdida de las reglas de juego y a la concentración de poderes en manos del ingeniero Fujimori, elegido presidente de la República por la mayoría de los peruanos en 1990.

Considerar inevitable el camino de la dictadura para aplicar reformas pone en realidad al descubierto la incapacidad política de sus propugnadores. La experiencia muestra que si bien las dictaduras suelen ser perseverantes en sus objetivos y los caudillos firmes en sus convicciones, ello no garantiza nada. Las tareas que puedan llegar a emprender con acierto —para justificar su existencia— se ven socavadas por la perseverancia en el error y la arbitrariedad. Basta echar un vistazo a la historia del Perú para convencerse del daño que la letanía dictadura-democracia-dictadura ha causado impidiendo el desarrollo de instituciones firmes que aseguren el establecimiento de un balance positivo entre los derechos individuales y las necesidades sociales. El país no necesita caudillos salvadores; ya hemos tenido demasiados.

Ahora bien: la reacción mayoritaria favorable a la ruptura del orden democrático —que desconcierta a la clase política y genera sueños a largo plazo en el gobierno de «emergencia y reconstrucción»— es un llamado a que se produzcan cambios en la institucionalidad democrática. Debemos aprender, además, que la democracia, considerada como una forma de gobierno de las mayorías, es siempre una forma inconclusa y limitada, y por lo tanto perfectible, nunca perfecta. Sujeta por las mediaciones sociales (raza, ideología, religión, historia, etcétera) y los sistemas de representación, política, a duras penas

logra reformarse a sí misma para estar a la altura del siempre impredecible movimiento al interior de cada sociedad. Sólo con la conciencia de nuestras limitaciones y el debate en voz alta podremos hacer de esta forma de gobierno un instrumento de progreso y desarrollo estable y capaz de realizar profundas transformaciones.

Es necesario, por todo esto, comprometernos en la búsqueda de un auténtico y amplio diálogo en todos los niveles, que sienta las bases para una salida de fortalecimiento democrático y evite el establecimiento de cualquier régimen autoritario ahora o en el futuro.

II

Por otra parte, el nuevo gobierno de «emergencia y reconstrucción nacional» no se propone enmiendas al manejo anterior de la política económica, ni a la transformación del rol del Estado en el desarrollo nacional; se trata, más bien, de acelerar las reformas iniciadas pasando del campo de la economía a las reglas políticas. No debe sorprendernos, entonces, que no haya una sombra de crítica en el manejo que el Ejecutivo ha hecho del país durante los casi dos años de su mandato. Vale la pena, por esto, recordar la situación y las perspectivas del agro nacional.

Una primera constatación es que se afirma la tendencia hacia el estancamiento productivo de este sector. Las tres últimas campañas agrícolas (incluyendo la actual) fueron muy malas; dos de ellas han sido fuertemente afectadas por sequías e inundaciones, y las tres han sufrido las consecuencias negativas de los nuevos rumbos del manejo de la política económica. Política que, por otro lado, no puede escapar de su responsabilidad frente a hechos tan dramáticos como la expansión de epidemias que aparecían como erradicadas hace años en los mapas de salubridad pública, la paralización del sistema educativo —que además de su insuficiencia tradicional ha retrasado en un año la educación de los jóvenes—, ello para no hablar de la incidencia de la violencia y las dificultades en la comunicación entre las áreas rurales y urbanas.

La política agraria ha sido, en primer lugar, un reflejo de la política macroeconómica. No ha existido una política sectorial que haya definido el rol del Estado, de los productores agrarios y de las instituciones que deben sostener su desarrollo. A la destrucción de un Estado interventor y centro del modelo de desarrollo no le ha sucedido un Estado promotor de los nuevos procesos de institucionalización, viabilizador de las iniciativas privadas y garantizador de las condiciones básicas para un desarrollo equilibrado con participación tanto del sector privado como de los agricultores organizados.

Muestra de lo anterior ha sido la desaparición precipitada del Banco Agrario, fuente principal del financiamiento de la agricultura

comercial en el país; la disminución al mínimo de la participación pública en la comercialización de productos agrarios, eliminando el monopolio estatal de comercialización del arroz, limitando la capacidad de acción de ENCI y dejando de intervenir en la fijación de los precios internos; y la pérdida de una enorme capacidad pública instalada —muchas veces desperdiciada— para la investigación agraria.

Es posible, además, que algunos espacios que parecían inaugurarse para la formulación de políticas sectoriales con medidas que combatesen la recesión, y que podían contar con apoyo de financiamiento externo, se cierran para volver de nuevo a buscar la estabilidad económica y la confianza internacional.

Todo esto no ha hecho otra cosa que incrementar la pobreza en las áreas rurales. En las zonas de campesinado minifundista la insuficiencia de recursos naturales impide combatir el aumento de precios en los artículos de origen urbano con una mayor explotación de la tierra y de la fuerza de trabajo controlada por la familia campesina. Entre los productores más ligados al mercado ocurre algo similar. La falta de capitales para la inversión y crédito ha significado dejar tierras sin cultivar; y la reducción de los ingresos y ganancias de los productores comerciales hace más difícil su participación en cualquier esquema de reactivación.

A estos fenómenos se suma el hecho de que si bien se produce un desborde liberal en la normatividad legal agraria, ello no logró hacer causa común con la disposición de capitales frescos para la compra de tierras o la inversión en la agricultura, alejando en el tiempo las perspectivas agroexportadoras implicadas en el nuevo modelo de desarrollo agrario. Todo esto no ha contribuido sino a alimentar las expectativas monopólicas y rentistas de los viejos grupos monopólicos privados que ganan a río revuelto, y a postergar las posibilidades de incorporación de numerosos sectores sociales en una nueva dinámica agraria.

Los resultados preliminares de la encuesta nacional sobre niveles de vida realizada en 1990, publicados por *Cuánto*, indican que en las áreas rurales de la sierra casi siete de cada diez campesinos no alcanzan ingresos suficientes para cubrir lo que se considera consumo mínimo en el Perú. Las bases institucionales sobre las que se organizaba parte importante del proceso productivo agrario, impulsadas en los 70, están destruidas. Hoy no solamente las empresas asociativas creadas por la reforma agraria han casi desaparecido, sino que su recuerdo evoca corrupción e ineficiencia haciendo sumamente difícil la organización de economías de escala entre los pequeños agricultores; y las comunidades campesinas, por su parte, no han mostrado la vocación empresarial que los impulsores de las empresas comunales les adjudicaban. Hay pues, junto con la violencia, la crisis eco-

nómica y el estancamiento agrario, una crisis institucional en el campo peruano, al que ahora se agrega una crisis de legitimidad política.

Frente a todo esto nuestra institución se reafirma en que las tareas actuales, en materia agraria, siguen hoy siendo las mismas que cuando se inició el gobierno de Fujimori: acabar con la pobreza y sentar las bases para un crecimiento económico en el campo que se sostenga en el tiempo, y se sustente en el fortalecimiento de la pequeña agricultura familiar como forma predominante de organización de la producción en el Perú.

III

Precisamente la política de ajuste neoliberal y sus repercusiones en la sociedad rural latinoamericana fueron materia de análisis y debate durante el Seminario Internacional «Desarrollo rural: El nuevo escenario». Organizado por CEPES con ocasión de su 15 aniversario, en coordinación con la sección rural de la Comisión Latinoamericana de Ciencias Sociales (CLACSO), este seminario recibió el aporte de especialistas agrarios del continente y de latinoamericanistas estadounidenses y europeos, cuyas ponencias presentamos en esta edición.

A partir del análisis de las experiencias de ajuste estructural en América Latina se evidenciaron las limitaciones y los grandes costos de las políticas que se aplican desde el Estado frente a una realidad que se muestra rebelde y que —irritando la vocación de los economistas y alimentando la imaginación de los artistas— echa por tierra más de un supuesto teórico.

Los análisis sobre las experiencias argentina y peruana revelan la creciente dificultad para estabilizar la economía y al mismo tiempo controlar la dinámica social. El caso mexicano, por el contrario, parece tener lo que se llama éxito. El problema teórico es, como siempre, aprender y aplicar.

¿A qué se deben los éxitos? ¿A qué los fracasos? Generalmente las imágenes de éxito o fracaso de las políticas de ajuste estructural se miden según se acerquen o alejen de la ortodoxia neoliberal; no hay espacio para la heterodoxia. Esta ecuación, sin embargo, se torna simplista cuando un análisis serio y minucioso muestra de manera evidente que en los éxitos hay mucha heterodoxia y originalidad. No aceptar este desempeño de la política, en la práctica y en debate con la realidad, hace más difícil la comprensión y naturaleza de los procesos económicos de países como los nuestros e impide, al mismo tiempo, conducir de mejor manera los programas de estabilización económica en marcha vinculándolos a nuevos procesos de crecimiento y desarrollo económico.

Por otra parte, en el caso del análisis de las políticas macroeconómicas

y el sector agrario, la discusión se concentró en la evaluación y el efecto de las políticas internacionales y su relación con el nuevo perfil que la política agroalimentaria debe adquirir tanto para satisfacer la demanda interna como para integrarse eficientemente en el mercado internacional.

Se han sostenido, por ejemplo, dos hipótesis al respecto. Por un lado, que las políticas nacionales no contrarrestan los vaivenes de los precios internacionales, y son insuficientes para impedir los problemas y limitar las ventajas generadas por los países más poderosos en el manejo del comercio internacional. De poco parecen servir las políticas de protección que contradigan las posibilidades de enfrentar la competencia internacional en plazos relativamente cortos, cuestionándose incluso la necesidad de políticas antidumping en tanto ellas podrían significar liberar recursos para impulsar otras actividades menos costosas y más rentables en el corto y mediano plazo.

Por otro lado, se ha debatido sobre el impacto de la política macroeconómica en los distintos sectores del agro mostrándose que las transferencias urbano-rurales son bastante menores que las supuestas en los análisis usuales. En concreto: para el campesino pobre las fluctuaciones resultantes de la influencia del sector moderno son mínimas, si se miden adecuadamente las transferencias.

Lo anterior pone en relieve, sin agitar el tema, que las relaciones entre lo internacional, lo macroeconómico y el agro, siguen siendo materia legítima de análisis. Y deja ver lo poco que se sabe sobre el impacto de medidas de ajuste sobre las pequeñas economías de los productores agrarios.

Un último tema mencionado, pero no suficientemente discutido, tiene que ver con la relación entre régimen político y viabilidad de los programas de ajuste estructural. Los programas, aun cuando gocen de un amplio respaldo de las fuerzas políticas, resultan siendo altamente impopulares porque significan restricciones en las capacidades de consumo de las clases medias, y porque empobrecen a las amplias capas de bajos ingresos, contribuyendo a erosionar la legitimidad de los gobiernos.

Frente a lo anterior, los hechos parecen sustentar la hipótesis de que las democracias latinoamericanas tal y como las conocemos actualmente no están en condiciones de enfrentar procesos de cambio profundo. De lo que se trata, entonces, es de encontrar un camino que permita sujetar las reformas económicas a las necesidades de profundizar e instaurar nuevas formas de participación democrática.

IV

Otro de los temas tratado en el seminario giró en torno de los cambios ocurridos en la sociedad rural latinoamericana, y cómo ella enfrenta

los cambios políticos y económicos que desde el Estado se han tratado de imponer durante las últimas décadas.

Una primera conclusión es que al ingresar a los 90 América Latina, y sus sociedades rurales, asiste al fin de un patrón de acumulación y de un modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, así como al fin de un ciclo estatal en el que este, generalmente en clave populista, aparecía como el garante de este modelo. Los cambios operados en el mundo y la región en las últimas décadas han impactado significativamente sobre sociedades rurales que ya desde hace buen tiempo marchaban a una mayor participación en el mercado, en el sistema político y en la sociedad: han acelerado y profundizado los procesos de diferenciación campesina, modifican y transforman sus organizaciones e incluso el carácter y el sentido de las mismas, y al límite nos interpelan sobre el futuro y la viabilidad de amplias capas campesinas.

En este contexto las políticas de ajuste de clara orientación neoliberal y centradas en la reinserción de la región en el mundo alientan y propician, entre otras cosas, la reducción de los gastos estatales dentro de su proceso de privatización, la redefinición de sus funciones y el aumento de la oferta exportable especialmente de la agroindustria como parte de la liberalización de la economía. Transitamos, entonces, de una anterior modernización populista que tenía en el Estado a uno de sus agentes centrales, a otra neoliberal que tiene en el mercado su ordenador social exclusivo.

A pesar de los procesos de urbanización masiva vividos por nuestras sociedades; a pesar de que en ellas la población rural tendencialmente sigue perdiendo importancia, y a pesar incluso de su relativamente limitada productividad, el peso y la importancia de nuestras sociedades rurales sigue siendo muy significativo, tanto por el potencial productivo y democrático mostrado en las décadas pasadas cuanto por las funciones que debe desempeñar en el nuevo escenario que se configura.

En esta lógica es posible constatar tendencias comunes en la composición de nuestras sociedades rurales:

a. La profunda diferenciación campesina y el debilitamiento de una agricultura familiar orientada a un mercado interno que se restringe y debilita y que ve cómo caen sus precios reales.

b. El surgimiento de un sector de nuevos empresarios agrícolas que basan su crecimiento en la exportación, y que tienen distintos orígenes; y

c. El lento crecimiento de los asalariados rurales.

Así, intereses y posibilidades —y, en consecuencia, la acción social— cambian drásticamente en la sociedad rural. Es claro —y conviene subrayarlo— que este proceso de diferenciación campesina se da en un

marco más amplio que es el de la exclusión social y económica que las políticas de ajuste perpetúan en nuestras sociedades.

En este proceso las exigencias campesinas se han modificado drásticamente. Salvo en los casos de Paraguay y Brasil, el problema de la tierra ha sido reemplazado por otras demandas: capacitación, tecnología, educación, crédito, etcétera. La transformación de la misma supone, por cierto, cambios importantes en la organización social agraria desarrollada antes en respuesta al Estado. Esta organización tiene ahora un carácter más local, aparece más vinculada a los desafíos del mercado, a la tecnología, a la comercialización o a los créditos. En otras palabras: ante la particularización de intereses en la sociedad rural, las organizaciones gremiales se han debilitado y han visto lesionada su legitimidad, frente a lo cual han tenido que reformular sus objetivos y estrategias, o se han visto desplazadas por nuevas formas de organización.

En un contexto como el planteado surgen, finalmente, nuevos temas y retos de los que simplemente mencionamos algunos:

a. Los procesos de reestructuración de la propiedad en el marco de la liberalización de los mercados.

b. La cuestión de los sin tierra.

c. Los jóvenes rurales.

d. La intensidad, localización y ritmo que tendrá el proceso de concentración económica resultante de la liberalización de los mercados de tierras y productos.

e. Las condiciones y mecanismos de la violencia rural; y

f. Las posibilidades de las sociedades rurales de asimilar con ventaja las nuevas tecnologías que se desprenden del nuevo escenario de la economía mundial.

Finalmente, se destacó que tanto en el Perú como en otros países de América Latina se ha considerado al campesinado como reserva cultural y democrática, pues de allí parten los símbolos que identifican las nacionalidades. Poco, sin embargo, se ha estudiado la participación de los campesinos en las guerras civiles del siglo pasado y su papel en el desarrollo de los populismos políticos en este siglo. Es necesario, además, observar con atención los cambios que las organizaciones campesinas «naturales» o «históricas» han tenido en su adaptación a las nuevas condiciones de la economía y del Estado.

Parece entonces quedar claro que tan importante como definir los objetivos económicos es distinguir acertadamente los actores sociales sobre los que estas políticas actuarán para contribuir al desarrollo democrático de la sociedad. En el campo, la predominancia de la pequeña agricultura familiar, organizada en comunidades campesi-

nas o no, muestra que las políticas para conseguir los objetivos mencionados deben apuntar a solucionar, con ellos, los problemas alimentarios del país, al mismo tiempo que enfrentar el reto de construir una agricultura que pueda diversificar y ampliar sus mercados en el exterior.

Tal como la actual situación lo comprueba en el Perú, una implementación ortodoxa del esquema económico neoliberal puede convertirse en un factor de ahondamiento de la crisis social y política, aumentando la pobreza y postergando la construcción de un sólido régimen democrático que ponga por delante la justicia social.

El Consejo Editorial

AGRO Y AJUSTE

Waldo Mendoza/ Adolfo Figueroa/
Armando Tealdo/ Javier Escobal/
Marco Castillo

Waldo Mendoza

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y AGRICULTURA: ¿QUÉ ES LO QUE SABEMOS?*

A principios de los 80, Figueroa¹ y Hopkins² buscaban responder a la pregunta de por qué un contexto macroeconómico como el que prevaleció entre 1950 y 1975, de crecimiento apreciable en el sector moderno de la economía peruana, junto con un fuerte proceso de urbanización, no habían conducido a un crecimiento similar del sector agrario ni a una mejora de sus términos de intercambio. Estos resultados se atribuyeron a las políticas macroeconómicas adversas a la agricultura, al crecimiento económico con concentración del ingreso nacional, a la Ley de Engel y a los cambios tecnológicos en la agricultura de los países desarrollados.

A partir de mediados de los 70, con la inauguración de las políticas de estabilización, el contexto macroeconómico para la agricultura se modificó sustantivamente: hubo una recesión severa en el sector moderno de la economía, la tasa de inflación empezó a acelerarse y se produjeron movimientos bruscos en los precios relativos.

Este nuevo escenario, en el que las políticas macroeconómicas de estabilización pasaron a jugar un rol estelar, empujó a los estudiosos del agro a preguntarse cómo pueden influir esas políticas en la agricultura. En particular, se trató de establecer los impactos que la alteración de precios relativos como el salario o el tipo de cambio real pueden tener en la producción y en los precios relativos agrícolas.

Los trabajos al respecto son numerosos y ricos en contenido. A diferencia de la macroeconomía, en la que los consensos son más

* El autor desea expresar su agradecimiento a Lucía Romero por sus valiosos comentarios. Los errores subsistentes son de mi entera responsabilidad.

1. FIGUEROA, A.: *Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*. Cambridge, 1984.
2. HOPKINS, R.: *Desarrollo desigual y crisis en la agricultura peruana, 1944-1969*. IEP, Lima, 1981.

difíciles de encontrar, hay, sobre la agricultura, algunos temas que han quedado suficientemente aclarados y se han abierto, quizá por lo mismo, nuevos interrogantes. El severo programa de estabilización en curso y las reformas estructurales han dado lugar a la formulación de preguntas adicionales a las que es necesario contestar.

Este artículo intenta, en primer lugar, un balance de la literatura referida a la relación entre las políticas macroeconómicas y la agricultura, poniendo especial énfasis en la relación entre el salario real, el tipo de cambio real y los precios relativos agrícolas. Con ese objeto, en la sección siguiente se presentan los modelos que a nuestro juicio han servido a los estudiosos de la agricultura para defender sus distintos puntos de vista. Luego se discuten los principales hallazgos empíricos. En seguida se presenta una agenda de investigaciones que trata de cubrir lo que, creemos, son los principales vacíos del estudio de la agricultura bajo una perspectiva de equilibrio parcial. Finalmente se incluye un modelo macroeconómico en el que la agricultura juega un rol esencial y, a la luz de algunos hechos ocurridos en el último año, presentamos algunas hipótesis que tienen que ver, entre otras cosas, con el manejo de los precios públicos.

LOS MODELOS AGRÍCOLAS

Gran parte de los trabajos sobre la agricultura ha adoptado una visión de equilibrio parcial; es decir, se asume que la agricultura es influenciada por el contexto macroeconómico, sin que ese contexto sea afectado por lo que pase en la agricultura. En esta parte del artículo, con cierta dosis de arbitrariedad, presentaremos los marcos analíticos implícitos (a veces explícitos) que los agraristas suelen utilizar en su argumentación lógica y en la explicación de sus resultados.

Agricultura de transables y no transables sustitutos en el consumo: El argumento del efecto sustitución

Consideremos una agricultura compuesta por dos sectores que se diferencian fundamentalmente por el modo en que se determinan los precios. En el sector 1, agricultura transable, la producción está dada en el corto plazo y compite con importaciones. Los precios, bajo el supuesto extremo de la ley de un solo precio, estarán determinados por el tipo de cambio y el precio internacional de los sustitutos importados. La demanda depende de los precios relativos del propio sector y del precio relativo del producto sustituto interno, el del sector 2, medidos ambos en términos de un numerario exógeno. Dicha demanda está determinada, también, por el ingreso. Finalmente, las importaciones son residuales en el sentido de que cubren el exceso de demanda existente en este mercado.

En el sector 2, agricultura no transable, la producción viene también dada en el corto plazo y los precios se determinan por oferta y demanda. Esta última depende, como en el caso anterior, de los precios relativos y del ingreso. Aumentos exógenos en la demanda deben traducirse en más importaciones en el sector 1 y en mayores precios en el sector 2. Asimismo, alteraciones en el precio relativo del sector 1 (por una devaluación, por ejemplo), al encarecer las importaciones y la producción del sector 1, abaratan relativamente la producción del sector 2, elevando su demanda y por consiguiente sus precios relativos. Así, en este modelo los precios relativos de los bienes agrícolas transables y no transables (en términos del numerario exógeno) se elevan como consecuencia de una elevación del tipo de cambio real.

MODELO 1³

La agricultura transable

$$(1) X1 = X1$$

$$(2) D1 = D1(p1, p2, Y)$$

$$(3) M1^4 = D1(p1, p2, Y) - X1$$

$$(4) p1 = (E/P3).P1^* = e.P1^* = P1/P3$$

La agricultura no transable

$$(5) X2 = X2$$

$$(6) D2 = D2(p2, p1, Y)$$

$$(7) X2 = D2(p2, p1, Y)$$

El modelo en su forma reducida

$$(A) p2 = p2(e, P1^*, Y, X2)$$

$$(B) M1 = M1(e, P1^*, Y, X1, X2)$$

3. Los signos sobre las ecuaciones son de las derivadas parciales.

4. Exportaciones si la demanda es menor que la producción nativa.

Donde:

$e = E/P_3 =$ Tipo de cambio real.

$P_1^* =$ Precio en dólares de los bienes transables.

$p_1 = P_1/P_3 = (E \cdot P_1^*)/P_3 =$ Precio relativo del bien agrícola transable.

$p_2 = P_2/P_3 =$ Precio relativo del bien agrícola no transable.

$P_3 =$ Precio del bien industrial no transable (numeralario).

$E =$ Tipo de cambio nominal.

La ecuación 1 indica que la oferta agrícola en el sector transable (X_1) está dada. La ecuación 2 representa la demanda por bienes agrícolas transables (D_1), que depende negativamente de su precio relativo (p_1) y positivamente del precio relativo del bien sustituto (p_2), y del ingreso (Y). La ecuación 3 manifiesta el equilibrio en el mercado de bienes agrícolas transables e indica que las importaciones agrícolas (M_1) cubren el exceso de demanda. La ecuación 4 es una especificación de la ley de un solo precio, por lo que el precio relativo del bien 1 depende únicamente del tipo de cambio real (e) y del precio internacional de los bienes agrícolas importados (P_1^*). En el mercado de bienes agrícolas no transables, la ecuación 5 expresa que la oferta agrícola (X_2) es también un parámetro en el corto plazo. La demanda por este bien, (D_2 , ecuación 6), depende de los precios relativos y del nivel de ingreso. Finalmente, la ecuación 7 representa el equilibrio en el sector.

La forma reducida del modelo (ecuaciones A y B) se deriva de las ecuaciones de equilibrio de los dos mercados (ecuaciones 3 y 7). En este modelo (ecuaciones A y B), una devaluación del tipo de cambio real eleva el precio relativo del bien transable (p_1), el del bien no transable (p_2) y, al mismo tiempo, deprime las importaciones agrícolas. El modelo permite también mostrar que una mayor producción en el sector no transable abarata los precios relativos de este sector; mientras que una mayor producción de agrícolas transables permite sustituir importaciones. Finalmente, un incremento del ingreso nacional eleva los precios relativos del bien no transable y el volumen de importaciones agrícolas.

Agricultura no transable: El argumento del efecto ingreso

La relación directa entre los precios relativos agrícolas (de transables y no transables) y el tipo de cambio real que se postula en la sección anterior es lógicamente correcta cuando el ingreso es independiente

del tipo de cambio, cuando las importaciones son endógenas en el sentido de cubrir el exceso de demanda y cuando los bienes agrícolas son sustitutos entre sí. Si se considera: a) que las importaciones agrícolas son exógenas, por ser producto de decisiones administrativas que responden a los objetivos de política macroeconómica, y b) que la devaluación tiene un efecto contractivo sobre el ingreso, el nuevo escenario puede ser el siguiente:

MODELO 2

La agricultura no transable

$$(1) \quad X_2 = X_{2n} + X_{2m}$$

$$(2) \quad D_2 = D_2(p_2, Y)$$

$$(3) \quad X_2 = D_2(p_2, Y)$$

La devaluación recesiva

$$(4) \quad Y = Y(w) = Y(e)$$

El modelo en su forma reducida

$$(A) \quad p_2 = p_2(e, X_{2n}, X_{2m})$$

Donde:

w = Salario real en término de bienes industriales (W/P_3).

En este modelo, la oferta agrícola tiene un componente nacional (X_{2n}) y otro importado (X_{2m}). La demanda depende del precio relativo agrícola (p_2) y del ingreso (ecuación 2). Y el precio relativo agrícola se determina por oferta y demanda (ecuación 3). Por otro lado, si hay una relación inversa entre tipo de cambio real y salario real (w), y el ingreso depende directamente de este último, hay una relación inversa entre ingreso y tipo de cambio real (ecuación 4).

Así, una elevación del tipo de cambio real, al impactar inversamente sobre el ingreso nacional, deprime la demanda por bienes agrícolas, abatiendo los precios relativos agrícolas. Asimismo, estos precios

relativos también caerán si hay una buena cosecha o si se decide elevar el volumen de importaciones agrícolas.

Agricultura de transables y no transables: El efecto sustitución y el efecto ingreso

Asumir que todos los productos agrícolas son transables o buenos sustitutos de los transables, o que todos son no transables, es una exageración. En verdad, la devaluación debe provocar tanto un efecto precio como un efecto ingreso. Asimismo, las importaciones agrícolas no siempre han sido totalmente endógenas (modelo 1) ni totalmente exógenas (modelo 2): ha habido períodos en que cubrieron excesos de demanda y otros en que respondieron a decisiones administrativas supeditadas a objetivos macroeconómicos. El siguiente modelo incorpora estos nuevos elementos.

MODELO 3

La agricultura transable

$$(1) M1 = D1(p1, p2, Y) - X1$$

La agricultura no transable

$$(2) X2 = X2n + X2m = D2(p2, p1, Y)$$

La devaluación recesiva

$$(3) Y = Y(w) = Y(e)$$

La forma reducida del modelo

$$(A) p2 = p2(e, P1^*, X2n, X2m)$$

$$(B) M1 = M1(e, P1^*, X1, X2n, X2m)$$

La ecuación 1 muestra el equilibrio en el sector 1, en el que los ajustes se dan a través de las cantidades importadas. En el mercado de bienes agrícolas no transables (ecuación 2) el equilibrio se consigue

por movimientos en los precios relativos. La ecuación 3 asume que la devaluación tiene un impacto negativo sobre el ingreso.

En este nuevo escenario (ecuaciones A y B), una devaluación eleva el precio relativo de los bienes transables (p_1), pero no queda claro lo que pasa con el precio relativo de los no transables (p_2). Por un lado, al encarecer relativamente el bien X1, hay un efecto sustitución que tiende a mejorar el precio relativo del bien X2 y deprimir las importaciones agrícolas. Por otro lado, la devaluación, al impactar negativamente sobre el ingreso, deprime la demanda por bienes agrícolas, bajando los precios relativos de los no transables y disminuyendo la importación de transables. El resultado depende, entonces, de si el efecto sustitución es mayor o menor que el efecto ingreso.

LA DISCUSIÓN DE LAS HIPÓTESIS

Los modelos presentados en la sección previa han sido utilizados, explícita o implícitamente, en la argumentación lógica y en la explicación de algunos resultados concernientes a la relación entre las políticas macroeconómicas y la agricultura. De esos modelos pueden derivarse las siguientes hipótesis, que han sido puestas a prueba por los estudiosos del agro.

Hipótesis 1: La devaluación eleva los precios relativos agrícolas

El abaratamiento relativo de los precios agrícolas de origen importado ha sido, en opinión de muchos autores, una de las causas esenciales de la caída de los términos de intercambio de la agricultura respecto a otros sectores, del estancamiento agrícola y de la generación de una dependencia alimentaria. Este abaratamiento se atribuye a la mantención de un tipo de cambio permanentemente sobrevaluado⁵, al subsidio a los alimentos de origen importado⁶ o al proceso de cambios tecnológicos en la agricultura de los países desarrollados, que abarata relativamente nuestras importaciones⁷.

5. Véase CANNOCK, G. y CUADRA, V.: «Políticas de ajuste económico y producción agrícola en la selva», en *Debate Agrario*, Nº 9. CEPES, Lima, julio-setiembre de 1990; COTLEAR, D.: «Estancamiento agrario, políticas macroeconómicas y economía campesina en el Perú». CISEPA, Nº 76, PUCP, Lima, 1988; HOPKINS, R.: *Desarrollo desigual*, ob. cit.; LAJO, M.: «La política económica y el sistema alimentario: La administración de la dependencia», en Figueroa y Portocarrero, editores: *Priorización y desarrollo del sector agrario en el Perú*, PUCP-Fundación F. Ebert, Lima, 1986; TEALDO, A.: «Demanda de alimentos y política de precios», en *Socialismo y Participación*, Nº 35. CEDEP, Lima, 1986; y NORTON, R.: «La política agropecuaria peruana en la coyuntura económica actual», en Eguren y otros, editores: *Perú: El problema agrario en debate (SEPIA II)*, Lima, 1988.
6. Véase COTLEAR, D.: «Estancamiento agrario», ob. cit.; HOPKINS, R.: *Desarrollo desigual*, ob. cit.; LAJO, M.: «La política económica y el sistema alimentario», ob. cit.; y MARTÍNEZ y TEALDO: «Estrategias para el desarrollo de la producción alimentaria: Una propuesta», en *Socialismo y Participación*, Nº 30. CEDEP, Lima, 1985.
7. Véase COTLEAR, D.: «Estancamiento agrario», ob. cit.; FIGUEROA, A.: *Capitalist Development*, ob. cit.; y TEALDO, A.: «Demanda de alimentos y política de precios», ob. cit.

Algunos autores muestran evidencias para productos y sectores específicos. Cannock y Cuadra⁸, trabajan con el arroz, el maíz amarillo duro, el frejol y la yuca, y concluyen que «la tasa de cambio es la política más importante en la determinación de la producción, precios e ingresos agrícolas en la región selva alta». Martínez y Tealdo⁹ consideran que existen «paquetes» de productos sustitutos entre sí, como el conformado por el trigo, el arroz, la cebada, el maíz amiláceo y la quinua, de tal manera que el manejo de los precios de uno de estos productos, el trigo, influye directamente en los otros precios. Iguñiz y Rubio¹⁰ encuentran que los precios relativos del café, el algodón, el arroz, el trigo, el maíz amarillo duro y la papa se mueven junto con el tipo de cambio real, y en el caso del maíz amiláceo y la papa descubren que los precios relativos caen cuando la producción aumenta. Escobal y Saavedra¹¹ encuentran que para tres productos agrícolas importables (arroz, maíz amarillo duro y trigo) y tres exportables (café, algodón y azúcar) hay una relación nítida de los precios relativos de estos productos con el tipo de cambio real y los precios internacionales, y que en el caso de la papa existe, adicionalmente, una relación significativa entre su precio y el exceso de oferta en ese mercado. Finalmente, Briceño¹² advierte que aun cuando haya una relación positiva entre el tipo de cambio real y los precios relativos de un grupo de productos agrícolas transables, sólo en el caso del café se cumple estrictamente la ley de un solo precio.

Otros, más osados, hacen un tratamiento agregado de los precios relativos agrícolas. Norton¹³ encuentra que «la tasa de sobrevaluación del inti, más los movimientos de los precios en el exterior, podrían explicar el movimiento de los precios relativos internos». Y Hopkins¹⁴, al añadir al análisis de Norton las variables ingreso nacional, producción agrícola e importación de productos agrícolas, encuentra una gran influencia de las fluctuaciones de la oferta y la demanda en los precios relativos agrícolas y confirma la hipótesis de que el tipo de cambio real influye positivamente en los precios agrícolas. Asimismo, confirma la enorme sensibilidad de las importaciones agrícolas respecto al ingreso nacional, la producción agraria y el tipo de cambio real.

8. CANNOCK, G. y CUADRA, V.: «Políticas de ajuste», ob. cit.

9. MARTÍNEZ y TEALDO: «Estrategias», ob. cit.

10. IGUÑIZ, J. y RUBIO, M.: «Política cambiaria, precios e ingresos agrícolas», en *Debate Agrario*, Nº 8. CEPES, Lima, enero-marzo de 1990.

11. ESCOBAL, J. y SAAVEDRA, J.: «Las variaciones del tipo de cambio real y el ingreso agrícola», en *Debate Agrario*, Nº 9. CEPES, Lima, julio-setiembre de 1990.

12. BRICEÑO, A.: «Los precios agropecuarios y la ley de un solo precio», en *Debate Agrario*, Nº 9. CEPES, Lima, julio-setiembre de 1990.

13. NORTON, R.: «La política agropecuaria peruana», ob. cit.

14. HOPKINS, R.: «La macroeconomía de la agricultura peruana: Explorando el terreno». SEPIA IV, Iquitos, 1981 (mimeo).

Hipótesis 2: La devaluación deprime los precios relativos agrícolas

Dancourt¹⁵, en una animada discusión con Norton¹⁶, y motivado por los resultados de 1986 (caída del tipo de cambio real y vertiginosa elevación de los precios relativos agrícolas), presenta argumentos para considerar a la agricultura como un sector no transable, en el que los precios se determinan por demanda, dada una oferta agrícola nativa y un control administrativo sobre las importaciones. A diferencia de Norton, quien toma como precio relativo agrícola el *ratio* índice de precios agrícolas a nivel de chacra/IPC y datos anuales entre el 70 y el 85, Dancourt trabaja con el *ratio* precios agropecuarios al por mayor/precios manufactureros al por mayor y con datos trimestrales para el período 1980.1-1986.4. Lo que encuentra es que hay una relación negativa, estadísticamente significativa, entre el tipo de cambio real y los precios relativos agrícolas (los términos de intercambio agricultura/industria). Posteriormente, Sotomayor¹⁷, para el período 1973-88, y utilizando como precios relativos agrícolas la razón índice de precios agrícolas al por mayor/IPC, muestra que éstos no están asociados con el tipo de cambio real y sí con la demanda agregada, medida como el promedio de sueldos y salarios reales. Finalmente, el excepcional incremento de los precios relativos de la papa en 1986, en un año de expansión de demanda, de caída en la tasa de cambio real y de caída de los precios agrícolas en el mercado internacional, sugiere no desdeñar el peso que pueden tener los productos no transables en la economía¹⁸.

Hipótesis 3: La devaluación tiene un efecto ingreso y un efecto sustitución sobre los precios relativos agrícolas

Las hipótesis 1 y 2 son extremas: la primera sólo reconoce la importancia del efecto precio, y la segunda la del efecto ingreso. Por eso, como lo señala Cotlear¹⁹, es necesario un análisis desagregado que diferencie entre los productos exportables, importables y no transables en la agricultura peruana.

En el caso de los exportables es razonable suponer que sólo existe el efecto precio; en el caso de los importables debe existir un efecto precio y un efecto ingreso que influya en el nivel de importaciones; finalmente, en el caso de los no transables, si son sustitutos del bien transable debe existir un efecto precio que tienda a elevar los precios relativos del no transable y un efecto ingreso que tienda a bajarlos.

15. DANCOURT, O.: «Comentario a la ponencia de R. Norton». Lima, 1987 (mimeo).

16. NORTON, R.: «La política agropecuaria peruana», ob. cit.

17. SOTOMAYOR, N.: «Política agraria de corto plazo», en *Economía*, N° 23. PUCP, Lima, 1989.

18. COTLEAR, D.: «Estancamiento agrario», ob. cit.

19. Ídem.

Alvarado²⁰, Cannock y Cuadra²¹, Iguífiz y Rubio²² y Escobal y Saavedra²³ hacen ese tratamiento sectorial de la agricultura. Sin embargo, son sólo estos últimos los que, para el caso de la papa, típico bien no transable, tratan de probar la hipótesis de que la devaluación tiene un efecto precio y, simultáneamente, un efecto ingreso. Postulan que el precio relativo de la papa (al productor) depende del exceso de oferta en ese mercado, del precio relativo de los importables (el efecto sustitución) y del salario real (el efecto ingreso, pues la devaluación, al deprimir el salario real, hace caer la demanda por bienes agrícolas). Lo que encuentran es que el precio relativo de la papa responde en el sentido esperado al exceso de oferta, al precio relativo de los importables y al salario real, aunque en este caso la influencia no es estadísticamente significativa. Sin embargo, si de la variable exceso de oferta (que no es definida en el artículo) se separase la influencia del salario real, la significancia estadística de esta variable aumentaría y, con ella, la relevancia del efecto ingreso de una devaluación sobre los precios relativos de los productos agrícolas no transables. Y en el Perú el peso de los productos agrícolas no transables no puede subestimarse, tanto por motivos económicos (la papa y el maíz amiláceo ocupan el 18% de la superficie cosechada y aportan el 15% del VBP de la agricultura) como por razones políticas (los no transables son básicamente productos serranos, y es en ese sector donde la violencia política tiene mayor presencia).

LOS CONSENSOS, LAS AMBIGÜEDADES Y LA AGENDA DE INVESTIGACIONES MICROECONÓMICAS

A partir de lo hasta aquí descrito pueden plantearse algunos puntos que han quedado suficientemente aclarados y otros que, aun cuando su tratamiento ha sido amplio, siguen suscitando discusión.

La devaluación (asumiendo que no impacte negativamente sobre el ingreso nacional) tiene un efecto positivo sobre los precios relativos agrícolas. En el caso de las exportaciones y los sustitutos de importaciones, por la comprensible ligazón con el tipo de cambio real; y en el caso de los no transables, como la papa, por la existencia de un efecto sustitución en el consumo de este bien respecto a los importables. Este efecto sustitución es, sin embargo, débil a nivel macroeconómico.

El efecto ingreso de una devaluación sobre los precios relativos agrícolas (en rigor, sobre los precios relativos de los no transables) es

20. ALVARADO, J.: «Política económica y diversidad de ingresos en el agro», en *Debate Agrario*, N° 3. CEPES, Lima, julio-setiembre de 1988.

21. CANNOCK, G. y CUADRA, V.: «Políticas de ajuste», ob. cit.

22. IGUÍFIZ, J. y RUBIO, M.: «Política cambiaria», ob. cit.

23. ESCOBAL, J. y SAAVEDRA, J.: «Las variaciones del tipo de cambio», ob. cit.

negativo. Este resultado se explica por la relación negativa que se observa en la economía peruana entre el salario y el tipo de cambio real²⁴.

No ha quedado zanjada la discusión acerca del impacto global de una devaluación sobre los precios agrícolas. Los trabajos de Dancourt²⁵, quien sostiene que una devaluación deprime los precios relativos agrícolas, y de Norton²⁶, quien muestra un resultado opuesto, no dejan conclusiones nítidas ni permiten hacer comparaciones razonables pues se basan en muestras y en períodos distintos. El trabajo de Escobal y Saavedra²⁷, no muestra acertadamente el verdadero peso del salario real sobre los precios relativos del no transable papa. Y el trabajo de Hopkins²⁸ asume que el ingreso nacional es independiente del tipo de cambio real.

Finalmente, todos esos trabajos muestran que los cambios en la demanda agregada, así como en el volumen de producción agrícola, inciden notoriamente en los precios relativos agrícolas agregados. No podemos, por tanto, desestimar el peso de los productos no transables en la agricultura peruana.

Hay, por otro lado, temas que hasta la fecha no han sido suficientemente discutidos, o cuya discusión no ha sido planteada todavía en el ámbito del equilibrio parcial. Veamos algunos.

Uno de los resultados del trabajo de Hopkins²⁹ es que la oferta agrícola agregada es inelástica respecto a los precios, aun cuando los resultados a nivel de productos individuales³⁰ indican una respuesta significativa de la producción ante cambios en los precios. Estos resultados obligan a considerar el hecho de que en el corto plazo la superficie agrícola total está dada y los diferentes cultivos compiten por esta superficie. En este caso se introduce un efecto sustitución que hace consistentes hallazgos como el de Cannock y Cuadra³¹, quienes encuentran que una elevación de la tasa de cambio real amplía la superficie cosechada de arroz, maíz y frejol, mientras que hace caer la superficie cosechada de yuca. Así, además, los resultados de Escobal y Saavedra³² e Iguñiz y Rubio³³, de altas elasticidades cruzadas (el efecto sustitución de la

24. DANCOURT, O.: «Devaluación y salario real», en *Economía*, N° 14. PUCP, Lima, 1984; ESCOBAL, J. y SAAVEDRA, J.: «Las variaciones del tipo de cambio», ob. cit.

25. DANCOURT, O.: «Comentarios», ob. cit.

26. NORTON, R.: «La política agropecuaria peruana», ob. cit.

27. ESCOBAL, J. y SAAVEDRA, J.: «Las variaciones del tipo de cambio», ob. cit.

28. HOPKINS, R.: «La macroeconomía», ob. cit.

29. Ídem.

30. CANNOCK, G. y CUADRA, V.: «Políticas de ajuste», ob. cit., para el arroz, el maíz amarillo duro y el frejol, en la selva alta; ESCOBAL, J. y SAAVEDRA, J.: «Las variaciones del tipo de cambio», ob. cit., para el café; IGUÑIZ, J. y RUBIO, M.: «Política cambiaria», ob. cit., para el café y el algodón.

31. CANNOCK, G. y CUADRA, V.: «Políticas de ajuste», ob. cit.

32. ESCOBAL, J. y SAAVEDRA, J.: «Las variaciones del tipo de cambio», ob. cit.

33. IGUÑIZ, J. y RUBIO, M.: «Política cambiaria», ob. cit.

devaluación) entre los no transables (la papa) y los importables (el trigo, en el caso de Iquíñiz y Rubio; el arroz, el maíz amarillo duro y el trigo, en el caso de Escobal y Saavedra) se relativizan: pueden estar reflejando un efecto sustitución por el lado de las superficies cosechadas. Pues si una devaluación provoca una disminución de la oferta agrícola de no transables, constituye una fuerza adicional para elevar los precios relativos de los no transables. Esto último, a su vez, obliga a redefinir la discusión sobre el efecto ingreso y el efecto sustitución de una devaluación sobre los precios relativos agrícolas.

Por otro lado, el impacto sobre la agricultura de un precio relativo fundamental en la economía peruana, el de los precios públicos, no ha merecido la atención de los agraristas. En teoría, si nuestro numerario es un bien industrial no transable cuyos precios se forman por costos y estos dependen de los salarios, el tipo de cambio y los precios públicos, una elevación de los precios públicos, *ceteris paribus*, conduce a que simultáneamente caigan el salario y el tipo de cambio real. En este escenario, los precios relativos de los bienes agrícolas deben caer sin ninguna ambigüedad: al caer el tipo de cambio real, los precios relativos de los transables se abaratan y, por efecto sustitución en el consumo, este abaratamiento hace caer también los precios relativos de los no transables. Por otro lado, la caída en el salario real, al deprimir la demanda por bienes agrícolas, provoca una caída adicional de los precios relativos de los no transables. Aquí, sin embargo, hay que ser muy cuidadosos en la identificación empírica de la variable «precio relativo agrícola». Si, por ejemplo, esta variable es medida como la razón precios agropecuarios al por mayor/precios manufactureros al por mayor³⁴ o como precios agrícolas al por mayor/IPC Lima Metropolitana³⁵, un «paquetazo» de precios públicos podría provocar una elevación de estos precios relativos agrícolas simplemente porque los precios agropecuarios incorporan costos de transporte, que dependen fundamentalmente del precio de los combustibles, y porque, por otro lado, esta variable subestima el precio de los productos manufacturados y de los precios al consumidor que no incorporan los costos de transporte. En otras palabras, es como si se midiese los precios agrícolas a precios CIF, y los demás precios a precios FOB. Una medición correcta, para los propósitos de estimación de la rentabilidad de la producción agrícola y de los ingresos de los agricultores, debería medir los precios agrícolas a precios FOB (en chacra) y los otros a precios CIF (precios de productos manufacturados en el campo). Con esta nueva metodología, debemos encontrar que en el último año ha habido una clara caída de los precios relativos agrícolas, por efecto ingreso y por efecto sustitución: la «contribución de los indígenas» en su versión moderna.

34. DANCOURT, O.: «Comentarios», ob. cit.

35. SOTOMAYOR, N.: «Política agraria», ob. cit.

Es sorprendente, asimismo, que cuando se trabaja con productos como la papa, típico bien no transable y producido por campesinos, se olvida que estos campesinos son en parte asalariados y que, como tales, sus decisiones de producción están también supeditadas al estado del mercado laboral. Una elevación de los salarios reales, por ejemplo, podría provocar una caída de la producción agrícola si los campesinos deciden elevar la parte de su jornada dedicada al asalariamiento. Esta hipótesis, si se considera la habitual relación negativa entre el salario y el tipo de cambio real, es consistente con el hallazgo de Hopkins³⁶ quien encuentra, como Iguñiz y Rubio³⁷ para algunos productos, que la producción de mercado restringido tiene una relación directa con el tipo de cambio real (rezagado un año). Esta hipótesis, además, obliga a ser más finos en la medición de los términos de intercambio que enfrentan los agricultores, como bien lo muestran Figueroa y Ruiz³⁸, Gonzales de Olarte³⁹ y Romero⁴⁰. Y finalmente, este tratamiento añade nuevos ingredientes a la discusión sobre el efecto ingreso de una devaluación.

El contexto social que enfrentan actualmente los agricultores, por otro lado, no ha sido incorporado todavía en el marco analítico de los agraristas. Si un extranjero hiciese un balance del grueso de los trabajos sobre la agricultura peruana de los últimos años, podría llevarse la engañosa sensación de que el Perú es un país «normal», donde sus agricultores producen con base en decisiones de rentabilidad económica, y donde una buena política macroeconómica para el agro es aquella que le proporcione precios relativos adecuados. Sin embargo, para todos es claro que el «contexto macroeconómico», especialmente para la agricultura de la sierra, ha cambiado radicalmente desde principios de la década del 80. En un trabajo efectuado para el período 1980-1985⁴¹, ya se encontraba que las decisiones de producción eran independientes del contexto económico y estaban supeditadas, más bien, al ambiente de violencia social reinante en el campo. En este tema hay la urgencia de ponerse a tono con la realidad, para no correr el peligro de que nuestras propuestas de política económica sean inapropiadas para la situación actual.

Finalmente, los cambios institucionales que están ocurriendo en el país desde hace más de un año amplían la agenda de nuestras inves-

36. HOPKINS, R.: «La macroeconomía», ob. cit.

37. IGUÑIZ, J. y RUBIO, M.: «Política cambiaria», ob. cit.

38. FIGUEROA, A. y RUIZ, L.: «Términos de intercambio en la economía campesina de la sierra del Perú 1973-1982». CISEPA, N° 59, PUCP, Lima, 1984.

39. GONZALES DE OLARTE, E.: *Inflación y campesinado. Comunidades y microrregiones frente a la crisis*. IEP, Lima, 1987.

40. ROMERO, L.: «Efectos de la política de estabilización sobre el ingreso real campesino». Tesis de bachiller. PUCP, Lima, 1986.

41. MENDOZA, W.: «La crisis agraria en el departamento de Ayacucho, 1980-1985», en Eguren y otros, editores: *Perú: El problema agrario en debate (SEPIA II)*. Lima, 1988.

tigaciones. Necesitamos saber, por ejemplo, cómo influyen sobre la agricultura: a) la apertura comercial (en términos de alteraciones en las tasas arancelarias y eliminación de controles a las importaciones), preliminarmente tratada por Ramírez⁴²; b) la eliminación de los subsidios a los alimentos de origen importado; c) la restricción en los créditos del BAP; y, d) el encarecimiento de los precios relativos del sector público y el consiguiente retraso cambiario y salarial, componentes estructurales del programa económico en curso.

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y AGRICULTURA: UN ESQUEMA DE EQUILIBRIO GENERAL

Las discusiones sobre la conveniencia de un tipo de cambio real alto o un salario real alto para la agricultura han quedado resentidas por los resultados de la política de estabilización en curso. Tanto el efecto sustitución, por la caída del tipo de cambio real, como el efecto ingreso, por la caída del salario real, inducen a pensar que los precios relativos agrícolas agregados, transables y no transables, han caído. En efecto, en el cuadro que aparece a continuación se ve claramente que hay un deterioro simultáneo del tipo de cambio real, el salario real y

Nivel de actividad y precios relativos
(Índices reales promedio)

	Julio 89-junio 90	Agosto 90-julio 91
PBI manufacturero	100	75
Tipo de cambio (sin considerar inflación externa)	100	63
Salario sector privado Lima Metropolitana	100	46
IPM agropecuario/ IPM manufacturero	100	81
Precio en chacra trigo	100	62
Precio en chacra algodón	100	78
Precio en chacra papa	100	75
Precio de canasta de precios públicos	100	384
Precio de gasolina	100	240

Nota: Los precios en chacra se refieren a las campañas enero-marzo 90 y enero-marzo 91.
Fuentes: INEI, BCR, Cuánto y ONA.

42. RAMÍREZ, W.: «Impacto de la política arancelaria en el sector agropecuario», en *Debate Agrario*, N° 10. CEPES, Lima, enero-marzo de 1991.

los precios relativos agrícolas de transables (exportables como el algodón e importables como el trigo) y no transables (la papa), junto con una severa recesión en el sector manufacturero.

El cambio de los precios relativos que se presenta en el cuadro anterior sugiere que son resultado de la descomunal elevación de los precios públicos que experimentamos en el último año. Sin embargo, es necesario establecer los mecanismos que llevaron a estos cambios en precios relativos. Para ese objeto, presentamos a continuación un modelo macroeconómico, apoyado en los trabajos de Dancourt⁴³, Herrera⁴⁴, Martinelli⁴⁵ y Tealdo⁴⁶, modelo que interrelaciona la agricultura y la industria y permite extraer hipótesis que pueden ser relevantes en el contexto actual.

EL MODELO

La agricultura transable

$$(1) P1. X1 + P1. M1 = d1. W. L$$

Agricultura no transable

$$(2) P2. X2 = d2. W. L$$

Industria

$$(3) P3. X3 = d3. W. L + P1a. X1 + P2a. X2$$

Definiciones

$$P1 = E. P1^*$$

$$P3 = (1+Z). (a. W + b. E + c. Pg)$$

$$L = L3 + Lg + Lb = \text{Empleo total.}$$

$$L3 = a. X3 = \text{Empleo en el sector industrial.}$$

$$Lg = ag. Xg = \text{Empleo en las empresas públicas.}$$

$$Xg = c. X3 = \text{Nivel de producción en las empresas públicas.}$$

43. DANCOURT, O.: «Políticas agrarias y reactivación económica», en Figueroa y Portocarrero, editores: *Priorización y desarrollo*, ob. cit.

44. HERRERA, C.: «Restricción de divisas, efectos macroeconómicos y alternativas de política». Documento de trabajo N° 29, IEP, Lima, 1989.

45. MARTINELLI, C.: «Políticas macroeconómicas, precios relativos e ingreso rural en el Perú». Tesis de bachiller, PUCP, Lima, 1987.

46. TEALDO, A.: «Demanda de alimentos y política de precios», ob. cit.

$M3 = b \cdot X3$ = Volumen de importación de insumos para la industria.
 $p1a = P1a/P3$ = Precios relativos de los productos agrícolas transables en chacra.

$p2a = P2a/P3$ = Precios relativos de los productos agrícolas no transables en chacra.

$r = m \cdot pg$ = Costo real de transporte de bienes agrícolas (por unidad de producto).

$w = W/P3$ = Salario real (en términos del numerario, el bien industrial).

a = Número de trabajadores por unidad de producto.

b = Insumos importados por unidad de producto.

c = Insumos públicos por unidad de producto.

$e = E/P3$ = Tipo de cambio real.

$pg = Pg/P3$ = Precio público real.

$T = y \cdot p1a + (1-y) \cdot p2a$ = Precios relativos agrícolas agregados (un promedio ponderado de los precios transables y no transables).

$y = (P1 \cdot X1)/(P1 \cdot X1 + P2 \cdot X2)$ = Peso ponderado de los bienes transables.

$1-y = (P2 \cdot X2)/(P1 \cdot X1 + P2 \cdot X2)$ = Peso ponderado de los bienes no transables.

$d1 + d2 + d3 = 1$ = Propensiones a consumir bienes agrícolas transables, agrícolas no transables e industriales, por parte de los asalariados.

El modelo contiene cuatro sectores de precios fijos (el exportador, el industrial no transable, el de empresas públicas y el agrícola transable), y uno de precios flexibles (el agrícola no transable). El sector exportador opera a plena capacidad, y el sector de empresas públicas produce insumos para la industria. Por ello, estos sectores pueden ser incorporados en los otros y no requieren de un tratamiento puntual. En el sector agrícola transable la oferta nacional ($X1$) está dada en el corto plazo, y el precio interno ($P1$) se determina sobre la base del precio internacional de los sustitutos importados ($P1^*$) y del tipo de cambio (E). La demanda es una fracción ($d1$) de sus ingresos que los asalariados destinan ($W \cdot L$) a la compra de este bien. Son asalariados los trabajadores de la industria ($L3$), los de las empresas públicas (Lg) y los del sector exportador (Lb). En equilibrio, el valor de la oferta total —nacional ($P1 \cdot X1$) e importada ($P1 \cdot M1$)— debe igualar al valor de la demanda (ecuación 1). En el mercado de bienes agrícolas no transables, la oferta ($X2$) es también un parámetro, y, en equilibrio, el valor de la

oferta nominal ($P2.X2$) debe igualar a la demanda nominal, que es una fracción de la masa salarial ($d2.W.L$) (ecuación 2). Finalmente, en el sector industrial el precio ($P3$) se fija aplicando un *mark up* (Z) a los costos unitarios que dependen del salario nominal (W), del tipo de cambio nominal (E) y del precio público nominal (Pg). En equilibrio, el valor de la producción ($P3.X3$) iguala al valor de la demanda y esta última proviene de la parte de sus ingresos que los asalariados destinan a la compra de bienes industriales ($d3.W.L$) y del consumo de los agricultores productores de transables ($P1a.X1$) y no transables ($P2a.X2$) (ecuación 3). $P1a$ y $P2a$, precios en chacra de los productos agrícolas, resultan de deducir de los precios relativos agrícolas al consumidor, $p1$ y $p2$, los costos reales de transporte (r), que son una función de los precios públicos reales. Sólo por simplicidad se asume que las propensiones a consumir cada bien son independientes de los precios relativos.

Introduciendo las definiciones en las ecuaciones de equilibrio, y reordenando algunos términos, obtenemos:

$$(4) \quad M1 = d1. (W/P1). (a + ag. c). X3 + d1. (W/P1). Lb - X1$$

$$(5) \quad p2a = (1/X2). d2. w. (a + ag. c). X3 + (1/X2). d2. w. Lb - m. pg$$

$$(6) \quad X3 = ((1/(1-d3. w. (a + ag. c))). (d3. w. Lb + p1a. X1 + p2a. X2)$$

o:

$$(6a) \quad p2a = (1/X2). (1 - d3. w(a + ag. c)). X3 -$$

$$(1/X2). d3. w. Lb - (1/X2). (p1a. X1)$$

La ecuación (4), condición de equilibrio en el mercado de bienes transables, nos dice que el exceso de demanda en este mercado se cubre con importaciones. Este exceso de demanda aumenta, entre otros motivos, cuando hay una reactivación en la industria o cuando hay una mala cosecha de productos transables. La ecuación (5), equilibrio en el mercado de bienes agrícolas no transables, muestra que los precios relativos de este sector se mueven junto con los salarios reales y la producción industrial y en sentido contrario con la oferta y los costos de transporte. Finalmente, la ecuación (6), equilibrio en el mercado de bienes industriales, expresa que la producción industrial depende del salario real, de los precios relativos agrícolas y de la oferta agrícola.

Si tenemos tres mercados, es suficiente operar con dos de ellos para encontrar el equilibrio general. Con esta premisa, dejamos de lado el mercado de bienes agrícolas transables y trabajamos solamente con el mercado de bienes agrícolas no transables y el mercado de bienes industriales. El sistema anterior puede ser escrito, entonces, luego de

hacer las pruebas correspondientes, en su forma reducida, para dos variables endógenas:

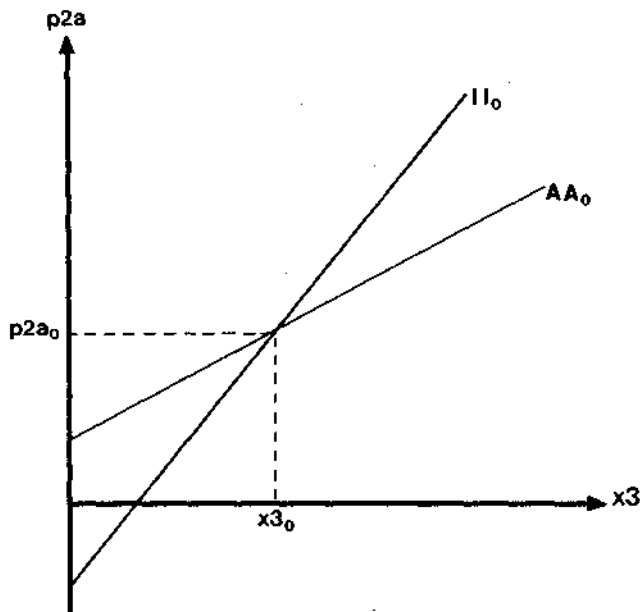
$$(A) \quad p_{2a} = p_{2a}(w, c, p_g, P1^*, X1, X2, Lb)$$

$$(B) \quad X3 = X3(w, e, p_g, P1^*, X1, Lb)$$

El valor de equilibrio de las variables endógenas, esto es, del precio relativo agrícola no transable en chacra y de la producción industrial, se muestra también en el gráfico 1, en la intersección de las curvas AA, el equilibrio en el mercado de bienes agrícolas no transables y la curva II, el equilibrio en el mercado de bienes industriales (ecuaciones 5 y 6a).

A partir de este sistema es fácil ver los impactos de cambios en precios relativos como el salario, el tipo de cambio o el precio público real sobre los términos de intercambio agricultura/industria y el nivel de producción industrial. Asimismo, podemos preguntarnos sobre los efectos de una mala cosecha agrícola, en el sector transable o no transable, por mal clima o por créditos reducidos. Por ejemplo, podemos ensayar una explicación sobre los efectos del «paquetazo» de precios públicos decretado en agosto del año 1990.

Gráfico 1

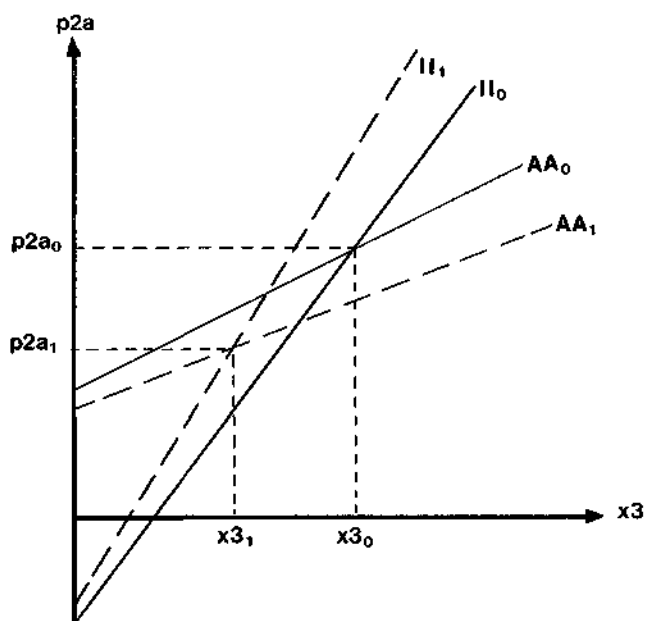


Un «paquetazo» de precios públicos (elevación abrupta de P_g), al elevar los precios industriales, provoca, simultáneamente, una caída del salario y del tipo de cambio real. La caída del salario implica una reducción del consumo de los asalariados que deprime la demanda y hace caer la producción industrial. La caída en el tipo de cambio real, por otro lado, hace caer los precios relativos al consumidor de los bienes agrícolas transables (recordemos que estos precios están atados al dólar), y los precios al productor caen aún más por la elevación de los costos de transporte. Esta pérdida de poder de compra de los agricultores productores de transables agudiza la recesión en la industria.

En el mercado de bienes agrícolas no transables, la caída en los salarios reales y el desempleo generado por la recesión en el sector industrial abaten la demanda por bienes agrícolas, haciendo caer los precios relativos agrícolas al consumidor. Por otro lado, el encarecimiento de los precios públicos, al elevar los costos de transporte, reduce aún más los precios relativos en chacra, agravando la capacidad de compra de los agricultores y provocando una presión recesiva adicional sobre la industria.

En resumen, como podemos apreciar en el gráfico 2, un «paquetazo» de precios públicos genera inflación y recesión en la industria, abate los precios relativos agrícolas agregados y hace caer los salarios reales. Eventualmente, las finanzas públicas, por la recaudación del impuesto a los combustibles y el sector externo, por la recesión, deben tener mejor suerte.

Gráfico 2



Adolfo Figueroa

LA AGRICULTURA PERUANA Y EL AJUSTE

Un análisis económico de la agricultura peruana tiene que basarse en la explicación de los determinantes de los precios y cantidades en los mercados de bienes agrícolas.

Desde el punto de vista urbano, un objetivo social consistiría en maximizar la cantidad producida de los bienes agrícolas y minimizar los precios relativos agrícolas. De esta manera la agricultura contribuiría al resto de la economía con una oferta de alimentos, una oferta de divisas y, por esta vía, también contribuiría a la estabilidad en el nivel de precios.

Desde el punto de vista del propio sector agrícola, un objetivo social consistiría en obtener la mayor cantidad y los mayores precios relativos agrícolas. Así se lograría un mayor nivel de ingreso en el medio rural.

Resulta evidente que hay conflicto de intereses entre el campo y la ciudad. Alimentos baratos es una demanda por bajos ingresos reales en el campo. Este es uno de los conflictos sociales más dramáticos que se dan en el Perú actual, pues con la crisis económica la pobreza se ha extendido de manera masiva, tanto en el campo como en la ciudad.

Naturalmente, se puede reducir esta tensión social a través de una mayor eficiencia económica en el corto plazo, y mediante la introducción de innovaciones tecnológicas e institucionales en el largo plazo. Se puede, así, generar ganancias para ambos sectores.

En términos de cantidades, la agricultura peruana tuvo una trayectoria creciente en la producción durante las décadas de los 50 y 60. Desde comienzos de los años 70 y hasta mediados de los años 80, es decir por casi quince años, la producción estuvo prácticamente estancada. En los años 1986 y 1987 se dio un crecimiento importante, pero en 1989 y 1990 la disminución ha sido significativa. (En 1990 se dio

una sequía importante en el Perú.) Desde el inicio de los años 70 hasta 1985, los precios relativos agrícolas han sido muy fluctuantes y no han mostrado una tendencia clara. En 1986-87 los precios relativos subieron para luego caer en 1989-90. Esta caída fue tan drástica que el ingreso agrícola llegó a representar sólo el 4% del ingreso nacional (ver gráfico 1).

¿Cuáles son los factores que ponen límites al desarrollo agrícola en el Perú? Una respuesta analítica a esta pregunta hará posible determinar qué es lo que se debe cambiar, y en qué dirección, en la economía peruana y en su agricultura.

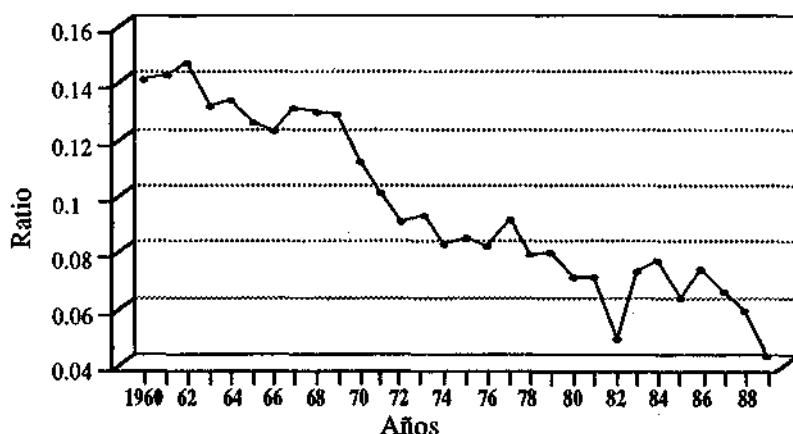
CONTEXTO ACTUAL

Mayor grado de incertidumbre

La agricultura peruana ha sido usualmente considerada como una actividad de alto riesgo. Las variaciones climáticas, como sequías e inundaciones, granizadas, heladas y el fenómeno del Niño, crean un medio físico de gran incertidumbre. A este factor natural se le han agregado en los últimos años dos factores sociales. La incertidumbre asociada a los precios del mercado es, ahora, mayor. La hiperinflación y las políticas macroeconómicas de los últimos años han hecho que los precios no cumplan su papel orientador en la asignación de recursos de los agricultores.

Otro factor de incertidumbre es la creciente violencia económica y política. La violencia económica se refiere a la agresión económica (robos en chacra de cultivos y animales) cotidiana en todo el campo peruano. Esta situación de violencia económica se ha agravado en los

Gráfico 1
Participación del ingreso agrícola respecto al ingreso nacional



Fuente: INEL.

últimos años. Muchos agricultores deben operar con un ejército de guardias de seguridad para proteger sus cosechas y su ganado del asedio de la población hambrienta y necesitada; y también protegerse de los robos a la vivienda y de los secuestros. Este mayor asedio es, ciertamente, resultado de la crisis económica.

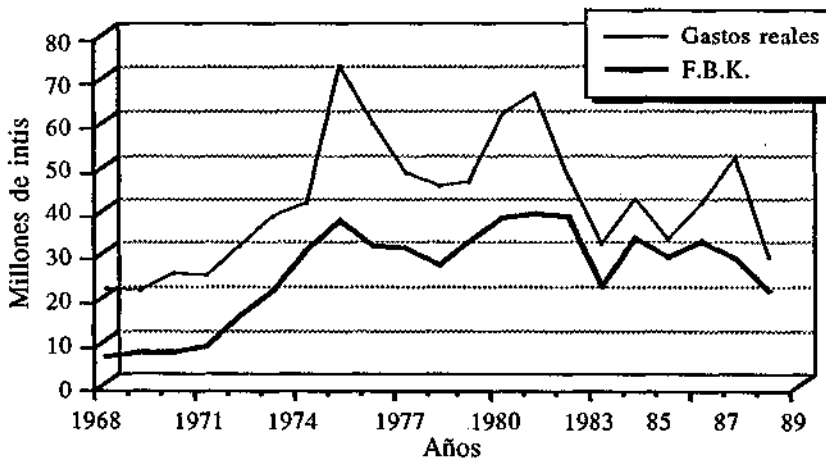
La violencia política, que se refiere a las acciones de los grupos subversivos y de las fuerzas del orden, ha generado varias áreas de alto riesgo en el campo peruano. Hoy día, cerca de un tercio de las provincias del Perú se encuentran con regímenes especiales de gobierno, conocidas como «zonas de emergencia». Ciertamente, la violencia política se nutre de la crisis económica. Tiene, también, una raíz económica.

Menor cantidad de bienes públicos

La agricultura requiere de una cantidad importante de bienes públicos para su funcionamiento eficiente. Así, la infraestructura de comunicaciones es esencial para reducir los costos de transacción e información de los agricultores. En un país como el Perú, con una presencia dominante de los Andes, estos costos tienden a ser muy importantes. En los últimos años toda esta infraestructura se ha deteriorado de manera significativa.

Otros bienes públicos como la extensión agrícola y la investigación también han disminuido notoriamente. En realidad, el gasto público en la agricultura, incluido el gasto en inversión, ha caído desde 1981 (ver gráfico 2).

Gráfico 2
Gastos del gobierno central:
Sector Economía, Agricultura y Alimentación



Fuente: BCR. Subgerencia: Sector Público.

El crédito del Banco Agrario ha operado usualmente como un «bien público». Se ha ofrecido el crédito usualmente a tasas subsidiadas y de manera racionada. Un grupo reducido de agricultores, los que producen bienes estratégicos, es decir, de impacto político, han sido los principales beneficiarios. Pero hoy día el Banco Agrario no puede garantizar esos créditos y la banca comercial todavía no ha llenado ese vacío.

Finalmente, también se ha reducido la calidad y cantidad de servicios de salud y educación en el medio rural. Estos bienes públicos tienen un efecto importante en la formación y en la manutención de los recursos humanos. Así, la falta de gasto público en saneamiento ambiental ha causado una epidemia de cólera en el país, que también se ha extendido a las áreas rurales. Tampoco en este caso se prevé que esos bienes públicos serán sustituidos por bienes privados.

Mayores costos de transporte

El estado de deterioro en que se encuentran las carreteras, ferrovías, aeropuertos, puertos lacustres y fluviales, aumenta el costo de mover bienes del campo a las grandes ciudades. A ello se ha sumado el mayor precio relativo de los combustibles debido a que este precio incorpora un porcentaje importante de impuestos (cerca del 50% del precio). Como resultado, el Perú rural se aleja más, en términos económicos, de Lima y las grandes ciudades. Su competitividad frente a las importaciones de otros países se está perdiendo. Así, se ha observado con frecuencia que los maiceros de la zona de la selva no pueden sacar su producto a Lima, mientras que en Lima se consume maíz importado. El comercio internacional está desplazando al comercio interregional. Como consecuencia, los mercados rurales se están reduciendo en lugar de desarrollarse.

Coca y violencia política

Áreas importantes de la selva peruana están dedicadas al cultivo de la coca. En la expansión de las áreas de cocalas la mano de obra proviene principalmente de los agricultores andinos. Esto debe haber significado la disminución de la producción en varios departamentos de la sierra. La expansión de los cocalas y la emigración de agricultores andinos sería mucho mayor si no fuera por los riesgos derivados del carácter ilegal del cultivo.

Los cocalas se han asentado en las áreas agrícolas de selva, que era la nueva zona de expansión de la frontera agrícola en el Perú. Allí se había hecho inversiones públicas significativas en las últimas décadas. Lo que de otro modo hubiera sido una zona de expansión de la agricultura (legal), es hoy día una zona convulsionada. Esta convul-

sión involucra también a muchas comunidades nativas de la selva, afectando su organización productiva.

EL NUEVO COMPORTAMIENTO ECONÓMICO DE LOS AGRICULTORES

Como quiera que la racionalidad económica de los agricultores será una respuesta lógica al contexto señalado, se pueden indicar aquí algunas características de la racionalidad de hoy.

Aversión al riesgo implica ahora mayor diversificación

Si los riesgos de la actividad agrícola han aumentado, los agricultores deben haber tomado medidas en la dirección de protegerse de esos mayores riesgos. Esto puede implicar diversificar aún más su portafolio de bienes producidos y de activos, incluyendo actividades fuera de la agricultura.

El horizonte económico se reduce

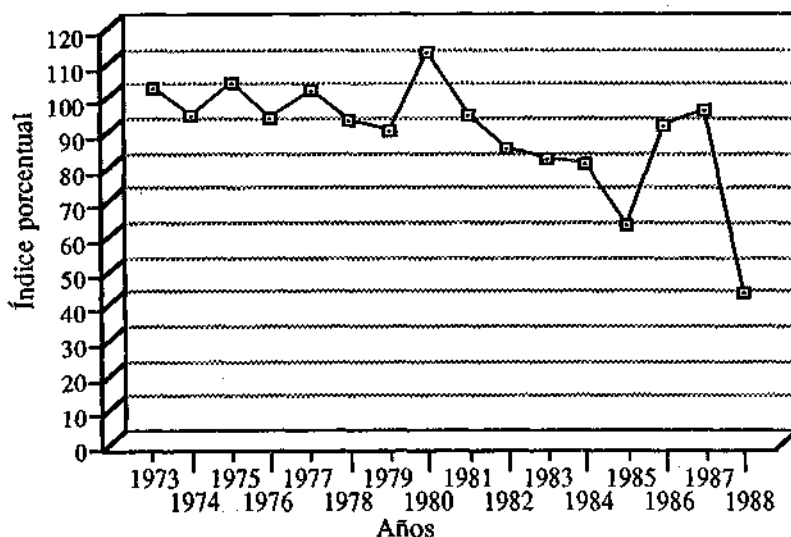
El horizonte económico del agricultor es, usualmente, de largo plazo. Sus decisiones operan sobre un período largo. Por eso realiza actividades de conservación de los recursos naturales en su predio, por ejemplo. Por la mayor incertidumbre actual, la lógica debe haber cambiado hacia un horizonte más corto. Por ello, hoy día se observa que el agricultor presta menos atención a la conservación de sus recursos. Tampoco se invierte, cuando esto es factible, en el predio agrícola sino en otras actividades, de retorno más inmediato.

Mayor dualidad económica

Hay un grupo de agricultores exitosos que, naturalmente, incluye a aquellos vinculados a la coca. Pero también incorpora a agricultores que han hecho innovaciones en algunos productos de exportación no tradicional, especialmente en la costa (espárragos, frutas). Aquí hay modernización.

En el otro extremo están los pequeños agricultores de la costa y sierra, quienes se han empobrecido drásticamente durante la crisis. Un cálculo hecho sobre los términos de intercambio para los campesinos de la sierra sur muestra un deterioro importante. El índice de 1989 es apenas el 20% (!) del índice de 1980. (Hay que notar, sin embargo, que en los años 1986 y 1987 se produjo un aumento importante en este índice. Ver gráfico 3.) Este empobrecimiento parece llevar a los campesinos a abandonar los avances que realizaron en la modernización tecnológica. Aquí, entonces, hay signos de retroceso tecnológico.

Gráfico 3
Sierra Sur: Términos de intercambio
 (Índice 1973 = 100)



En suma, la consecuencia del contexto actual y de la respectiva lógica económica de los agricultores, como adaptación a ese contexto, es que la agricultura peruana opera con ineficiencia dinámica y estática. Con los recursos actuales de tierra, agua y mano de obra, y con la tecnología existente, se podría producir mucho más. La producción actual debe estar por debajo de la frontera de producción agrícola. Y, en un sentido dinámico, con esas mismas condiciones iniciales la economía agrícola podría expandir su frontera de producción a tasas mayores.

La política económica tendría, entonces, que orientarse a modificar el contexto actual e instalar otro que promueva la eficiencia y la equidad en la agricultura. En particular, la política económica tendría que reducir la incertidumbre, aumentar la cantidad de bienes públicos, reducir los costos de transporte y, finalmente, resolver el problema asociado al cultivo ilegal de la coca. La política de estabilización y la política de ajustes estructurales, en cuanto a sus efectos sobre la agricultura, tendrían que ser analizadas en este marco.

POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN

Los efectos de la política de estabilización sobre la agricultura deben ser evaluados a través de su impacto sobre precios y cantidades. Esta política se inició en agosto de 1990 con un conjunto de medidas de ajuste drástico, conocido como el *shock*.

A un año de su ejecución, la política de estabilización dio como resultado una tasa de inflación anual de 1,430%, que es significativamente menor a la del año anterior (3,040%). Pero, evidentemente, con esta tasa no se puede decir que la inflación haya sido controlada.

Aun más: la política de estabilización ha dado como resultado varias «distorsiones» en los precios relativos. Los empresarios peruanos y el propio gobierno reconocen que las tasas de interés están «muy altas», la tasa de cambio «muy baja» y el precio de los combustibles «muy alto». Algunos hasta admiten que también la tasa salarial está «muy baja». Si los principales macroprecios están distorsionados, tendrán que producirse ajustes. Pero el ajuste de esos macroprecios no podrá hacerse sin evitar una subida en la tasa de inflación. Por lo tanto, la incertidumbre sobre la inflación y los precios relativos continúa. El drástico *shock* que se aplicó en agosto de 1990 ha sido ineficaz para estabilizar la economía.

Considerando los cuatro macroprecios como variables exógenas para el análisis de los mercados agrícolas, se puede argumentar aquí que el efecto de los cambios ocurridos en estos macroprecios sobre los precios relativos agrícolas debe haber sido negativo. Una tasa de interés más alta penaliza más a las actividades que utilizan más intensivamente el crédito. Debido a que su proceso productivo tiene una duración mayor, la agricultura requiere de capital de trabajo por un período más largo que el promedio de las actividades no agrícolas. El mayor precio de los combustibles ha aumentado los costos de transporte y le ha restado competitividad interna a la agricultura en los mercados urbanos nacionales, en relación a la competitividad externa.

Un tipo de cambio real más bajo deprime directamente los precios de los productos agrícolas transables. Pero como los mercados de bienes agrícolas transables y no transables no son independientes, el precio relativo de los no transables también se moverá; específicamente, bajará. Como resultado de la caída en el precio de los transables, ocurrirá que, por el lado de la demanda, los consumidores tenderán a comprar menos de los productos no transables; y, por el lado de la oferta, los productores tenderán a producir más bienes no transables. En el mercado de bienes agrícolas no transables se dará, entonces, un desplazamiento hacia abajo de la curva de demanda y un desplazamiento hacia afuera de la curva de oferta. En suma, los precios relativos agrícolas (suma ponderada de los dos precios) caerán.

El efecto de una caída en los salarios reales sobre los precios agrícolas se dará, fundamentalmente, a través de la demanda interna. El bajo poder adquisitivo de los trabajadores significa una caída en la demanda por bienes agrícolas, transables y no transables. Dado que en el mercado de los transables el precio es exógeno, el precio de los transables no se modificará. En el mercado de los no transables, en cambio, el precio relativo caerá. Entonces, también en este caso, el

precio relativo agrícola caerá. Una demostración analítica de estos resultados se muestra en el anexo.

En suma, el efecto de los cambios en los cuatro macroprecios relativos sobre los precios relativos agrícolas es negativo.

Por el lado de las cantidades, la política de estabilización resultó en una fuerte reducción (del orden del 30%) en el crédito real al sector agrario. Por otro lado, el gasto público en la agricultura también se redujo de manera apreciable. El efecto de estas dos variables sobre las cantidades producidas también debió ser negativo.

Los datos estadísticos disponibles permiten verificar estas hipótesis con cierta claridad. Los precios agrícolas relativos han disminuido en seis productos básicos, de una canasta de ocho bienes, en la última campaña agrícola (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Precios reales en chacra de los principales productos agrícolas
(S/. enero-junio 1990 = 100)

Productos agrícolas	Promedio ene.-jun. 1990	Promedio ene.-jun. 1991	Variación %
Arroz cáscara	0.004	0.004	0.0
Maíz amiláceo	0.009	0.007	-33.3
Frijol grano seco	0.011	0.016	45.5
Papa	0.004	0.003	-25.0
Trigo	0.008	0.005	-37.5
Algodón rama	0.014	0.011	-21.4
Maíz amarillo duro	0.004	0.003	-25.0
Sorgo	0.003	0.002	-33.3

Fuente: Oficina de Estadística Agraria - MINAG.

Elaboración: Organización Nacional Agraria. Gerencia Técnica. Departamento de Estudios Económicos.

Por el lado de las cantidades, los datos del PBI agrícola de la última campaña no muestran grandes cambios con relación al año anterior. Pero hay que recordar que el nivel del PBI agrícola de 1990 fue muy bajo debido, en parte, a la sequía que enfrentó el país. Luego, en relación a 1989, un año «normal» (en términos de clima), la caída de la producción ha sido notable.

Por otro lado, los mismos productores agrarios indican que por falta de crédito se dejó de atender este año 220 mil hectáreas (*El Comercio*, 10 de octubre de 1991, p. B9). Esta cifra representa cerca del 15% de la superficie usualmente cultivada.

La evidencia empírica, aunque todavía incompleta, señala que la política de estabilización fue antiagrícola, tanto en precios como en cantidades. Para los agricultores esta conclusión parece obvia. El presidente de la Organización Nacional Agraria (ONA) declaró recién-

temente: «sin lugar a dudas, la agricultura peruana atraviesa la crisis más grave del siglo.» (*El Comercio*, 10 de octubre de 1991, p. B9.)

La incertidumbre entre los agricultores sigue siendo muy grande. No sólo la relativamente baja tasa de inflación actual es precaria, sino que la recesión y el mayor empobrecimiento que ha causado la política de estabilización tiene el efecto de exacerbar aún más las desigualdades sociales. Así, la violencia económica está en aumento. Y, ciertamente, de ello se nutre la violencia política. En suma, la política de estabilización no ha logrado reducir la incertidumbre; más bien ha disminuido la cantidad bienes públicos y aumentado los costos de transporte en la agricultura.

POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Las políticas de ajuste estructural que han empezado a aplicarse en el Perú son muy recientes. Por lo tanto, no cabe hacer evaluaciones empíricas de sus efectos sobre la agricultura. Por ello, aquí se planteará más bien una discusión conceptual sobre el diseño de la política de ajuste y sus probables efectos.

La pregunta central en el diseño de un ajuste estructural es qué se debe dejar al mercado y qué al Estado en el caso particular de la agricultura peruana. Intentamos una discusión analítica, no ideológica.

El criterio económico de asignación de ámbitos de acción entre el mercado y el Estado es el concepto de «falla del mercado». Si hay una tal falla, existe la posibilidad de una intervención del Estado. Es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la intervención estatal.

En la agricultura peruana se pueden señalar los siguientes casos de flagrantes fallas del mercado:

- a. Degradación de los recursos naturales y del medio ambiente.
- b. Oferta de tecnología y de otros bienes públicos.
- c. Ausencia de mercados, o mercados incompletos.
- d. Desigualdad en la distribución del ingreso agrícola.

La lógica económica privada lleva a que los recursos naturales y el medio ambiente sean degradados a una tasa más alta de lo que debería ser, según la tecnología actual. Debido a que la madre naturaleza no tiene cajero, se necesita la intervención estatal para proteger estos bienes públicos.

La tecnología se genera principalmente mediante la investigación. La lógica económica privada busca beneficiarse de la nueva tecnología pero no está dispuesta a contribuir al costo de producir los nuevos conocimientos. Así, la sociedad produce menos tecnología de lo que es posible y deseable. Esta actividad debe ser organizada como un bien público. Lo mismo ocurre con la infraestructura de comunicaciones.

El caso de la inexistencia de mercados implica que se debe ayudar al desarrollo de los mercados en el medio rural. Y si estos no se han

desarrollado es por la falta, posiblemente, de bienes públicos. Una infraestructura para las comunicaciones ayudará al desarrollo de los mercados, pues así se reducen los costos de transacción y los de información. Estos dos costos son esenciales para el desarrollo de los mercados.

Un problema estructural en la agricultura peruana es el alto riesgo que implica esta actividad por efecto de los cambios en el clima y en las condiciones de los mercados. Las sociedades más desarrolladas han organizado mecanismos para que los individuos puedan trasladar sus riesgos a otros individuos o a la sociedad en su conjunto. En algunos casos, esos traslados se hacen a través de la creación de mercados especiales. Este es el caso del mercado de seguros y del mercado de acciones. En ambos se tienen individuos (o empresas) que pueden absorber el costo del riesgo y todavía obtener un beneficio. En otros casos, la sociedad entera absorbe el costo del riesgo, como ocurre con el seguro al desempleo.

En la economía peruana no hay mercados que permitan a los agricultores trasladar sus riesgos. Esto revela que no es posible que aquí alguien (individuo o empresa) absorba los costos del riesgo y todavía pueda generar beneficios. Habrá que ayudar al desarrollo de estos mercados. El Estado tiene una tarea aquí, sea ayudando a ese desarrollo del mercado o asumiendo directamente el riesgo, al menos inicialmente.

La incertidumbre en la agricultura, al igual que en otras actividades, se origina fundamentalmente en la ausencia de información. Si los precios deben jugar un papel central en las decisiones de los agricultores, tiene que haber precios a futuro. Pero el mercado no puede ofrecer precios a futuro, pues tal mercado no existe. Ante esta falla del mercado, el Estado puede intervenir y ofrecer precios a futuro. Esta es la idea de los precios de garantía o de las bandas de precios. Estas políticas estatales deberían perfeccionarse en su diseño y en su aplicación.

Se habla mucho de aplicar políticas para liberalizar mercados. En el caso del medio rural peruano el mayor desafío está, más bien, en la política para desarrollar mercados. Allí hay poco que liberalizar. Aun los mercados existentes, como los de bienes agrícolas, de insumos, de trabajo y de crédito, son mercados incompletos por los altos costos de transacción e información con los que operan.

El gobierno actual ha puesto en marcha un conjunto de medidas de ajuste estructural. Algunas se iniciaron con el primer gabinete pero ha sido a partir de marzo, con el segundo gabinete, que estas se han profundizado.

Entre aquellas que tienen un efecto importante sobre la agricultura está la política de liberalización del comercio exterior. Se ha eliminado las restricciones cuantitativas y el nivel del arancel nominal se ha fijado, desde marzo de 1991, en 15%.

La política de liberalización del comercio exterior significa, en el corto plazo, modificar algunos precios de manera exógena, pero luego el conjunto de precios relativos se moverá de manera endógena. En la agricultura se modificarán, en el primer caso, los precios de los bienes agrícolas transables y los precios de los insumos importados que utiliza la agricultura. Ambos a la baja. Pero el nuevo precio relativo agrícola será un resultado del equilibrio general. Y esto no es predecible. En este nuevo equilibrio también tendrá efecto la eliminación de las prohibiciones y otras restricciones cuantitativas a la importación, que es parte de la política de liberalización del comercio.

El efecto de largo plazo sobre la acumulación y el cambio técnico, es también incierto para la agricultura. Se requiere aquí de un mayor trabajo teórico y empírico.

Entre las medidas sectoriales hay que mencionar, en primer lugar, la política de sobretasa arancelaria aplicada a la importación de los principales productos agrícolas (arroz, trigo, maíz amarillo, lácteos y azúcar). Esta sobretasa, de carácter específico, se estableció a fines de marzo. Inicialmente los derechos específicos eran fijos. Luego se hicieron modificaciones en mayo, en junio y en setiembre, por las que los derechos específicos se volvieron variables. Lo que inicialmente se proponía esta medida era estabilizar los precios agrícolas; pero las medidas posteriores parecen, más bien, dirigidas a compensar el retraso en la tasa de cambio real. Así, la disposición no contribuye a reducir la incertidumbre en la agricultura.

Otra medida ha sido la desactivación de las dos empresas públicas que actuaban en el comercio de bienes agrícolas e insumos (ENCI y ECASA). Con esto se ha dejado al mercado el comercio de esos bienes. Por otro lado, el Banco Agrario ha sido reestructurado. Ahora operará sin ofrecer crédito subsidiado y aplicará los criterios de una banca comercial para sus operaciones. En estos dos casos, la cuestión es saber si los mercados se van a desarrollar con suficiente eficiencia y rapidez para sustituir la función que venía cumpliendo el Estado.

Tal vez la medida más importante haya sido la ley de inversiones en el sector agrario, promulgada por el Poder Ejecutivo. Esta ley intenta llevar a cabo una reestructuración significativa en el agro. Así, por ejemplo, se ha liberalizado el mercado de tierras.

La experiencia de Chile sobre este tipo de medidas es que hubo reconcentración en la propiedad de la tierra pero no en nuevos latifundios sino en tamaños medios de predios. En el Perú tal vez perjudique más a los campesinos, al poner en riesgo su posesión de la tierra.

Pero, al mismo tiempo, hay un proyecto de una nueva ley agraria en el Congreso que podría modificar disposiciones importantes de la ley de inversiones. Así, hay todavía incertidumbre sobre el marco institucional dentro del cual operará la agricultura en el futuro.

En suma, la política para el desarrollo de la agricultura parece exigir

un mayor grado de complejidad en su diseño. El principio *get the prices right*, tan utilizado en el diseño de las políticas de ajuste estructural, es, claramente, insuficiente. Tal vez el principio *get the policy mix right* podría expresar mejor la discusión presentada aquí. Para lograr el desarrollo agrícola hay, seguramente, una combinación óptima de mercado y Estado. El arte (y la ciencia) de la política económica está en determinar esa combinación.

Anexo Un modelo de mercados agrícolas

Aquí se asume que hay dos bienes agrícolas: B1, que son no transables en el comercio internacional (v.g., verduras y tubérculos), y B2, que son transables. Cada mercado opera en condiciones de competencia perfecta. Los agricultores tienen sus recursos y la tecnología dados, y pueden producir B1 y B2. Tienen una frontera de producción. Los consumidores pueden hacer sustituciones entre ambos bienes.

Las funciones de demanda y oferta son:

$$(1) D_j = f(p_1; p_2; p_c, y_n)$$

$$(2) S_j = F(p; p_1; p_2, P_1, z)$$

$$(3) D_1 = S_1$$

$$(4) D_2 = g(p_1; p_2; p_c, y_n)$$

$$(5) S_2 = G(S_1)$$

$$(6) T_2 = D_2 - S_2$$

$$(7) P_2 = P_2^* e (1 + t_2)$$

donde:

D_j, S_j representan cantidades demandadas y ofrecidas, respectivamente ($j = 1, 2$).

T_2 representa cantidades transadas con el exterior.

P_j son los precios relativos de los dos bienes agrícolas ($j = 1, 2$).

e tipo de cambio relativo (o real).

P_c, P_i son los precios relativos de los bienes de consumo no-agrícolas y de los insumos que se utilizan en la producción agrícola, respectivamente.

- y_n es el ingreso real de los consumidores.
 z es la variable exógena en la producción (recursos, tecnología).
 P_2^* es el precio internacional en dólares nominales.
 t_2 es el impuesto al comercio exterior.

Si se asume que las funciones de demanda y oferta son homogéneas de grado cero en precios nominales y en ingresos nominales, se puede utilizar cualquier precio como numerario y expresar las funciones de demanda y oferta en términos de un sistema real, con precios relativos e ingreso real. Esto es lo que se ha hecho en f , F y g . El numerario que se tiene en mente, por razones analíticas, es el precio nominal del «bien no-agrícola». Por lo tanto, todos los precios se expresan aquí como relativos a los precios de los bienes no-agrícolas.

El modelo contiene un subsistema de sus ecuaciones (que son [1] - [6]) y debe resolverse por sus variables endógenas (que son D_1 , S_1 , P_1 , D_2 , S_2 , T_2). La ecuación (7) es otro subsistema que sólo determina P_2 . Así, el modelo se compone de un mercado de precios flexibles (B_1) y otro de precios fijos (B_2). En este sentido corresponde a un modelo keynesiano.

La forma reducida del modelo tendrá entre sus variables exógenas y_n y e . La cuestión es saber cuál es el signo de las derivadas de estas variables. Se puede mostrar que:

$$(8) \quad S_1^\circ = \phi(y_n, e, \dots) \quad \phi_1 > 0, \phi_2 \leq 0$$

$$(9) \quad P_1^\circ = \psi(y_n, e, \dots) \quad \psi_1 > 0, \psi_2 > 0$$

Luego, por la ecuación G, que representa la frontera de producción, se deduce el valor de S_2 .

Si se asume que los salarios reales constituyen el componente más importante de y_n , y se le reemplaza en (8) y (9) y, luego, si se define precio relativo agrícola (p_a) como:

$$p_a = \mu p_1 + (1 - \mu) p_2, \quad 0 < \mu < 1,$$

entonces se obtiene el resultado que se menciona en el texto.

Armando Tealdo

AGRICULTURA: TÉRMINOS DE INTERCAMBIO Y SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Las políticas comunes de los programas de ajuste estructural apuntan, según sus promotores, al cierre de las brechas internas y externas en cuanto a cuentas fiscales y balanza de pagos se refiere. Normalmente incluyen reformas relativas al sector externo (la devaluación de la divisa nacional y la reducción de trabas que desincentivan el comercio internacional), con la finalidad —según se menciona— de mejorar la balanza de pagos, incrementar la entrada de capitales externos y aumentar la eficiencia de la asignación de recursos internos, de forma que se reflejen las «ventajas comparativas» del país. Por el lado del sector fiscal, se propone su reforma (y las políticas monetarias correspondientes) para disminuir (y eliminar) tanto el déficit como la inflación.

Sus políticas se orientan a mejorar las relaciones de los países con el entorno internacional, para lo que se proponen, generalmente, medidas relativas a la tasa de cambio (devaluación de las monedas nacionales, consideradas sobrevaloradas en muchos países en desarrollo) y medidas arancelarias (aranceles bajos y uniformes), de forma que se corte el sesgo antiexportador y se mejore la situación (rentabilidad) de determinados sectores de la economía que se vieron afectados por las políticas cambiarias y arancelarias desfavorables. Entre los sectores se destaca el agrario y los efectos positivos que tiene el manejo cambiario sugerido por las políticas de cambio estructural. Todo lo anterior en el entendido, como se comprenderá, de que las relaciones con el exterior son beneficiosas.

Este artículo no trata tanto sobre el ajuste estructural, sino sobre la eficacia que podrían tener sus políticas relativas al sector externo en relación a la agricultura, en un contexto que considere la evolución de

los términos de intercambio registrada a nivel internacional y sus impactos para países en desarrollo como el Perú.

Como se sabe, el tema de los términos de intercambio y sus efectos sobre países en desarrollo fue tratado hace ya varias décadas y, entre otros, dio origen a estrategias de desarrollo que se denominaron «sustitución de importaciones», las que se aplicaron básicamente en países latinoamericanos bajo la influencia de la CEPAL.

ALTERACIONES EXTERNAS

En su «Informe sobre el desarrollo mundial 1990: La pobreza», el Banco Mundial trata el tema de los efectos de los ajustes estructurales sobre tres grupos de países: a) los que han progresado gracias a un crecimiento sostenido (China e India, por ejemplo) o a la gestión eficaz de los trastornos económicos (Indonesia y Malasia); b) aquellos en los que la pobreza se ha incrementado debido a la recesión (países de ingreso medio gravemente endeudados y los de Europa oriental); y, c) países con lento crecimiento a largo plazo y en los que la crisis macroeconómica ha llevado a un empeoramiento de la pobreza que era extrema (países del África ubicados al sur del Sahara y algunos otros como Bolivia).

El informe indica que el ajuste está condicionado por los desequilibrios macroeconómicos iniciales, la intensidad de los problemas estructurales y la gravedad de las conmociones externas referidas a la relación de intercambio y a los problemas financieros de los países en desarrollo.

Respecto a los problemas externos, se indica que en el primer grupo de países (representados por muchos del Asia Oriental), la conmoción fue relativamente moderada y, por tanto, no requirieron de una reducción sostenida de la demanda. Los países del segundo grupo (muchos de ellos latinoamericanos) «vivían por encima» de sus posibilidades y experimentaron conmociones más fuertes. El tercer grupo (básicamente los países de África al sur del Sahara) fue el que experimentó las peores conmociones.

Para medir los desajustes externos se recurre a dos indicadores: a) a las perturbaciones de la relación de intercambio (diferencia de las variaciones en los precios de exportación versus las de los de importación); y, b) la perturbación del tipo de interés (variaciones del tipo de interés real ponderado utilizando la relación deuda-PBI) (ver cuadro 1).

Como se puede observar en el cuadro 1, las perturbaciones de la relación de intercambio son de un orden de mayor magnitud y más variadas que las que se refieren al tipo de interés. Las perturbaciones por tipo de interés fueron de más consideración, y bastante similares, para los grupos de países del África, Asia Oriental y América Latina; en tanto que en el grupo de Asia Meridional, China e India son bastante menores. En China e India esta situación es explicable por los bajos

Cuadro 1
Perturbaciones en el decenio de 1980

Regiones y países	Perturbación de la relación de intercambio	Perturbación del tipo de interés	Total	Tasa de crec. del PBI	
				65-80	80-88
África al sur del Sahara	-10.1	-4.4	-14.4	4.8	0.8
Asia Oriental (sin China)	-3.9	-4.3	-8.1	7.7	7.4
China	-0.6	-0.6	-1.2	6.4	10.3
Asia Meridional (sin India)	-7.9	-2.3	-10.2	4.0	4.8
India	-4.6	-1.0	-5.6	3.6	5.2
América Latina y el Caribe	-6.3	-4.0	-10.3	6.0	1.5

Fuente: BANCO MUNDIAL: Informe sobre el desarrollo mundial 1990.

índices relativos de deuda externa (9 y 19% en relación al PBI, respectivamente) y por bajos índices así como tasas de interés menores para el caso del Asia Meridional.

Los impactos diferenciados de la relación o términos de intercambio se deben, como se sabe, a las distintas composiciones de los productos que se exportan en relación a los que se importan. Para el año 1988, de acuerdo con el Informe del Banco, se pueden estimar los índices presentados en el cuadro 2.

El análisis conjunto del deterioro de la relación de intercambio y la composición estructural de las importaciones y exportaciones permite observar los grupos de productos que tuvieron el efecto más desfavorable y su relación de intercambio total. Sin embargo, para una mejor comprensión se analizarán las tendencias de las últimas décadas desagregando algunos grupos.

Alteraciones en la relación de intercambio

Para entender mejor la relación de intercambio hay que señalar que las perturbaciones externas de la década de los 80 ya se venían sintiendo para determinados grupos de productos desde períodos anteriores. Tal es el caso de los productos agrícolas, que de tener un valor relativo del índice de la relación de intercambio (precios deflactados por el precio de la manufactura)¹ de 142 en promedio para el período 50-59, alcanza un valor de sólo 83, en promedio, para el período 82-86.

1. Las cifras se registran en BANCO MUNDIAL: "Tendencia del comercio y de los precios de los productos básicos". Edición 1987-88.

Cuadro 2
Composición estructural de las importaciones y exportaciones 1988
(Porcentajes)

Regiones y países	Importaciones			Exportaciones		
	A	B	C	D	E	F*
África al sur del Sahara	16 (14)	14 (10)	68 (74)	45 (34)	38 (58)	16 (7)
Asia Meridional (sin India)	16	25	57	4	34	62
América Latina y el Caribe	12 (12)	15 (17)	73 (70)	35 (43)	29 (50)	37 (7)
Asia Oriental (sin China)	8	24	70	10	16	75
India	5 (22)	22 (19)	73 (59)	9 (10)	18 (41)	73 (40)
China	2 (36)	8 (25)	90 (39)	10 (6)	17 (48)	73 (46)
Perú	19 (17)	5 (8)	77 (75)	58 (45)	20 (54)	21 (1)

* A: Alimentos; B: Combustibles y otros productos primarios (incluye materiales crudos, productos no alimenticios y metales no ferrosos); C: Maquinaria y otras manufacturas; D: Combustibles, minerales y metales; E: Otros productos primarios (incluye principalmente productos alimenticios y no alimenticios de origen agrario y forestales); y, F: Maquinaria y otras manufacturas.

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden al año 1965.

Fuente: BANCO MUNDIAL: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990.

Sin embargo, los estudios citados en el informe del Banco Mundial sobre el desarrollo para el año 1991, que toman como referencia períodos anteriores (1900), muestran que la tasa de deterioro es distinta según sea el período base que se considere. Así, de acuerdo con este informe, entre 1900 y 1986 la relación de intercambio de los productos primarios (excepto el petróleo) se deterioró a una tasa promedio anual del 0.6%, y entre 1920 y 1986 el deterioro fue menor al 0.3%. Pero el análisis obvia las crisis mundiales como la Primera Guerra (que finaliza en 1918), el período de la Gran Depresión (1929 a 1939), la Segunda Guerra (1939-1945), la crisis en la producción agraria mundial (1973) y las consecuencias de las dos crisis del petróleo y sus efectos sobre los precios de otros productos primarios (1973-74 y 1979). Si se aplicasen medidas que corrijan estos efectos, o se obviara la información sesgada por estos problemas, la tendencia al deterioro se hace nítida y mayor a las tasas señaladas (superiores al 1% anual) que, aunque relativamente bajas, tienen efectos importantes en los procesos económicos de desarrollo los que, ciertamente, son de largo plazo. Así, una tasa de deterioro del 1.5% anual determinaba un deterioro de los precios relativos de más de un 50% en un período de cuarenta años.

Por lo anterior, y debido a observaciones que señalan que los precios de los productos alimenticios y materias primas eran excepcionalmente altos a inicios de la década de los 50, conviene analizar las variaciones de la relación de intercambio por períodos a partir de la década de los 60 (ver cuadro 3), caracterizada por cierta estabilidad de los precios relativos en la agricultura.

Relación de intercambio en la década de los 60

El período se caracterizó por la estabilidad de los precios relativos de los productos de origen agrario debido, fundamentalmente, a la estabilidad en los productos alimentarios (la variabilidad de la relación de intercambio es de sólo 3.7%). Si bien para los productos primarios (no alimentarios, metales, minerales y petróleo) la variabilidad de la relación es mayor, los índices son menores que los observados en las décadas posteriores.

Relación de intercambio en la década de los 70

La década de los 70 se caracterizó por tres tipos de alteraciones: a) El año 73 fue pésimo para la agricultura a nivel mundial, como consecuencia de factores climáticos adversos cuyos efectos se dejaron sentir en distintas áreas productoras del mundo. Ello originó una elevación pronunciada de los precios relativos de productos agroalimentarios, los que se mantuvieron, más o menos, hasta el año 77. b) La crisis energética del año 74, que se traduce en una elevación del precio

Cuadro 3
Relación de intercambio
(Promedio para el período)
(Dólares constantes, 1979-80 = 100)

Período	Agricultura			Metales y minerales	Petróleo
	Total	Alimentos	No alim.		
1950-1959	142.1 (12.1)	134.1 (10.4)	171.9 (24.4)	136.8 (8.3)	23.5 (7.8)
1960-1969	108.7 (4.1)	104.9 (3.7)	122.7 (11.3)	134.0 (11.9)	15.8 (9.8)
1970-1979	111.0 (14.0)	113.2 (15.7)	102.9 (10.5)	116.2 (15.2)	45.2 (55.4)
1973-1977	121.6 (11.9)	125.3 (13.2)	108.1 (12.2)	120.5 (14.2)	55.7 (35.9)
Resto período	100.3 (7.1)	101.9 (8.2)	97.6 (4.4)	111.9 (17.0)	34.6 (78.1)
1980-1986	87.5 (12.3)	88.0 (11.0)	85.5 (18.0)	84.9 (15.6)	96.9 (26.0)
1980	104.4	103.9	121.2	105.4	106.7
1986	71.1	74.6	66.7	61.6	42.0

Nota: Las cifras entre paréntesis son los coeficientes de variabilidad.

Fuente: BANCO MUNDIAL: «Tendencias del comercio y de los precios de los productos básicos 1987-88». Elaboración propia.

relativo del petróleo a niveles sin precedentes por lo menos en los cuarenta años anteriores. c) En parte como consecuencia de lo anterior, los problemas monetarios y financieros mundiales concluyen reflejándose en el abandono del patrón oro, la flotación del dólar y la generación y reorientación de flujos financieros. Respecto a este último punto, según la información disponible para los países registrados por el Banco Mundial en su informe del año 1984, los países en vías de desarrollo clasificados en la categoría «economías de bajo ingreso» incrementaron la deuda pública en 3.8² veces entre el año 1970 y 1982; los ubicados en la categoría de «ingresos medios bajos» lo hicieron en 9.5 veces³, y los de «ingresos medios altos» en 13 veces⁴.

Así, entre los años 73 y 77 se produce un mejoramiento de la relación de intercambio de los productos primarios agrarios, consecuencia del significativo mejoramiento de los precios relativos del grupo de alimentos. Sin embargo, son los precios del petróleo los que suben en una magnitud mayor (la relación del intercambio más que se triplica). La estabilidad de los precios relativos de los alimentos registrada en la década anterior se altera a partir de los 70 y se incrementa la variabilidad de los precios relativos de otros productos primarios (minerales y metales), siendo la del petróleo la que alcanza una inestabilidad elevada (obsérvese el coeficiente de variabilidad en el cuadro respectivo).

En general, se puede observar que la relación de intercambio de este período en relación al anterior se mantiene para la agricultura (aunque esta mejora para los alimentos y se deteriora para los productos no alimentarios), empeora para los metales y minerales y se incrementa substancialmente para el petróleo.

Relación de intercambio en la década de los 80

La década de los 80 se puede caracterizar por:

1. El severo deterioro de la relación de intercambio en productos de origen agrario y en los minerales y metales que, en buena cuenta, viene a ser el desenlace de las tendencias de décadas anteriores (interrumpida por los problemas del período 73-75). Los grupos más afectados fueron los productos no alimenticios y los metales y minerales.

La variabilidad que se observa en la relación de intercambio para este período, más que responder a alteraciones sobre un valor promedio, son el reflejo de una tendencia de deterioro que cada vez se hace más aguda (la tasa de decrecimiento de la relación de intercambio para la agricultura fue de -4.3% anual)⁵.

2. El período se inicia con otro incremento elevado en el petróleo.

2. Equivale a una tasa de crecimiento anual de 11%.

3. Equivale a una tasa de crecimiento anual de 20.62%.

4. Equivale a una tasa de crecimiento anual de 23.8%.

5. Los cereales tienen una tasa de decrecimiento de 8.6%; y los aceites y oleaginosos y los no alimentos una de 7.7%.

De una relación de 11.3 para el año 79 se pasa a una relación mayor a 100 para el período 80-84, a partir del cual comienza a descender; sin embargo, la relación promedio 80-86 es mayor que la del período 70-79.

3. La crisis para hacer frente al cumplimiento de la deuda contraída en períodos anteriores, esta vez en un contexto de deterioro severo de la relación de intercambio de productos agrícolas, minerales y metales y de tasas de interés desfavorables (en relación al período anterior).

Así, de una etapa de relativa estabilidad en los 60, y de los siguientes períodos diferenciados de crisis, se pasa a: a) La crisis de mediados de la década de los 70, en la que hubo un mejoramiento de los precios relativos de los productos primarios (en determinados años se logran precios relativos similares a los mejores de décadas anteriores). Estos cambios dieron lugar al endeudamiento de muchos países en vías de desarrollo⁶. b) La crisis de los años 80, originada por la tendencia posterior de los precios relativos que, conjuntamente con el (des)manejo macroeconómico de determinados países y los problemas para el pago de la deuda contraída, produjo lo que ha venido en llamarse la crisis financiera y la década perdida.

Vista la evolución de la relación de intercambio y de acuerdo con información relativa a la composición porcentual de las exportaciones e importaciones (cuadro 2), podemos interpretar los resultados que se dieron en la relación de intercambio (cuadro 1): a) a medida que aumenta el peso relativo de las manufacturas y los combustibles en la composición de las exportaciones, la relación de intercambio se hace menos desfavorable para el grupo de países considerados; b) a medida que aumenta el peso relativo en las exportaciones de los productos primarios de origen agrario (alimentos y no alimentos) y minerales y metales, la relación se torna más desfavorable. Además, en cierta medida, los efectos de los términos de intercambio para estos grupos de países se ven favorecidos por la disminución de los precios relativos de los alimentos que son importados por los países en vías de desarrollo, aunque esta es una variable que, como posteriormente observaremos, puede haber alterado desfavorablemente el desarrollo y crecimiento interno de los países más afectados.

Relación de intercambio y crecimiento del producto

La relación de intercambio repercutió en forma adversa sobre el crecimiento de los países analizados. En general se puede observar que cuanto más desfavorable fue dicha relación, las tasas de crecimiento del producto bruto interno se hicieron menores: las tasas de crecimiento anual en el período 1980-88 para los países del África ubicados al

6. Ya sea por las expectativas que presentaron los precios de las materias primas, o para hacer frente a la crisis energética en el caso de los países en desarrollo que no producen petróleo.

sur del Sahara y América Latina y el Caribe fueron de sólo 0.8 y 1.5% respectivamente, que representa una caída severa en relación a las tasas alcanzadas en décadas anteriores (entre 1965 y 1980 la tasa promedio anual fue de 4.8 y 6.4% respectivamente). El resto alcanzó tasas superiores al 4%. El caso más notable lo constituye el grupo conformado por los países del Asia Meridional: a pesar de mostrar un marcado deterioro de la relación de intercambio, logran una tasa de crecimiento del 4.8% anual (incluso mayor a la tasa promedio anual del período 65-80). Los países agrupados en la denominación Asia Oriental (sin China) sólo experimentan un leve descenso en su tasa de crecimiento (de 7.7% promedio anual entre 1965-1980 a 7.4% entre 1980 y 1986).

Comercio externo

En el tema que nos interesa conviene analizar por qué se deterioraron los términos de intercambio de los productos agrarios. En primer lugar habría que señalar que el mercado mundial está segmentado, pudiendo distinguirse tres categorías de productos: aquella en la que predominan las exportaciones provenientes de los países en desarrollo; aquella en la que predomina la de los países industrializados, y aquella en la que no hay predominio de ninguno de ellos.

En el primer grupo destacan las bebidas (cocoa, té y café), de las que los países en desarrollo representan un 90%⁷ del total exportado a nivel mundial, y el azúcar (con un 74%). En el segundo grupo destacan los granos (arroz, maíz, trigo), en los que los países en desarrollo participan sólo con un 17%, y las carnes (para el caso de la carne de res los países en desarrollo sólo aportan el 19%). En el tercer grupo destacan productos tales como las fibras (algodón y lanas), de las que los países en desarrollo representan algo menos de la mitad de las exportaciones a nivel mundial⁸.

Como es reconocido, la fuente más importante para la alimentación humana son los cereales, de donde provienen la mayor parte de las calorías y proteínas consumidas por la población mundial. En estados más avanzados de desarrollo (ingresos más altos) se va sustituyendo la proteína de origen vegetal por la de origen animal, que es de mayor calidad. Si se hiciese un cuadro que muestre la importancia de productos agrarios, el primer lugar lo ocuparían los granos y carnes, cuyo comercio internacional es controlado fundamentalmente por los países desarrollados.

Por lo anterior, la imagen (aún persistente) de un comercio mundial

7. Promedio 81-84.

8. Algo similar sucede en los metales, con excepciones como la del estaño. Las exportaciones mundiales de los países desarrollados son o bien menores a aquellas de los países en vías de desarrollo (en cobre es el 50% y en hierro es 80% de lo que exportan los últimos), o bien superiores (aluminio, níquel, plomo, zinc).

en el que los alimentos y materias primas proceden de los países en desarrollo, es improcedente. La información disponible permite afirmar que su participación, a excepción de productos que se pueden denominar como «tropicales», es similar o minoritaria a la de los países desarrollados.

Este hecho ya fue registrado en décadas anteriores. Entre otros, Colin Clark⁹, a inicios de la década de los 70, señalaba la importancia que tenían los países desarrollados en el mercado mundial para los años 50 y 60. La evolución posterior confirma sus apreciaciones y las hace más agudas: muestra que las exportaciones de muchos de los productos alimenticios, e incluso materias primas (como algodón y lana), crecieron más rápidamente en los países desarrollados que en los en vías de desarrollo, en tanto que las importaciones de los países en vías de desarrollo se incrementaron más que las de los desarrollados. En estos últimos se registran incluso tasas decrecientes para algunos rubros (-1.4% anual en el algodón, -0.9% en carne de cordero, -2.3% en lanas y -0.6% en azúcar para el período 61-85). Lo que sucedió, en buena cuenta, fue la agudización de una tendencia de varias décadas anteriores: las exportaciones de productos agrarios y alimentarios de los países desarrollados se orientaron a los países en vías de desarrollo (principal mercado demandante), los que han visto reforzada su condición de mercado importador neto.

Quizá el caso más dramático sea el de los granos (maíz, arroz, trigo, sorgo): las importaciones netas (importaciones menos exportaciones) de los países en vías de desarrollo crecieron a una tasa anual del 5.4% en el período 1961-70, tasa que casi se duplica en el período 1971-86, en el que alcanza el nivel de 9.9% anual. Paralelamente, las exportaciones netas de los países desarrollados capitalistas crecieron a una tasa anual del 1.8% en el período 1961-70, para alcanzar el elevado nivel de 11.3% anual en el período 1971-86.

Estas cifras no hacen más que reflejar la estrecha relación entre las exportaciones de los países industrializados y las importaciones de los menos desarrollados; los excedentes producidos en los primeros han tenido como destino, en su mayor parte, el mercado provisto por los segundos.

La evolución de las exportaciones en los países desarrollados¹⁰, lejos de responder al mercado, han sido el reflejo de medidas de ayuda y protección a sus agricultores. El ejemplo típico de esta situación es el mercado común europeo y su complejo sistema de tarifas, cargas arancelarias y cuotas de importación. También destaca el caso de los EE.UU., donde se recurre a ayudas directas a los agricultores (mediante

9. CLARK, C.: *¿Hambre o abundancia?* Ed. Tiempo Nuevo, 1970.

10. Los principales exportadores de los países desarrollados son: EE.UU. (en primer lugar), Canadá, Australia, Nueva Zelandia y los países de la Comunidad Económica Europea.

préstamos de soporte de precios, pagos para no sembrar y programas de precios al productor). Los resultados a nivel mundial han sido evidentes: aumento del comercio mundial, disminución de la relación de intercambio en los alimentos y productos de origen agrario, elevados subsidios a los productores de los países desarrollados, incremento en las importaciones de los países en desarrollo y problemas para el crecimiento de estos últimos.

En todo ello hay que considerar que buena parte de la población de los países en desarrollo depende de la agricultura, y que la mayor parte de la superficie agrícola se dedica a la producción de alimentos para consumo interno; por tanto, es en lo que naturalmente tienen más experiencia para producir.

Por otra parte, hay que considerar, del lado de la demanda (urbana en este caso), el efecto sustitución, que es el que explica las relaciones inversas entre aquella y el precio del producto. Si el precio de un bien aumenta, su demanda disminuye porque se le sustituye por otro bien que mantiene sus precios (aumentando por tanto la demanda de este último). Si no hubieran sustitutos, el consumidor tendría que consumir una menor cantidad o disminuir el gasto en productos de otro origen para mantener el consumo del bien en cuestión; si el ingreso fuera muy bajo (la mayor parte se destina a un alimento) quedaría la primera opción, pero en este caso el efecto ya no es el del precio propiamente dicho, sino el del ingreso¹¹. Es el efecto sustitución el que explica las variaciones de las cantidades demandadas de los distintos bienes alimentarios.

Los crecientes excedentes mundiales (exportaciones) sólo han podido ser colocados a precios menores, y ante precios relativos menores los consumidores urbanos de los países en vías de desarrollo han sustituido el producto nacional por el importado. Los menores precios externos han determinado, a su vez, menores precios a los productos alimentarios que producen los países importadores. La dieta de muchos países ha variado por esta situación, como pueden ser los casos del Perú y Corea (en este último a inicios de los 60 el volumen de trigo importado consumido representaba el 16% del volumen de arroz, porcentaje que, a mediados de los 90, se incrementó a un 40%). Esta situación, en casos particulares como el del Perú, ha hecho descender los precios al productor nacional y, consecuentemente, sus ingresos.

Antes de seguir conviene señalar otro factor que, por fundamental, se da por supuesto, corriéndose el riesgo de olvidarlo: el transporte. Como norma general, y por sus propias características, la producción agraria se encuentra dispersa a lo largo de los países, en tanto que otras actividades se concentran en determinadas áreas (a excepción de las extractivas, estas se localizan principalmente en áreas urbanas). Por

11. La elevación del precio equivale a la reducción de su ingreso.

ello no debe resultar sorprendente el efecto de los costos de transporte en los productos agrarios.

Como se vio anteriormente, el petróleo ha tenido una evolución positiva en su relación de intercambio, que se ha visto reflejada en un incremento de los costos de transporte, afectando en mayor grado a la agricultura, y en especial a aquella que se encuentra más distante de los centros de consumo. Para el caso del Perú, el costo de transporte de granos a Lima es más barato desde EE.UU. que de zonas del interior del país (cálculos efectuados en el 84, antes de que las carreteras se deterioraran al grado en que se encuentran actualmente). Así, además del deterioro de los precios relativos de productos agrarios a nivel mundial, habría que sumar el impacto del transporte para tener idea de lo agudos que pueden haber sido los efectos a nivel del producto.

En muchos casos este panorama fue agravado por las políticas de sesgo urbano de diversos países que castigaron aún más al productor nacional: controles de precios, intervenciones defectuosas en la comercialización, subsidio al producto importado, tasas de cambio sobrevaluadas, etcétera.

Por ello no sería raro que las bajas tasas de crecimiento del producto nacional de los grupos de países analizados tengan una estrecha relación con lo sucedido en la agricultura, y que este sea un factor (entre otros) determinante para explicar lo sucedido.

Agricultura: Alteraciones estructurales y precios relativos

Una de las preguntas que surgen a raíz de las cifras de crecimiento de los grupos de países analizados es por qué los países de América Latina y aquellos del África ubicados al sur del Sahara tienen tasas muy bajas de crecimiento del PBI (que desciende en relación a la tenida en el período 65-80), en tanto que el grupo de países del Asia Meridional, que fuera afectado severamente por la relación de intercambio desfavorable en los años 80, registra una tasa de crecimiento mayor que la del período 65-80.

Entre otros factores, además del impacto externo se reconoce el efecto de los desequilibrios macroeconómicos y de las relaciones estructurales internas. En relación a este último punto se pueden observar ciertas tendencias relacionadas a la agricultura. Para el análisis nos referiremos a dos indicadores: la evolución de los precios agrarios respecto a los industriales y el producto relativo¹² agrario en relación al producto relativo industrial.

Antes de tratar el tema hay que señalar que si bien estas medidas varían de un año a otro, se notan, sin embargo, ciertas tendencias que permiten hacer las apreciaciones que incluimos a continuación.

12. Participación del producto bruto interno del sector respectivo en el producto total dividido por la participación de la población económica de dicho sector en la población económica total.

Evolución de precios

Los países industrializados protegen fuertemente a sus agriculturas. Los grupos de países analizados, en cambio, tienen por norma una relación menor a 1 (que indica desprotección). Así, en el informe del Banco Mundial sobre el desarrollo para 1982 se observa, para finales de la década de los 70, que en los países considerados en los distintos grupos, salvo excepciones, la norma es un perjuicio en los precios para los productos agrarios que se exportan y una desprotección a través de los precios de los importados que compiten con la producción nacional. Esta desprotección es más aguda para los países del África ubicados al sur del Sahara que en el resto. En los países del Asia Oriental destaca el caso de Corea, con protecciones de magnitud para los cereales que importa, en tanto que países como Filipinas o Tailandia tienen coeficientes que indican desprotección, lo mismo que Pakistán, India y Bangladesh, que corresponden al grupo de Asia Meridional. Para América Latina se muestran coeficientes de protección para algunos productos y de desprotección para otros.

Si se comparan los valores de la participación del PBI agrario en el PBI total medido en términos constantes y su participación en el PBI total medido en términos corrientes¹³, se puede obtener un aproximado de los cambios de los precios relativos. Analizando las relaciones para el período 65-83, se pudo observar que los países del Asia Oriental tuvieron mejoras en los precios relativos del agro, como son los casos de Corea, Filipinas y Tailandia. Para los países del Asia Meridional, África al sur del Sahara y América Latina se observan casos en los que se elevan los precios relativos así como casos en los que estos se deterioran. Sin embargo, hay una mayor frecuencia de países en el grupo de África y de América Latina que presentan esta última tendencia.

A nivel agregado, para el período 80-88 se puede observar un deterioro significativo (más del 20%) para el grupo de Latinoamérica y una mejora (cercana al 10%) para los grupos del Asia (Meridional y Oriental), en tanto que para el grupo de África se nota una mejora de menor orden, aunque no muy definida.

Producto relativo

Como referencia podemos tomar los indicadores estructurales estimados por Syrquin y Chenery¹⁴. Ellos revelan que la productividad relativa del sector agrario dividida por la productividad del sector industrial se

13. Cfr. TEALDO, A.: *Desarrollo agrario y políticas de precios*. CEDEP, Lima, 1991.

14. SYRQUIN, M. y CHENERY, H.: «Patterns of Development, 1950 to 1983». World Bank Discussions Paper N° 41, 1989.

incrementa progresivamente a medida que el ingreso per cápita aumenta¹⁵, y que este índice es superior a 0.20 en cualquiera de los estratos escogidos para el análisis.

En este caso, los índices del año 83 para los países del Asia Oriental tienen un valor alrededor de 0.20 o son superiores; en el caso del Asia Meridional son, por lo general, superiores. Para los países del África ubicados al sur del Sahara se observa una significativa incidencia de países con índices muy bajos, incluso inferiores a 0.10 (como Niger, República Centro Africana, Zaire, Zimbabwe y otros). Para América Latina, si bien la frecuencia es menor, hay países que registran índices muy bajos, destacándose los casos de Jamaica (con un índice de 0.11) y el Perú (con un índice de 0.09).

Lo anterior no es más que consecuencia del deterioro de la relación de intercambio internacional y de las políticas internas para los alimentos y para los productos agrarios en general¹⁶; a ello hay que sumar los efectos de políticas que protegieron la industria y que no hicieron más que agravar el problema del deterioro de los precios.

Hay que considerar que la participación del producto agrario disminuye, a diferencia del PBI de la manufactura, cuando el PBI per cápita de un país se incrementa. Este aumento tiene relación, inicialmente, con el incremento de la manufactura que depende de insumos agrarios (alimentos, bebidas, tabaco, textiles y ropa, entre otros). Si se considera el PBI agrario y el PBI de la manufactura, que dependen de insumos agrarios, se puede deducir, de acuerdo con el estudio de Syrquin y Chenery¹⁷, que cuando el ingreso per cápita total se sitúa alrededor de los 2,000 dólares, la participación de ambos PBI se aproximan a un cuarto del PBI total. Dadas las características del sector agrario y sus relaciones con el comercio y el transporte, así como la demanda de los trabajadores de este sector por bienes intermedios y finales de otros sectores, no es arriesgado afirmar que el PBI nacional relacionado directa o indirectamente a la agricultura se incrementa por lo menos en un 30%. Los índices para países con ingresos per cápita menores deben ser, por supuesto, mayores a los señalados para el nivel de 2,000 dólares per cápita.

Así, los efectos negativos sobre el sector agrario repercutirían, en forma importante, en otros sectores y en el país, y a menor nivel de desarrollo estos serían más perniciosos para el crecimiento (como lo demuestran los bajos crecimientos de países que descuidaron este sector y los elevados índices de pobreza que se concentran en el área rural).

Por ello, parece lógico pensar que aquellos países que protegieron

15. Si bien se registra una ligera baja para ingresos con un nivel de 300 US\$ per cápita.

16. Su incidencia, como es de suponerse, será a través de las exportaciones, o de la importación de alimentos que compiten con las producciones nacionales.

17. SYRQUIN, M. y CHENERY, H.: «Patterns of Development», ob. cit.

su agricultura (o no la deterioraron) y que mantuvieron relaciones razonables entre los ingresos de los trabajadores agrarios e industriales estuvieron menos expuestos a los impactos desfavorables externos y, lo más relevante, pudieron viabilizar un crecimiento económico interno con tasas importantes (similares o superiores a las décadas anteriores).

Tasa de cambio y agricultura

Si se acepta lo anterior, el tema que se plantea es cómo corregir la situación adversa al sector agrario. En este campo, las propuestas del cambio estructural se centran en políticas macroeconómicas relativas a la tasa de cambio y las distorsiones que se relacionan a intervenciones internas en el comercio¹⁸. Se arguye que la eliminación de tasas de cambio sobrevaluadas favorecerá a la agricultura y su crecimiento. Sin embargo, entre las diversas variables que afectan el tipo de cambio, además de la relación de intercambio, están la tasa de interés, los derechos de importación, las corrientes de capital (préstamos, inversión externa, pago de deuda), peso y composición de las importaciones o exportaciones en el PBI, entre otros.

Si bien corregir las distorsiones en la tasa de cambio puede tener un efecto positivo en el sector agrario, como lo demuestran los estudios del Banco Mundial¹⁹ o los de Escobal y Saavedra²⁰ e Iguñiz y Rubio²¹ para el caso del Perú, es difícil plantearse una política de este tipo que sólo se oriente a lograr relaciones razonables para la agricultura, obviando el resto de sectores y los efectos de otras variables que son afectadas por la tasa de cambio. Además, como se vio, no se deben pasar por alto las distorsiones del mercado mundial originadas básicamente por la protección de los países industrializados a sus agriculturas, que han dado lugar a un agudo deterioro de la relación de intercambio en el decenio de los 80 («la década perdida»).

A nuestro entender, estas relaciones ponen en situación muy difícil a los países menos desarrollados (y cuanto menor es el nivel de desarrollo sus efectos pueden ser peores). No es casual que una de las características constantes en los países que han tenido crecimiento elevado sea haber contado con una política de protección explícita al sector agrario (piénsese en Corea y los subsidios a la agricultura; en Taiwán y su protección del mercado externo; China, con el mejoramiento de los precios agrarios; o los casos del resurgimiento del Japón, y de los países europeos occidentales, después de la Segunda Guerra

18. Que, por lo general, perjudicaron al agricultor.

19. BANCO MUNDIAL: «Informe del desarrollo mundial». Años 1982 a 1991. Banco Mundial.

20. ESCOBAL, J. y SAAVEDRA, J.: «Tipos de cambio e ingreso agrícola», en *Debate Agrario*, N° 9. CEPES, Lima, julio-setiembre de 1990.

21. IGUÑIZ, J. y RUBIO, M.: «Política cambiaria, precios e ingresos agrícolas», en *Debate Agrario*, N° 8. CEPES, Lima, enero-marzo de 1990.

Mundial). Es difícil encontrar países con elevado crecimiento si estos no han acompañado sus políticas nacionales con una atención particular a su agricultura.

Dadas las circunstancias de crisis de muchos países, parece necesaria la protección a las agriculturas a través de medidas arancelarias, especialmente para países que tienen un nivel de desarrollo intermedio en los que el producto agrario y la población que depende directamente de él no tiene índices elevados. En caso contrario, las medidas relativas a la tasa de cambio pueden ser más efectivas, pero si prosiguen las actuales relaciones externas de intercambio o se deterioran aún más, su futuro se verá más comprometido.

Sustitución de importaciones

La evolución de la relación de intercambio (a excepción de la del petróleo) y sus efectos parecen no apartarse de las propuestas que hicieran Prebisch y Singer en los años 50: los beneficios derivados del comercio externo se reducirían para los países en vías de desarrollo si los precios de sus productos primarios exportados disminuyen en relación a los bienes manufacturados importados.

Según Stern²², la tesis de la sustitución de importaciones argumentó que: a) los términos o relaciones de intercambio que enfrentaban los países en desarrollo para sus productos primarios se estaban deteriorando en relación a las manufacturas (cada vez se tendría que exportar más para comprar la misma cantidad de manufactura); b) un intento para exportar más productos primarios mediante menores precios y devaluaciones podría no tener éxito porque las elasticidades de los demandantes (países capitalistas industrializados) eran bajas; c) las divisas para importaciones podrían no ser fácilmente controladas usando precios, dado que la demanda interna era inflexible. La sugerencia final fue la sustitución de importaciones de productos industriales (manufacturas).

Posteriormente, Prebisch²³ señala: «...la tendencia hacia el deterioro²⁴ restringe el crecimiento que de otro modo podrían tener las exportaciones, con claro detrimento del desarrollo periférico. Tal es, en esencia, la tesis 'cepalina'.»

Si se toman en cuenta las críticas que señalan que los precios relativos de los productos primarios para los años 50 fueron anormalmente altos, la tesis del deterioro se viene a confirmar, con fuerza, en la década de los 80. Además, como se observa, las evidencias indican que

22. STERN, N.: «The Economics of Development: A Survey», en *The Economic Journal*, setiembre de 1989.

23. PREBISCH, R.: *Capitalismo periférico, crisis y transformación*. FCE, México, 1981.

24. Se refiere a los precios relativos de los productos primarios.

los mejores resultados (o los resultados menos perjudiciales) de la relación de intercambio se dieron en los países en desarrollo que tuvieron un componente mayoritario de productos manufacturados en la estructura de sus exportaciones (situación que no se pudo prever en la tesis expuesta en los años 50, que supuso las pocas posibilidades de los países en desarrollo para exportar manufacturas).

En el caso agrario, a diferencia de lo que se pensó, el mercado mundial estuvo «dominado» por las exportaciones de los países desarrollados. El deterioro de la relación de intercambio fue más consecuencia del crecimiento de las exportaciones de los países desarrollados que las de los en vías de desarrollo²⁵. Fue ese incremento el que, a su vez, causó el deterioro de los precios relativos. En este contexto, el principal mercado de las exportaciones mundiales no fueron precisamente los países desarrollados. Los excedentes se canalizaron particularmente a los países en vías de desarrollo que tienen elasticidades mayores para la demanda de alimentos²⁶ (las elasticidades de demanda para los productos agrarios resultan ser bajas en los países desarrollados)²⁷ y, por tanto, fueron los principales demandantes (el efecto fue más agudo en el caso de los alimentos; cereales, especialmente). Si bien la tesis del deterioro de la relación de intercambio se verificó para los bienes agrícolas y otros productos primarios, esto no fue consecuencia, como se pudo suponer, de las exportaciones de los países en desarrollo, sino de las exportaciones de los países desarrollados (a pesar de los problemas que se les originó y origina a raíz de las elevadas cargas fiscales para sustentar la protección a sus agricultores).

Los grupos de países que mejor resistieron las conmociones externas y tuvieron tasas de crecimiento apreciables en la década de los 80 fueron aquellos cuyas exportaciones se orientaron a las manufacturas (y protegieron a sus agriculturas). Los casos más espectaculares de crecimiento económico²⁸ se dieron en países en los que el Estado intervino para proteger a la industria, pero, a diferencia de países que optaron por cerrar el mercado en favor de una industria nacional orientada a la producción de bienes de consumo, canalizaron la protección hacia la generación de una industria que se orientara a las exportaciones. De otro lado, estos últimos sí aplicaron (y aplican) medidas de protección dirigidas al abastecimiento interno en lo que respecta a la producción agraria (particularmente la alimentaria), ya sea a través de medidas directas (aranceles, cuotas de importación) o indirectas (subsidios al agricultor).

25. Las exportaciones de productos alimentarios en los que los países en desarrollo tienen más peso, como son el café y la cocoa, se incrementaron a una tasa menor y tuvieron un deterioro menor en los precios relativos.

26. Consecuencia de sus menores ingresos y condiciones de vida. Situación que también fue explicada por la ley de Engel.

27. A ello hay que sumar sus políticas proteccionistas.

28. Como son Japón y, especialmente, Corea del Sur.

La figura anterior, sin embargo, puede ser hoy engañosa y hasta «anacrónica», ya que si bien las tasas arancelarias de los países industriales para las importaciones manufactureras han disminuido desde los años 50 (ver informe sobre el desarrollo mundial 1991, Banco Mundial), las medidas para-arancelarias han proliferado (tanto para productos agrarios²⁹ como para manufactureros), y se han suscrito acuerdos bilaterales dentro del sistema general de preferencias. De otro lado, la adopción de medidas no arancelarias ha perjudicado más a los países en desarrollo. Según el *Research Relief* del Banco Mundial (Nº 2, volumen 7), las barreras no arancelarias cubren el 21% de los productos exportados por los países en desarrollo en relación a sólo un 14% de los países industrializados. Además, se estima que más de un 50% de las importaciones de la Comunidad Económica Europea es afectado por medidas no-arancelarias (en EE.UU. y el Japón el porcentaje es mayor al 40%).

Sin embargo, no todos los países en desarrollo fueron o son igualmente afectados por estas medidas. Entre los principales beneficiarios del sistema general de preferencias se tiene a Corea, Taiwán, Hong Kong³⁰ y Brasil. (Los tres primeros son favorecidos además por el acuerdo «multifibras», acuerdo sesgado que impone cuotas de exportación y privilegia a determinados países.)

Las políticas de sustitución de importaciones, tal como fueron aplicadas en los países latinoamericanos, determinaron un encarecimiento mayor de los productos industriales (y manufactureros en particular). En tanto, los países asiáticos más exitosos (y favorecidos por las ventajas que dieron los países industrializados y especialmente los EE.UU. respecto a menores restricciones o mayores beneficios) orientaron el proceso industrial hacia el exterior (sin descuidar la protección interna). En este éxito tuvo mucho que ver la confrontación política con el denominado mundo comunista (particularmente debido a la Revolución China y a la Guerra de Corea a finales de la década del 40), y la geopolítica de los beneficios a que dio lugar.

La estrategia de los países asiáticos orientados al exterior permitió reducir el sesgo del sistema de incentivos en contra de las actividades primarias (y agrarias en particular), en tanto que la estrategia de muchos países latinoamericanos originó un sesgo marcado en contra de la agricultura, situación que fue agravada por el deterioro internacional de los precios relativos en este sector. Así, pues, no es raro que el sector más afectado en estos países haya sido el agrario.

Analizado en retrospectiva, el planteamiento de la sustitución de importaciones (y el de la CEPAL) atribuyó erróneamente el origen de las exportaciones mundiales de los productos primarios a los países en

29. Que, al parecer, son también los más afectados por estas medidas.

30. Si se incluye a Singapur se tiene a los «tigres del Asia», que sí tuvieron una fuerte orientación a la exportación de manufacturas, al parecer viable por las facilidades que otorgaron los países industrializados (EE.UU. especialmente).

desarrollo. Con excepciones explicables (café, cacao y otros productos tropicales), no se observó que las exportaciones de los alimentos y otras materias primas tuviesen su origen, en buen porcentaje, en los países desarrollados. Tampoco reconoció la importancia de las políticas de protección agraria en los EE.UU. y posteriormente la Comunidad Económica Europea. Tuvo que pasar la década de los 80 para que se comenzaran a analizar muchos de estos problemas.

Viendo lo sucedido en las últimas décadas, Singer³¹ señala: «... sin embargo hoy, cuando los países menos adelantados se han convertido en grandes importadores netos de alimentos, la sustitución de importaciones en nombre del desarrollo rural y de la promoción de la producción interna de alimentos se ha vuelto parte de la sabiduría establecida.»

Por lo anterior, en nuestra opinión, la pérdida para el desarrollo de la década de los 80 se origina, en medida considerable, en la pérdida de la agricultura.

Cuadro 4
Exportaciones físicas
(Tasa de crecimiento 1961-85)

	Exportaciones		Importaciones		Volumen export. 1985 (miles TM)	
	PED	PI	PED	PI	PED	PI
Cocoa	0.3	-	2.4	0.1	1,327	-
Café	1.4	-	-	1.3	4,078	-
Té	2.2	-	3.8	6.9	969	-
Maíz	3.6	8.9	13.3	3.3	17,934	50,561
Arroz	1.6	5.0	2.1	2.8	7,308	3,469
Trigo	4.6	4.6	4.7	1.2	10,772	81,240
Azúcar	2.1	6.0	4.5	-0.6	18,788	8,352
Carne de res	-0.4	7.2	10.4	3.0	555	2,699
Carne de cordero	3.7	2.1	9.7	-0.9	99	681
Leche	-	5.7	-	6.3	-	2,644
Soya (grano)	13.1	7.8	13.9	7.3	8,348	17,147
Algodón	-0.8	2.1	4.7	-1.4	225	1,290
Lana	-2.5	0.2	6.3	-2.3	153	749
Cobre	3.3	2.0	9.1	2.5	3,600	1,616
Zinc	0.9	4.4	-	2.9	114	3,252
Petróleo	2.8	10.9	5.2	4.0	469*	155*
Fierro	4.3	-	4.3	3.4	114*	93*

* Miles de toneladas.

Nota: PED se refiere a países en desarrollo. PI a países industrializados.

Fuente: BANCO MUNDIAL: «Tendencias del comercio y de los precios de los productos básicos 1987-1988».

31. SINGER, M.: «La controversia de la relación de intercambio y la evolución del financiamiento en condiciones concesionarias: Los primeros años en la ONU», en H. Meier y T. Feers, editores: *Pioneros del desarrollo*. Banco Mundial, Ed. Tecnos, 1986.

Cuadro 5
Indicadores estructurales

	Ingreso per cápita (US \$ de 1980)						
	Países con menos de 300	300	500	1,000	2,000	4,000	Países con más de 5,000
1. PBI agrario en PBI total (%)	48	39.4	31.7	22.8	15.4	9.7	7
2. Empleo agrario en empleo total (%)	81	74.9	65.1	51.7	38.1	24.2	13
3. Producto relativo promedio en agro (1/2)	0.59	0.53	0.49	0.44	0.40	0.40	0.53
4. PBI industrial en PBI total (%)	15	21.5	26.3	31.3	34.6	36.4	36.0
5. Empleo industrial en empleo total (%)	7	9.2	13.2	19.2	25.6	32.6	40.0
6. Producto relativo promedio en la industria (5/6)	2.14	2.34	1.99	1.58	1.35	1.12	0.9
7. 3/6	0.27	0.23	0.25	0.28	0.30	0.36	0.59
8. PBI manufacturero que depende de insumos agrarios* en el PBI total (%)	6	6.8	7.5	8.0	8.0	7.4	6.9
9. PBI manufactura en el PBI total (%)	10	12.1	14.8	18.1	21.0	23.6	28.0

* Alimentos, bebidas, tabaco y textiles.

Fuente: SYRQUIN, N. Y CHENERY, H.: «Patterns of Development», ob. cit.

Cuadro 6
Crecimiento del PBI

Grupo países	Tasas de crecimiento promedio anual						% del PBI agrario en el PBI total			
	PBI total			Agricultura						
	65-73	73-80	80-88	65-73	73-80	80-89	65	73	80	88
África al sur del Sahara	5.9	2.7	0.4	2.2	-0.3	1.8	40	33	28	21
Asia Oriental	7.9	6.5	8.4	3.2	2.5	5.3	41	34	26	22
Asia Meridional	3.6	4.1	5.7	3.1	2.2	2.7	41	43	35	30
América Latina y el Caribe	6.5	5.1	1.2	3.0	3.7	2.5	15	12	9	6

Fuente: BANCO MUNDIAL: «Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990», cuadros A4, A5 y A6.

Javier Escobal, Marco Castillo

POLÍTICA DE PRECIOS EN EL AGRO, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO E INSERCIÓN AL MERCADO: UNA NOTA METODOLÓGICA*

Cuando se intenta analizar los efectos de las políticas macroeconómicas y sectoriales de un gobierno sobre el sector agrario es común utilizar indicadores que midan la evolución del ingreso real del sector contruidos a partir de los precios en chacra de los principales cultivos, deflactados por algún índice de precios que se considere adecuado. Hay quienes prefieren usar la relación entre el índice de precios al por mayor de productos agrícolas y el índice de precios al por mayor de productos manufacturados para medir la evolución del sector vis-a-vis el sector industrial.

A pesar de que la literatura muestra claramente que estos agregados pueden ser equívocos, debido a que no cubren toda la gama de actividades que realiza el productor rural, dichos indicadores siguen siendo profusamente utilizados para mostrar cómo determinadas políticas han afectado a los sectores más pobres del agro nacional. Como muchos autores lo han demostrado¹, el «agricultor representativo» al que se intenta describir con este tipo de indicadores no existe. Los agregados esconden en su interior una gama muy amplia de agricultores con racionalidades distintas y grados y formas de inserción al

* Este documento presenta algunos resultados preliminares del trabajo de investigación sobre gasto público y distribución del ingreso realizado por GRADE con el auspicio del BID. Parte del trabajo también ha sido posible gracias al apoyo financiero del Consorcio de Investigación Económica, auspiciado por CIID y ACIDI de Canadá. Los autores desean agradecer al Dr. Adolfo Figueroa por la gentileza que ha tenido al darles acceso a la información de la encuesta ECIEL, en la que se basa parte importante de los resultados que aquí se presentan.

1. Al respecto, ver FIGUEROA, A.: *La economía campesina de la sierra del Perú*. PUCP, Fondo Editorial, Lima, 1981; FIGUEROA, A. y RUIZ, L.: «Términos de intercambio en la economía campesina de la sierra del Perú, 1973-1982». CISEPA, Serie Documentos de Trabajo N° 59. PUCP, Lima, 1984; y GONZALES DE OLARTE, E.: *Inflación y campesinado: Comunidades y microrregiones frente a la crisis*. IEP, Lima, 1987.

mercado diversas. Si sabemos, además, que la inflación urbana y la inflación rural no se mueven necesariamente en la misma dirección; si sabemos que el grado de inserción al mercado determina de manera crucial la evolución de los ingresos y los gastos de los agricultores comerciales o campesinos, ¿es posible construir indicadores alternativos que nos den una mejor idea de cómo han evolucionado los niveles de rentabilidad global de los distintos tipos de agricultura que coexisten en el Perú?

Esto es justamente lo que pretende este artículo. A partir de la construcción de un indicador de rentabilidad global, se analiza la evolución del mismo para tres grupos de comunidades que tipifican, gruesamente, a tres estratos de campesinos en la sierra centro y sur del Perú: campesinos «modernos», campesinos «intermedios» y campesinos «tradicionales».

EL INDICADOR PROPUESTO

El índice tradicional de términos de intercambio tiene por objeto reflejar la evolución agregada del sector agrícola respecto de la evolución del sector industrial², para lo cual contrasta el desempeño de los precios de los bienes finales producidos por ambos sectores. Tal indicador realiza supuestos sobre las características de la producción y sobre la naturaleza de la empresa agrícola, lo que, debido a las particularidades del sector agropecuario peruano, limita su capacidad descriptiva. Un supuesto esencial de dicho indicador es que asume que las unidades reciben todos sus ingresos de la venta de productos y gastan la totalidad de estos en la compra de bienes, ya sean estos alimentos u otros bienes de consumo.

Este tipo de indicador de términos de intercambio refleja, fundamentalmente, la situación que enfrentan las unidades agrícolas en las cuales la producción se destina exclusivamente para la venta y donde todo ingreso monetario es dedicado al gasto productivo o al consumo. En agricultores con estas características, toda variación brusca en los términos de intercambio se traduce en una reducción o expansión de su capacidad de compra. Sin embargo, la existencia de unidades agrícolas de este tipo en la agricultura peruana es de menor importancia respecto a las unidades de producción familiar caracterizadas por el consumo de parte de su producción, el asalariamiento parcial de sus miembros y la producción de algunos de los insumos productivos. En tal sentido, los ingresos y gastos se forman de manera diferente a las de unidades plenamente integradas al mercado.

Las unidades familiares dedicadas a la actividad agrícola toman

2. El índice de términos de intercambio refleja cuántos bienes de un sector industrial pueden ser comprados con un bien producido por el sector agrícola.

decisiones sobre el destino de su producción, la utilización de la fuerza de trabajo disponible y sobre las compras en el mercado, de manera tal que aseguren niveles adecuados de bienestar. Una retracción en los precios de venta de los productos agrícolas puede generar una disminución de sus ventas, así como un aumento de la oferta de trabajo, en un intento de compensar los efectos del cambio en los precios relativos. Es de esperar, por lo tanto, que la variación en los ingresos reales o en la capacidad de compra de las unidades familiares de producción sea menor ante una modificación de los precios relativos que enfrentan, y que dichas variaciones en los precios sean enfrentadas con un mayor grado de discrecionalidad que aquella mostrada por las unidades integradas totalmente al mercado.

El índice tradicional de términos de intercambio refleja con limitaciones esta situación, sobredimensionando las fluctuaciones en los ingresos reales de las unidades de producción agrícolas. Así, es importante construir indicadores alternativos que registren en forma más adecuada tales movimientos y a la vez sean consistentes con las características propias de las unidades bajo estudio. El indicador a utilizarse aquí supone que los ingresos de las familias se forman por la venta de parte de su producción, venta de fuerza de trabajo, transferencias y utilidades recibidas, y que los gastos se forman por la compra de insumos productivos y la compra de bienes de consumo en el mercado. De manera resumida, este indicador podría presentarse como:

$$\alpha_j * \left(\sum_1^n p_i * Q_i \right) + (1 - \alpha_j) * \text{O.Ing.}$$

$$\beta_1 * \left(\sum_1^n p_i * X_i \right) + \beta_2 * \left(\sum_1^m p_k * X_k \right) + \beta_3 * \left(\sum_1^n p_k p_1 * V_1 \right)$$

donde Q_i representa a los bienes producidos en la unidad; O.Ing. los ingresos recibidos por venta de fuerza de trabajo y transferencias; X_i las cantidades de producción retenida para consumo de la unidad; p_i el precio de tales productos; X_k los bienes de consumo comprados en el mercado y p_k los precios asociados a estos; V_1 los insumos requeridos para la producción; α_j la participación de los ingresos agrícolas en el total de ingresos de la unidad j -ésima; y las sucesivas β la participación del autoconsumo, del consumo en el mercado y del gasto productivo en el total de gastos de la unidad.

APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA A TRES REGIONES DE LA SIERRA PERUANA

Descripción de la encuesta utilizada³

ECIEL es una encuesta realizada entre los años 1982 y 1983 en tres regiones de la sierra peruana: el valle de Yanamarca en la sierra central (Junín), la meseta de Chincheros y la pampa de Sangarará, ambas en la sierra sur del Perú (Cusco). La muestra consta de 555 observaciones, 254 de las cuales pertenecen a la primera región, 151 a la segunda y las 150 restantes a la tercera.

La encuesta formó parte de una investigación sobre el desarrollo campesino relativo, razón que impulsó el cumplimiento de ciertos requisitos en la recolección de la información. La muestra no intentó representar a la totalidad de la población agrícola, sino sólo a aquella que mantenía un grado de homogeneidad en las condiciones físicas de producción. El motivo para imponer esta restricción en la recolección de datos fue distinguir los factores económicos que determinan la adopción de tecnologías y las decisiones de producción en general. Las tres zonas elegidas se ubican en la región suni (3,500-4,000 m.s.n.m.) y son básicamente productoras de papa, manteniendo condiciones ecológicas comparables entre ellas.

Casi la totalidad de las tierras de cultivo son de secano (92%), y pese a que la campaña del año 82 estuvo afectada por una sequía, la muestra escoge a aquellas zonas que estuvieron libres de dicho fenómeno, asegurando que la variabilidad en las cantidades producidas no se debiera a factores climáticos. La última condición de selección busca informar sobre la importancia de la articulación de las unidades agrícolas al mercado en el desarrollo relativo de la economía de cada zona. Se eligieron, consecuentemente, zonas con diferente provisión de insumos, lo cual fue aproximado por la distancia a un mercado desarrollado. La primera zona (Yanamarca), denominada región moderna, se encuentra a .25-1.25 horas de un mercado desarrollado; la segunda (Chincheros), denominada región intermedia, se encuentra a 1.5-1.6 horas de uno, y la última (Sangarará), denominada región tradicional, se halla a 4-6 horas de un mercado.

La encuesta recogió información de producción, agrícola y pecuaria, incluyendo cantidades producidas, uso y disponibilidad de insumos (según fuentes) variables y fijos, precios y destino de la producción. Recogió, igualmente, información de ingresos y gastos familiares, según fuente y destino, movilidad de la mano de obra y transferencias. Finalmente ofrece información sobre las características poblacionales

3. Esta sección se basa en COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*. IEP, Lima, 1989.

de las familias agrícolas, es decir, tamaño, composición y nivel educativo.

Ingresos y gastos en las comunidades analizadas

La muestra estuvo dividida en tres regiones, denominadas moderna, intermedia y tradicional, que presentan fuertes diferencias en sus niveles de ingreso y en la composición de los mismos. Las comunidades de Yanamarca (región moderna) perciben ingresos que, en promedio, más que duplican los ingresos de la región intermedia (Chincheros) y más que quintuplican los de las comunidades de la región tradicional (pampa de Sangarará). La región moderna supera en todos sus rubros de ingreso a las dos restantes regiones agrícolas, sin mantener, en cambio, una estructura del ingreso similar.

Los ingresos agropecuarios superan el 70% en las tres regiones, siendo su importancia mayor conforme se avanza en el nivel de ingreso. Los mayores niveles de ingreso monetario están asociados a mayor presencia de la actividad agrícola. De manera exactamente inversa, los ingresos por venta de fuerza de trabajo aumentan conforme se desciende en el nivel de ingreso (las comunidades de la región tradicional perciben mayor parte de sus ingresos por asalariamiento). La insuficiencia de la actividad agrícola para sostener el nivel de consumo de las regiones y estratos más pobres se corrobora por la importancia de los ingresos por venta de trabajo en mercados foráneos o migración.

La actividad pecuaria cobra mayor importancia conforme se avanza de estratos de mayor ingreso hacia los de menores ingresos, hecho que es similar en los ingresos por venta de fuerza de trabajo. Los ingresos netos por transferencias de familiares, sin embargo, son desdeñables en las tres regiones, pero duplican su participación en la totalidad del ingreso en los estratos de ingreso más bajo.

La composición del gasto familiar es diversa entre regiones; lo propio ocurre con los ingresos. La comparación que aquí se realiza parte de considerar el autoconsumo como un rubro más del gasto familiar, junto a los gastos de la producción y los mercantiles para consumo de la familia. El autoconsumo ha sido valorado a precios de mercado debido a que las tres regiones comercian en alguna medida sus cultivos, siendo el costo de oportunidad del consumo el precio de venta del cultivo. Los gastos mercantiles para consumo familiar han sido obtenidos al restar de los ingresos el valor del autoconsumo y el total de los gastos productivos. Está implícito, así, el supuesto de un ahorro igual a cero.

4. El cálculo de la estructura de ingresos y gastos que se reporta en esta sección ha sido elaborado directamente a partir de la encuesta. Las definiciones utilizadas se pueden encontrar en el anexo.

Cuadro 1
Gastos e ingresos campesinos
(Porcentajes)

	Región moderna	Región intermedia	Región tradicional
Total de gastos	100.00	100.00	100.00
Autoconsumo	30.99	43.92	56.92
Consumo (mercado local)	51.66	28.45	21.50
Gastos productivos	17.34	27.63	21.58
Agrícolas	98.67	99.53	98.54
Semilla	15.80	24.49	28.55
Fertil. y pest.	21.53	19.12	4.12
Guano	2.01	0.73	0.49
Tractor	5.40	2.42	0.83
Yunta	8.95	7.90	0.00
Trabajo	33.43	36.99	35.94
Renta	6.31	3.07	24.10
Gastos financieros	6.56	5.30	5.97
Total pecuario	1.33	0.47	1.46
Total ingresos	100.00	100.00	100.00
Ingresos agrícolas			
Total	89.84	76.64	69.04
Papa	83.63	66.60	73.15
Otros	16.37	33.40	26.85
Ingresos pecuarios			
Total	3.06	9.97	12.07
Ingresos laborales			
Total	6.90	13.15	17.58
Trabajo fam.	54.11	74.03	36.37
Mercado local	17.82	4.90	9.85
Mercado foráneo	9.47	8.04	28.57
Otros ing. laborales	18.61	13.03	25.21
Transferencias	0.21	0.24	1.31

Fuente: Encuesta ECIEL.

El porcentaje del autoconsumo en el total del gasto familiar disminuye conforme nos alejamos de los niveles bajos de ingreso. En la región moderna el valor de la producción retenida alcanza el 31% del gasto, mientras que en la región intermedia logra un 44%, para alcanzar la máxima participación en la región tradicional, donde supera el 50% del ingreso familiar. Esto evidencia que las unidades de menores

recursos optan por retener parte de su producción a fin de disminuir la variabilidad de sus ingresos.

Los gastos productivos tienen una participación similar en las tres regiones, ubicándose en todas ellas alrededor del 20%, teniendo en la región intermedia una participación mayor. De igual manera, en las tres regiones los gastos agrícolas explican la casi totalidad de los gastos productivos. La composición de estos, en cambio, se modifica entre regiones, especialmente entre las regiones moderna e intermedia respecto de la región tradicional. Las dos primeras acumulan sus gastos en la compra de semilla, fertilizantes y pesticidas, así como de fuerza de trabajo. La región tradicional, en cambio, tiene una proporción muy baja de sus ingresos dedicada a la compra de insumos modernos (fertilizantes, pesticidas y uso de tractores); sus pagos por renta, en cambio, representan una porción importante de estos, lo cual es consistente con su bajo nivel de tierras agrícolas propias y la participación en el mercado de tierras. La información utilizada se resume en el cuadro 1, en el que se presenta la estructura de gastos e ingresos por región geográfica, la cual coincide con la estratificación asumida en el trabajo.

Análisis de los indicadores

A partir de la estructura de ingresos y gastos presentada en la sección anterior se construyeron los indicadores de rentabilidad global para las tres regiones bajo estudio. Para fines de comparación, se decidió construir dos indicadores adicionales al que aquí se propone para cada región. El primero, denominado «capacidad de compra», es el *ratio* del índice de precios en chacra y el índice de precios al consumidor de la ciudad más cercana a la región analizada (Huancayo para la región moderna y Cusco para las otras dos regiones). El segundo, denominado «rentabilidad agrícola», es el *ratio* del índice de precios en chacra y el índice de costos. Los gráficos 1 al 4 muestran la evolución de estos indicadores.

Un primer resultado que vale la pena destacar es la menor volatilidad que registra el indicador de rentabilidad propuesto respecto a los otros dos indicadores. Ello es consistente con el hecho de que los mejores precios que se dan en períodos de bonanza no significan, necesariamente, mayor rentabilidad para el agricultor campesino, de la misma manera que la caída abrupta de dichos precios no se traduce en una caída de similar magnitud en la rentabilidad global. Obviamente, la volatilidad es mayor a medida que el agricultor se integra más al mercado.

Es interesante notar también que mientras que los indicadores de capacidad de compra muestran una tasa de crecimiento promedio anualizada para el período julio de 1985 a diciembre de 1990 fuertemente

Gráfico 1
Evolución de los ingresos agrícolas

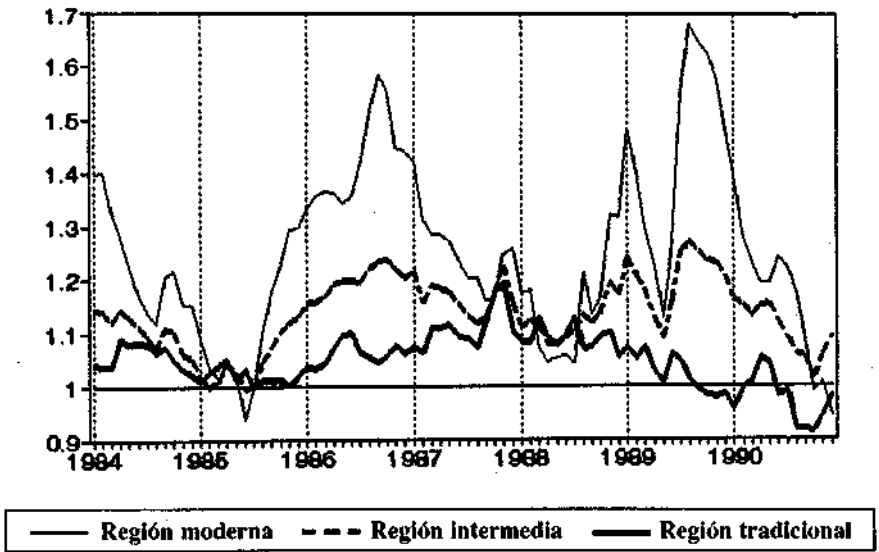


Gráfico 2
Región moderna

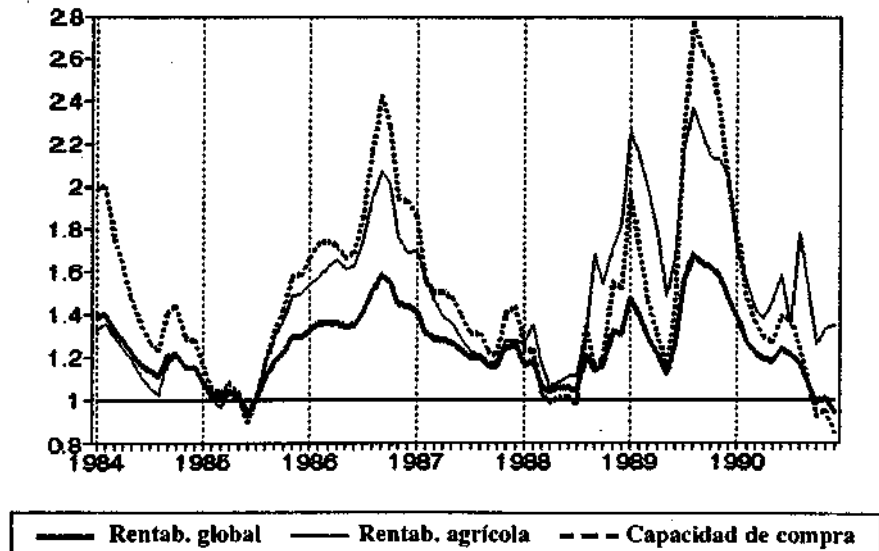
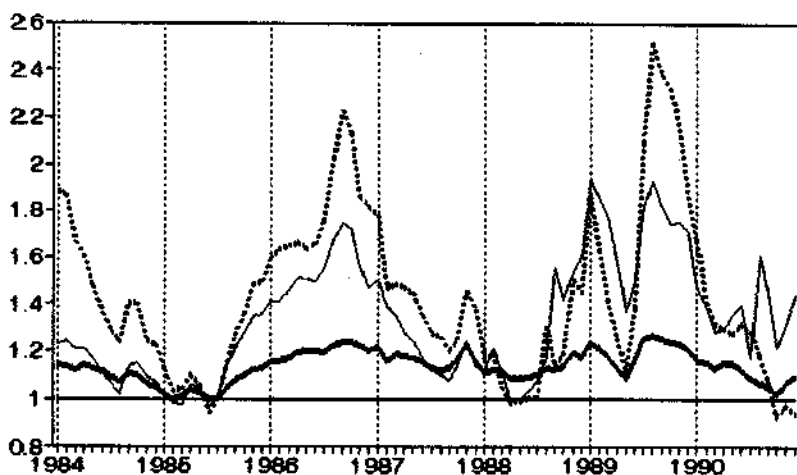
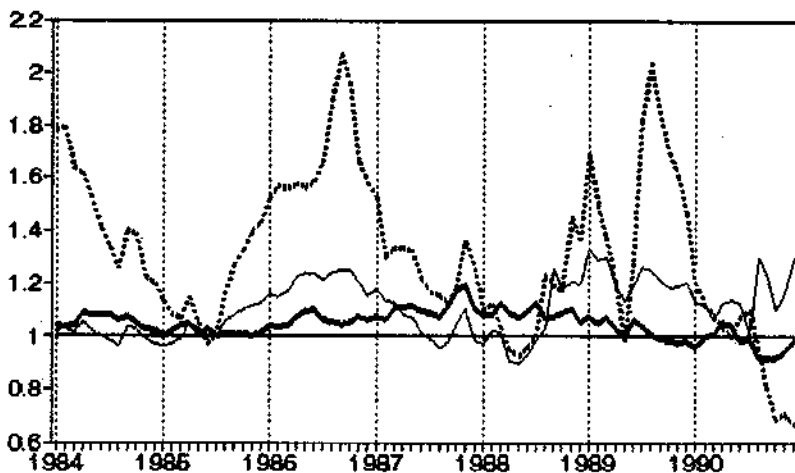


Gráfico 3
Región intermedia



— Rentab. global — Rentab. agrícola - - - Capacidad de compra

Gráfico 4
Región tradicional



— Rentab. global — Rentab. agrícola - - - Capacidad de compra

negativa, el indicador de rentabilidad agropecuaria muestra una tasa de crecimiento ligeramente positiva. El indicador de rentabilidad global, que recoge ambos comportamientos así como la evolución de otras actividades de producción y consumo, muestra que en el período de análisis la caída en la rentabilidad global es del orden de -1.2% al año para la región moderna y de -1.5% al año para las otras dos regiones.

¿Cuál habría sido el efecto diferenciado de corto plazo del programa de estabilización sobre estas regiones? El cuadro 2 muestra la tasa de crecimiento de los indicadores propuestos para el período agosto-diciembre de 1990 respecto al mismo período de 1989. Aquí se puede notar claramente que la región más perjudicada es aquella que tiene mayor vinculación con el mercado. En este, como en los demás casos, los indicadores de capacidad de compra y de rentabilidad agropecuaria tienden a sobreestimar la caída en la rentabilidad global.

El gráfico 5 compara la evolución del indicador de rentabilidad asociado a la región tradicional con otros dos calculados a partir de la información de la ENAHR para la sierra sur y la costa norte. Es

Cuadro 2
Indicadores de la evolución de la economía
de las regiones analizadas
(Porcentajes)

	Variabilidad 85-90 ¹	Crecimiento 85-90 ²	Crecimiento ag.-dic. ³
Rentabilidad global			
Región moderna	13.3	-1.2	-35.2
Región intermedia	6.2	-1.5	-19.7
Región tradicional	5.4	-1.5	-5.5
Capacidad de compra			
Región moderna	28.5	-2.9	-59.0
Región intermedia	25.6	-6.6	-58.5
Región tradicional	24.1	-6.8	-55.6
Rentabilidad agrícola			
Región moderna	21.3	2.6	-33.4
Región intermedia	17.4	2.2	-21.7
Región tradicional	9.3	1.0	0.9

Notas: 1. Coeficiente de variabilidad.

2. Tasa anualizada obtenida a partir de una regresión semilogarítmica.

3. Tasa de variación entre el índice promedio agosto-diciembre de 1990 y agosto-diciembre de 1991.

Fuente: INEL, Ministerio de Agricultura-OSE.

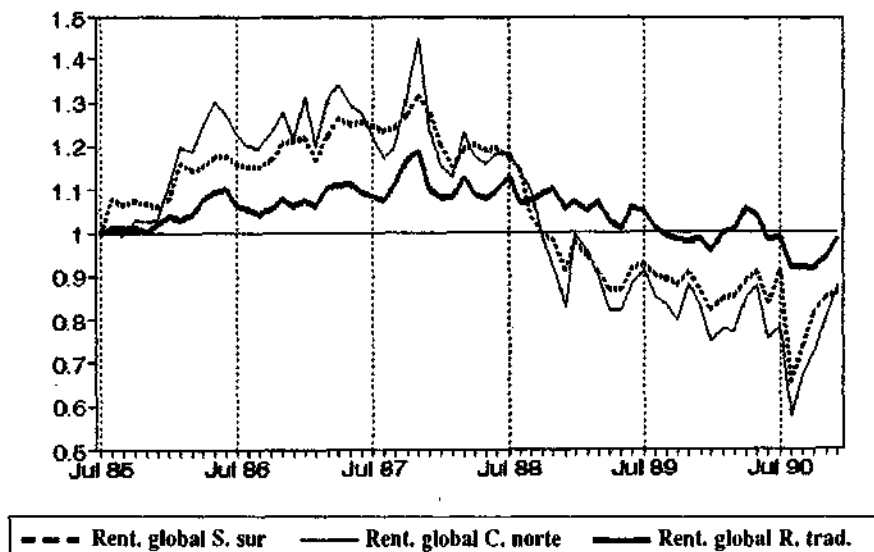
interesante notar que a partir de mediados de 1988 la rentabilidad global de la costa norte cae en forma más acelerada que la rentabilidad de la sierra sur. Ello podría indicar que la distribución del ingreso en la agricultura no necesariamente ha empeorado debido a la crisis, a pesar de la caída de ingresos que evidentemente existió a partir de ese período.

CONCLUSIÓN

Los resultados que se han presentado en la sección anterior confirman nuestra sospecha de que en zonas del país donde la integración al mercado es reducida, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos, la transferencia de recursos al agro generada durante los primeros dos años del gobierno aprista no llegó. De la misma manera, el ajuste posterior, que habría reducido dramáticamente los ingresos reales de los sectores del agro nacional más vinculado con el mercado, aunque también ha afectado a la economía campesina, ha tenido un impacto negativo y diferenciado en el propio sector campesino.

La evidencia presentada es consistente con lo que se podría llamar una mejora *perversa* en la distribución del ingreso: los más pobres han visto sus ingresos reales y su capacidad de compra deteriorarse a una velocidad menor que aquellos no tan pobres.

Gráfico 5
Indicadores de distribución del ingreso



Anexo

Cálculo de la estructura de ingresos y gastos. Cálculo de los indicadores de rentabilidad global

Este anexo presenta la metodología seguida para la obtención de la estructura de ingreso y gastos de las familias campesinas analizadas. Seguidamente se describe la construcción del indicador de rentabilidad global. Las fuentes estadísticas utilizadas son la encuesta ECIEL, levantada entre los años 1982 y 1983, los boletines de la Oficina Sectorial de Estadística (OSE) del Ministerio de Agricultura, y los compendios estadísticos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

El cálculo de los ingresos consideró todas las fuentes generadoras de ingresos, sean o no monetarios, y su valorización a precios de mercado. Los ingresos se dividieron en agropecuarios, ingresos por venta de fuerza de trabajo y transferencias. Los ingresos de la producción se dividieron en agrícolas y pecuarios: los primeros se identificaron con el valor bruto de producción (es decir sin realizar ningún descuento al valor de la producción), y en los segundos se consideraron las entradas por venta de ganado, la venta de productos derivados (lana, leche, quesos, etcétera) y el alquiler de los animales como bestias de trabajo.

Del lado de los ingresos por venta de fuerza de trabajo se valorizó el trabajo familiar en la parcela como un ingreso implícito igual al salario vigente multiplicado por las jornadas de trabajo; de igual manera, el trabajo inscrito en la modalidad de «ayni» se valorizó a precios de mercado. Las otras fuentes de ingreso por venta de trabajo incluyen la venta de fuerza de trabajo en la localidad y la migración a otros mercados de trabajo. Por último, se considera las transferencias netas de recursos, es decir, la diferencia entre las transferencias recibidas y las transferencias entregadas.

El cálculo de los ingresos y gastos familiares fue hecho con base en la información nominal. Se evitó el uso de deflatores para las series de producción y gasto, y se supuso que las familias enfrentan una estacionalidad similar en la producción agrícola. Por ende, los movimientos en las entradas por ventas y las consecuentes fluctuaciones en el gasto y en el consumo pueden asumirse similares en las zonas bajo estudio, no afectando el cálculo de la estructura del gasto o ingreso.

La estructura del gasto consideró tres rubros: la producción autoconsumida, los gastos productivos y los gastos de consumo en el mercado local. Los dos primeros rubros fueron obtenidos directamente de la información de la encuesta, el primero valorizando la producción retenida a su costo de oportunidad, que en presencia de intercambio es el precio del producto transado. El segundo rubro descontó al valor

bruto de la producción las ventas realizadas y el producto retenido como semilla. El valor de la producción utilizada como semilla se consideró como un rubro de gasto productivo. Los gastos generados para la producción introdujeron la remuneración a los factores aun cuando estos eran provistos por la propia familia o cuando no recibían un pago monetario explícito.

La proporción del gasto dedicada a la compra en los mercados locales fue obtenida como diferencia entre los ingresos y gastos de la unidad, suponiéndose así un ahorro igual a cero. Si bien este cálculo puede sesgar los resultados representa una cota superior al grado de articulación de la economía campesina. En conocimiento de la estructura de ingresos y gastos de las unidades agrícolas para las tres regiones, el cálculo de los indicadores de rentabilidad global es inmediato. Con tal propósito tuvo que encontrarse variables que aproximasen los precios componentes del indicador descrito.

Del lado del ingreso se construyó un índice de precios chacra para los principales productos de la zona para los que se tenía información (que incluía, entre otros, papa, maíz amiláceo y trigo), y las ponderaciones del mismo fueron obtenidas de la composición del valor bruto de producción agrícola. Los productos considerados cubrían cerca del 70% del VBP de la regiones. Los productos para los cuales no se contó con información fueron aproximados con la evolución promedio del resto de productos. Esta situación se presentó para el caso de productos pecuarios.

El comportamiento de los ingresos por venta de mano de obra en la localidad y en la parcela propia fueron aproximados por la evolución del salario del sector agrícola de Lima Metropolitana, y el resto de los ingresos por concepto de venta de fuerza de trabajo fueron aproximados por el salario del sector de comercio minorista.

En el lado del gasto se construyó un índice de costos para la producción agrícola que incluía el precio de la úrea para aproximar el cambio en los precios de fertilizantes, el precio de la gasolina para aproximar el cambio en los costos por uso de maquinaria, el salario agrícola y la tasa de interés del Banco Agrario para los costos financieros. El costo de la semilla se equiparó a la evolución del precio del producto y el uso de yunta fue aproximado por el salario agrícola, al ser estos bienes complementarios, y los gastos por renta de la tierra igualaron al índice de precios chacra en razón de que grandes proporciones de la renta son pagadas en producto.

La evolución de los precios en el mercado local se aproximó por el índice de precios al consumidor de la ciudad de Huancayo, en el caso de la comunidad de Junín, y por el índice de precios al consumidor de la ciudad del Cusco, para el caso de las regiones de Chincheros y la pampa de Sangarará. El precio de los bienes autoconsumidos se aproximó por el índice de precios chacra para cada región correspondiente.

SOCIEDAD RURAL

**Fernando Eguren / Bruno Revesz/
María Isabel Remy/ Frederica Barclay/
Carlos Iván Degregori/ Ricardo Vergara**

Fernando Eguren

SOCIEDAD RURAL: EL NUEVO ESCENARIO

La idea central de este artículo es que las transformaciones de la sociedad rural peruana en las décadas recientes se han dirigido y continúan haciéndolo hacia una mayor participación en el mercado, en el sistema político y en la sociedad, y que los campesinos y pequeños agricultores han desempeñado en este proceso un papel protagónico, mostrando un gran potencial productivo y democrático. Sin embargo, el sentido general de las recientes opciones políticas y económicas en el país, enmarcadas en el llamado ajuste estructural, está en contraposición al de aquellas transformaciones, pues margina a esos sectores sociales al tiempo que debilita al Estado en sus funciones de representación de la nación, de regulador de la equidad y de promotor del desarrollo.

Los conflictos que surgen de este desencuentro son exacerbados por la expansión de la violencia política y por la manera como esta es enfrentada, así como por la crisis de representación y de legitimidad de las organizaciones políticas y de los gremios.

Argumento finalmente que es necesario plantear alternativas que den respuesta a la crisis económica y sociopolítica incorporando a los mencionados sectores sociales y aprovechando sus potencialidades económicas y democráticas.

I

La peruana sigue la misma tendencia de todas las sociedades: la población rural disminuye su peso relativo respecto a la total. Dicha tendencia es absolutamente clara, aun cuando existan discrepancias acerca de las cifras precisas tanto por diferencias en las definiciones sobre qué es población rural y qué urbana, como por la falta de información actualizada.

La Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENahr), realizada en 1983 y 1984, estima que la población rural se acercaba en esos años al 50% de la población total¹. Por su lado, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) calcula que, en 1990, sólo 30 de cada 100 habitantes vivían en las áreas rurales. Sin embargo, aun con los estimados más bajos del INEI, la población rural sigue siendo más de la mitad en ocho de los veinticinco departamentos en que se halla dividido el país, y otros ocho están por encima del promedio nacional².

Aunque la población urbana aumenta a tasas mayores, en dieciséis departamentos el crecimiento de la población rural es positivo, siendo en este sentido los más importantes aquellos de la selva amazónica, que continúan recibiendo un flujo constante de migrantes provenientes del campo serrano.

En resumen, la población rural en el Perú pierde cada vez mayor importancia, pero en muchas regiones su peso no es en absoluto desdñable.

Más aún: la población económicamente activa (PEA) dedicada a la economía agraria es la más numerosa respecto a cualquier otro sector económico —34% del total—; y aunque el incremento anual de la PEA agropecuaria es más lento que el de aquella dedicada a la manufactura, hoy por hoy aquélla más que triplica a ésta.

Pero con el 34% de la PEA, los productores agrarios contribuyen con apenas algo más de la décima parte (11.5% en 1988) del PBI nacional. Lo cual es ya la manifestación de un problema central del sector agrario: su escasa productividad respecto al resto de la economía.

Es más saltante todavía la situación desfavorable de la agricultura si consideramos su participación en el ingreso nacional. Entre 1971 y 1988, la participación de los independientes —quienes constituyen la mayor parte de los productores, particularmente después de la reforma agraria— en el ingreso nacional se redujo del 10.8% al 5%.

Si agregamos que la dotación de tierras es escasa —el Perú tiene una de las relaciones más bajas de tierra por poblador rural—, y que cuatro de cada cinco pobladores rurales en edad de trabajar dependen directamente de la agricultura y la ganadería, concluimos que la sociedad rural es demasiado numerosa, poco productiva y pobre.

Más allá de estas consideraciones de orden cuantitativo, toda la literatura sobre el desarrollo insiste en el carácter estratégico del crecimiento económico del sector agrario como sustento del crecimiento global de la economía. Pone el acento, además, en la necesidad

1. Ver ARAMBURÚ, C. E.: «Características demográficas, culturales y económicas de los hogares rurales», en *Los hogares rurales en el Perú*. Ministerio de Agricultura y Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1987.
2. Si excluimos la población urbana de Lima, el porcentaje de la población rural respecto al total se elevaría al 42%, según los datos del INEI. (Cfr. INEI: *Perú: Compendio estadístico 1989-1990*. Lima, 1990.)

de mejorar sustancialmente las condiciones y calidad de vida de la población rural, así como de democratizar social y políticamente la sociedad rural como pilar de la democratización de la sociedad global.

Estas exigencias son aún más urgentes en el caso peruano, pues en la sociedad rural se condensan y concentran problemas históricos no resueltos, sobre cuya existencia se sustentan las opciones políticas violentistas expresadas fundamentalmente por Sendero Luminoso.

La extremada desigualdad en la distribución de los ingresos y de los servicios públicos, de la cual quedan sistemáticamente marginados la mayor parte de los pobladores del campo; las grandes distancias culturales agravadas por actitudes profundamente arraigadas de desprecio de las características culturales y étnicas de una parte importante de la sociedad rural, que conducen incluso a una subvaloración de la vida de los campesinos; la desigual distribución de derechos y deberes, que ubican a una parte importante de los pobladores rurales en la categoría de ciudadanos de segunda clase; el hecho gravísimo de que un sector creciente de la población rural se torne «prescindible» para la reproducción de la parte moderna y urbana de la sociedad; son, todos, rasgos que hacen que la atención hacia el sector agrario, sustento fundamental de la sociedad rural, no sólo sea una exigencia para el desarrollo, sino una necesidad para la viabilidad misma de nuestro país. La intensidad de estas desigualdades, además, diferencia a nuestra sociedad de otras de Latinoamérica.

Pero «sociedad rural» es un concepto demasiado grueso para dar cuenta de una realidad muy heterogénea. La intensificación de las relaciones entre la ciudad y el campo gracias a la difusión de valores, aspiraciones e imágenes culturales a través de la educación³ y los medios masivos de comunicación; el intenso proceso migratorio; el crecimiento físico y en influencia de las ciudades y particularmente de las llamadas «ciudades intermedias» sobre sus respectivos *hinterland* rurales; la densificación de las relaciones económicas; la influencia de las instituciones urbanas, como son las organizaciones políticas, etcétera, constituyen, todos, factores que transfieren características del campo a la ciudad y viceversa. En los valles costeros, al menos los más capitalistas y modernos y con núcleos urbanos importantes, las fronteras entre lo urbano y lo rural no son siempre claras, y contrastan con

3. En las últimas décadas la proporción de analfabetos ha disminuido sensiblemente. Eran analfabetos, a inicios de los 60, el 39% de la población del país mayor de quince años. Actualmente dicha cifra se estima en algo menos del 12%. En particular ha disminuido en una proporción mayor el analfabetismo entre la población femenina, pasando del 52% al 19% en ese período.

El analfabetismo en las áreas rurales, como es de esperar, ha sido y continúa siendo muy superior al de las zonas urbanas. Para los dos años señalados, el analfabetismo rural se redujo a la mitad (del 59 al 30%), aunque en las ciudades la reducción fue superior a los dos tercios (del 18 al 5%). La disminución del analfabetismo rural, aunque importante, ha sido pues bastante más lenta que en las zonas urbanas.

áreas cordilleranas, de población dispersa, distantes de las ciudades, con escasos —aunque nunca inexistentes— contactos con el «exterior».

Aunque en lo que sigue me referiré sobre todo a los sectores sociales directamente vinculados a la actividad agropecuaria, la sociedad rural no puede ser identificada totalmente con esta actividad. Alrededor del 20% de la PEA rural se dedica principalmente a actividades no agrarias, sean estas la minería, el transporte, la pequeña manufactura o artesanías, y sobre todo al comercio.

Además de los cambios medibles, cuantitativos, los cambios cualitativos de la sociedad rural en las últimas décadas han sido dramáticos, y todavía lo siguen siendo.

II

La crisis del agro es bastante anterior a la reforma agraria, y ésta no puede explicarse sin aquélla. Por crisis del agro entiendo dos cosas: el estancamiento productivo, por un lado; y, por otro, el profundo cuestionamiento del ordenamiento institucional de la sociedad rural, su incapacidad para reproducirse como tal, y la emergencia de los sectores sociales oprimidos que la cuestionaban y que eran excluidos del proceso de modernización.

Durante años, parte de las tensiones generadas por esta exclusión, especialmente evidentes en la sierra, fue amortiguada por la expansión de la economía urbana de las ciudades de la costa, capaz de absorber a importantes contingentes de migrantes rurales. Tanto las actividades urbanas como las agropecuarias de lo que podríamos llamar el «sector moderno» se expandieron hasta comienzos de los 70. Pero con el advenimiento de la crisis económica desde mediados de esa década, este «desfogue» se ha ido restringiendo paulatinamente.

A la «integración» de los migrantes rurales a la ciudad, posible en un primer momento gracias a la expansión económica que permitía que los migrantes se articularan a la hoy llamada economía «formal», sucedió una «integración» en la que los migrantes, en palabras de Golte y Adams⁴, «empezaron a generar un tipo de economía a partir de sus propias reglas», dada la incapacidad de las industrias para hacerlo. Es decir, y cito ahora a Carlos Franco, «ensancharon la economía creando empresas (en las fronteras de las empresas modernas)», del mismo modo que «los migrantes no invadieron ni ocuparon las ciudades. Una vez certificada la imposibilidad de internarse en ellas, las ensancharon, es decir, se desplazaron, agruparon y desarrollaron en sus márgenes»⁵. La rápida multiplicación de los trabajadores informa-

4. GOLTE, J. y ADAMS, N.: *Los caballos de Troya de los invasores: Estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*. IEP, Lima, 1987.

5. FRANCO, C.: «Exploraciones en 'otra modernidad': De la migración a la plebe urbana», en H. Urbano, compilador: *Modernidad en los Andes*. Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de Las Casas, Cusco, 1991.

les y el explosivo crecimiento de los barrios periféricos son la expresión visible y abrumadora de esta modalidad de incorporación económica y urbana.

Pero la prolongación y profundización de la crisis también ha puesto límites a este «ensanchamiento», dado el colapso del mercado interno por el estancamiento de las actividades económicas que generan excedentes distribuibles y/o acumulables. (Las actividades de la economía informal generan escasos excedentes, y son más bien actividades desarrolladas para la reproducción simple de los involucrados.) Aunque no hay información estadística para sustentarlo, me aventuro a afirmar que la migración del campo a la ciudad disminuirá su ritmo —al menos aquella migración motivada por la esperanza de mejores condiciones de vida—, revirtiéndose en algunos casos los flujos migratorios hacia los lugares de origen (los que, además, suelen ser de los más deprimidos), o dirigiéndose a reforzar la economía de la coca en la vertiente oriental de los Andes. En las zonas de emergencia, donde la violencia política se ha extendido, se constata una importante migración hacia ciudades intermedias, las capitales departamentales y las áreas cocaleras. Pero aun en este caso, la entronización de la violencia también en las áreas urbanas, particularmente en los pueblos jóvenes de Lima, debe estar contrarrestando los flujos migratorios hacia la capital.

Los «desfogues» poblacionales aliviadores de las tensiones de la sociedad rural van así restringiéndose y, cuando ocurren, como en el caso de la migración por violencia, trasladan los problemas a las áreas receptoras.

La reforma agraria de 1969, aun cuando ha sido un hito en la transformación de la sociedad rural, no resolvió el problema de contención de la población rural.

En cierta forma, la reforma agraria fue una continuidad de procesos preexistentes. El crecimiento de la población, las movilizaciones campesinas, la integración económica y vial de las regiones y la rápida urbanización del país confluyeron para debilitar el sistema de haciendas y el poder de los hacendados. Pero lo que hizo la reforma agraria fue expropiar en pocos años tanto las haciendas tradicionales como los latifundios modernos, y reorganizó estas instituciones en empresas asociativas. En apenas seis años, entre 1969 y 1975, durante la llamada «primera fase» del gobierno militar, uno de los principales núcleos de poder social, económico y político en las regiones y a nivel nacional, los terratenientes latifundistas, fue extinguido, salió de la escena rural.

Más allá, pues, de las implicaciones de esta liquidación sobre la propiedad y tenencia de la tierra y de las nuevas formas de organización de la producción, con la reforma agraria concluyó una forma de encuadramiento social y político de una parte importante de la sociedad rural —incluyendo aquella más excluida de los beneficios del desarro-

llo—, que, como he mencionado, se encontraba ya en crisis antes de la reforma agraria.

Decenas de miles de asalariados se convirtieron en socios propietarios de las cooperativas, y quizá un número mayor de campesinos —yanaconas, colonos, arrendires, etcétera— se liberaron de relaciones serviles, vinculándose de distinta manera también a cooperativas y a las llamadas sociedades agrícolas de interés social (SAIS).

Ligadas al proceso de reforma agraria, se desarrollaron y consolidaron organizaciones políticas, que en su momento fueron llamadas la nueva izquierda; los trabajadores del campo, en ese contexto de liquidación de haciendas, lograron formar, consolidar o reestructurar sus organizaciones gremiales y articularse a niveles regionales y nacional. Poca duda cabe de que uno de los efectos más importantes y perdurables de ese período ha sido una sustancial democratización de la sociedad rural.

Los años posteriores serían testigos de la liquidación de la mayor parte de estas empresas —en la actualidad posiblemente el 80% de ellas— y la conversión de sus miembros en productores independientes. Este es un proceso aún inacabado.

Detengámonos un momento en lo que ha ocurrido con los trabajadores de muchas haciendas expropiadas en las que, desde décadas atrás, predominaba la relación salarial.

La desestructuración de las empresas asociativas creadas por la reforma agraria descompone un sujeto social que durante décadas constituyó una fuerza organizada: la de los asalariados sindicalizados de las haciendas.

Antes de la liquidación de estas haciendas, los asalariados estables y los eventuales con un mismo empleador mantenían relaciones solidarias, dado que su ubicación objetiva respecto al capital era similar, y lograron formar sindicatos, con mayor intensidad a partir de mediados de la década del 40.

Un primer quiebre de esta relación entre asalariados se produjo con la distinción entre aquellos que se integraron como socios a las cooperativas de producción, quienes se convirtieron en empleadores de los otros asalariados, los eventuales, acentuándose las distancias económicas y culturales entre ambos. La desaparición del propietario de hacienda y las nuevas formas colectivas de propiedad, por lo demás, fueron causa de la extinción, en la mayor parte de cooperativas, de los sindicatos.

El segundo quiebre, más profundo, se ha producido con la liquidación de las cooperativas, pues los asalariados socios convertidos en pequeños productores independientes son ahora empleadores de los asalariados eventuales (en muchos casos son además prescindibles, porque la mano de obra fue cubierta por la familia). Dada la precariedad económica de la mayor parte de la pequeña agricultura, las remuneracio-

nes y las condiciones de trabajo de estos asalariados son presumiblemente inferiores a las de las empresas más capitalizadas y grandes.

Estos pequeños agricultores independientes, los llamados parceleros, con grandes dificultades de reconstruir instancias colectivas de representación y negociación política y económica, han quedado relativamente indefensos ante las actuales tendencias de reestructuración económica y social.

En la actualidad la abrumadora mayoría de los asalariados —aproximadamente el 15% de la PEA agropecuaria⁶— carecen de esa experiencia organizativa que en su momento tuvieron los obreros rurales de las haciendas y luego de las cooperativas; no tienen empleo estable, trabajan en pequeñas y medianas empresas, y sus salarios suelen estar por debajo de los promedios urbanos. En resumidas cuentas, no están protegidos por la legislación laboral. Esto es cierto tanto para los trabajadores que venden su fuerza de trabajo durante todo el año, como para aquellos que lo hacen sólo temporalmente, como medio complementario de obtener ingresos (como es el caso de los minifundistas)⁷.

Con esta modificación prácticamente han desaparecido los sindicatos de trabajadores rurales. Para los actuales asalariados, aquellos que no eran socios de las cooperativas y que por tanto no obtuvieron ningún beneficio en la distribución de las tierras parceladas, ello significa que no tienen instancias de organización ni de negociación colectiva. El carácter eventual del empleo asalariado y la rotación del lugar de empleo hace difícil la organización de nuevos sindicatos.

Estos cambios se expresan también en la pérdida total de representatividad de los actuales gremios campesinos respecto a este importante sector social, no sólo por la inexistencia de los sindicatos como nexos, sino porque los gremios campesinos representan sobre todo a pequeños agricultores y campesinos propietarios de sus parcelas⁸.

Los sindicatos y las federaciones de sindicatos han sido en la historia reciente del país las instancias de vinculación de los asalariados con las organizaciones políticas. Los canales de participación política de los asalariados rurales, salvo contadas excepciones, se han restringido actualmente a los procesos electorales como ciudadanos individuales. No es de extrañar que sea este sector social el más susceptible, en la costa rural, a la influencia de Sendero Luminoso.

La situación descrita corresponde más a la costa, donde las relaciones salariales están bastante más extendidas que en la sierra y la selva.

Pero los cambios no han sido menos importantes en la sierra. En esta

6. MARTÍNEZ, D.: «Los obreros agrícolas en el Perú», en *Socialismo y Participación*, Nº 43. CEDEP, Lima, setiembre de 1988.
7. Ver DEL CASTILLO, L. y RODRÍGUEZ, H.: «Los trabajadores agrícolas de temporadas», en *Debate Agrario*, Nº 11. CEPES, Lima, abril-julio de 1991.
8. Ver MONGE, C.: «Las demandas de los gremios campesinos en los 80», en *Debate Agrario*, Nº 5. CEPES, Lima, enero-marzo de 1989; especialmente las páginas 56 y 57.

región los conflictos por la propiedad de la tierra caracterizaron durante años la relación entre campesinos y hacendados y fueron la principal causa directa de movilizaciones y enfrentamientos en importantes áreas del país. Esta confrontación histórica ha terminado con el triunfo de los primeros. El 74%⁹ de las tierras de cultivo están bajo directa posesión de campesinos y pequeños agricultores que poseen predios menores de 10 hectáreas.

Los conflictos por la tierra después de la reforma agraria se trasladaron hacia las empresas asociativas creadas por ella, las SAIS, que constitúan verdaderos latifundios. Ellas han sido, en su mayor parte, disminuidas en su dimensión o liquidadas por el asedio campesino. La trascendencia de esta victoria histórica—pero hasta cierto punto también victoria pírrica, pues no ha sido suficiente para salir de la miseria y la marginación— va más allá de la evidente importancia de la mejor distribución de la tierra. Han modificado las formas de encuadramiento político y social—el gamonalismo, de algún modo reemplazado luego por los administradores de las empresas asociativas— en el cual la hacienda cumplía un papel importante.

Remy resume en un párrafo lo que quiero expresar:

«Imaginemos un pongo; un indio de hacienda de ... digamos Apurímac, cumpliendo toda suerte de tareas en la casa del patrón y recibiendo toda suerte de humillaciones y maltratos. Imaginemos un rodeo en las punas; el día en que por única vez cada año llega el hacendado con sus mayordomos a caballo y arrebata a los pastores una cría de oveja por cada diez. Imaginemos un grupo de campesinos viendo alejarse la tropa de llamas que conduce las papas, las habas, los varios productos que sembraron, cuidaron y cosecharon, a los depósitos de la casa hacienda.

»Estas imágenes no son historia del siglo XVI... (ni) ficción literaria. ... Son experiencias de niñez o de adolescencia de mucha gente en el Perú actual: hace sólo treinta años eran vivencia cotidiana. Hoy, 1990, parecen exóticas, extrañas, lejanas. En cierto modo lo son; no son imágenes de nuestro presente: están históricamente canceladas.»¹⁰

Los campesinos, además, reforzaron o consolidaron su vinculación directa al mercado, tanto laboral como de bienes y servicios. Esta vinculación directa no es ajena a la liquidación del sistema hacendario, pues este actuó con frecuencia como mediador de esas relaciones.

Son destacables, en este sentido, los cambios de los objetivos de las reivindicaciones campesinas en los últimos lustros. El acceso a la tierra ha dejado de ser el principal objetivo—aun cuando en algunas zonas todavía sigue siendo una meta intensamente deseada—, siendo

9. ENAHR, cuadro 24. El 51.7% de las áreas de cultivo están distribuidas en los predios menores de 5 hectáreas.

10. REMY, M. I.: «¿Modernos o tradicionales? Las ciencias sociales frente a los movimientos campesinos en los últimos 25 años», en F. Eguren y otros: *La presencia del cambio: Campesinado y desarrollo rural*. DESCO, Lima, 1990, p. 79.

sustituido por las exigencias de acceder a una situación más ventajosa respecto al mercado (precios, créditos, insumos, etcétera) y a condiciones sociales y políticas más democráticas¹¹. Estas demandas vinculan a los campesinos ya no con un patrón, como antaño, sino con los límites de una economía que los incorpora y al mismo tiempo los segrega, de instituciones políticas que pretenden articularlos pero que finalmente no les ofrecen ni perspectivas a futuro ni canales de representación reales.

En otras palabras, las nuevas demandas ponen en entredicho estructuras y reglas de juego económicas y políticas nacionales, y no sólo locales ni regionales. No es un azar el hecho que sólo después de la reforma agraria se formen o fortalezcan por primera vez gremios nacionales, cuyos objetivos no se limitan a reivindicaciones localistas, sino que se extienden a demandas más globales por mejores políticas económicas y condiciones democráticas.

La visión, nunca fatalmente correcta, de un campesinado atado a la tierra y con horizontes de vida limitados a su reproducción simple, es hoy más cuestionable que nunca.

La liberación de las ataduras propias del sistema de hacienda y la consolidación de las relaciones con el mercado, aunadas a las migraciones y a la expansión del sistema educativo y de los medios masivos de comunicación han confluído, por consiguiente, en una *explosión de demandas* de todo tipo: económicas, de una mejor educación, de servicios de salud, de democracia respecto a una sociedad y un Estado que han mostrado su incapacidad o renuencia a satisfacerlas.

Pero así como los migrantes rurales a las ciudades ensancharon los espacios económicos y urbanos, los campesinos han ido ampliando los espacios democráticos a partir de las condiciones creadas por la reforma agraria. Es preciso reconocer en este sentido el tremendo potencial democrático que han desplegado en las últimas décadas, los avances logrados por ser reconocidos por la sociedad como actores económicos y políticos. No se les ha otorgado ese reconocimiento ni por filantropía ni como dádiva, sino como resultado del ejercicio de presiones organizadas.

Asimismo, los campesinos han mostrado tremendas potencialidades productivas que no han sido apreciadas debidamente. La visión de un campesinado que se reproduce indefinidamente de manera cíclica contrasta con la de un campesinado presto a aprovechar circunstancias favorables cuando estas se producen. Un ejemplo de ello es la rápida reacción traducida en el incremento de su producción agrícola cuando hubo una importante reactivación de la demanda en los primeros años del gobierno de Alan García. Pero aún más importante ha sido la conversión de la caja de selva en una importante región productiva,

11. MONTE, C.: «La reforma agraria y el movimiento campesino», en *Debate Agrario*, N° 7. CEPES, Lima, julio-diciembre de 1989.

gracias a los migrantes, en su mayoría campesinos de la sierra, convirtiéndose aquella región en productora de más de la cuarta parte del arroz y maíz industrial producidos nacionalmente. Ellos han sido los principales responsables de la expansión de la frontera agrícola de las últimas décadas, para lo cual apenas si requirieron vías terrestres de comunicación y alguna seguridad para la adquisición de sus productos. Sospecho que todas las inversiones públicas y privadas de las últimas décadas realizadas en el agro no han logrado ni de lejos aproximarse a estos logros.

Desde esta perspectiva, debe reconocerse también la gran potencialidad productiva de los colonos que han expandido las áreas de cocales con frecuencia en zonas casi inaccesibles de la selva alta. La seguridad de los mercados de la coca, más que la posibilidad de enriquecerse —que no es el caso para los productores cocaleros—, ha sido suficiente para incorporar a la producción territorios vírgenes.

En otras palabras: allí donde existen posibilidades, estas son aprovechadas productivamente por los campesinos.

Pero este prometeico esfuerzo tiene costos, y son importantes: de seis a ocho millones de hectáreas deforestadas para mantener en producción alrededor de 600 mil hectáreas; ruptura del equilibrio ecológico; reforzamiento de la economía de la coca¹². Es responsabilidad del Estado y de la sociedad, y no de los colonos, que estas potencialidades hayan sido canalizadas hacia la producción cocalera y no de otros cultivos, y los esfuerzos por reducir y revertir los costos ecológicos deben ser una responsabilidad compartida del Estado y de los colonos.

Hasta aquí he querido, simplemente, mostrar hasta qué punto los campesinos no sólo están dispuestos al cambio sino que constituyen un potencial productivo ignorado y desdeñado por quienes definen y deciden las políticas.

La selva alta no fue una región despoblada. Las poblaciones nativas han ocupado sus territorios desde tiempo inmemoriales. Apenas iniciada la colonia se crearon los primeros centros urbanos. A través de los años la región ha sido receptora de migrantes.

Pero las migraciones masivas, que han multiplicado el número de habitantes de la región, apenas tienen unas décadas de existencia, y fueron posibles gracias a la construcción de vías de comunicación. Con el asentamiento de estos colonos y el desarrollo de actividades productivas se ha ido construyendo sociedad, pero en muchas partes

12. Aun cuando la producción cocalera no es en sí ilegal, sí lo es cuando es vendida como insumo para la fabricación de derivados ilegales, como la pasta básica de cocaína. («El que, a sabiendas, comercializa materias primas o insumos destinados a la elaboración de las sustancias de que trata el párrafo anterior [drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas], será reprimido con la misma pena [pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años, con ciento ochenta a trescientos sesenticinco días-multa].» Segundo párrafo del artículo 296 del nuevo Código Penal, decreto legislativo 535.)

de la selva esta construcción de sociedad se está haciendo en los peores términos. La ausencia de un Estado regulador, promotor y prestador de servicios y con legitimidad es sustituida, en particular en las áreas directamente vinculadas a la economía de la coca, por otros agentes ordenadores, como los narcotraficantes y los grupos políticos alzados en armas. La presencia del Estado se da casi exclusivamente a través de las instituciones militares, las cuales no sólo no logran constituirse en alternativa legítima ante los pobladores, capaces de influir positivamente en la construcción de un ordenamiento social aceptado por la población como parte de una estrategia de pacificación, sino que se han convertido en parte del problema. No debe extrañar que en algunos lugares la administración de poblados por los mencionados grupos políticos armados sea considerada como un mal menor.

Creo necesario recapitular las ideas centrales que he querido expresar, partiendo del título de este seminario: Desarrollo rural: El nuevo escenario.

En primer lugar, este nuevo escenario es el de una sociedad rural cuantitativamente dominada por pequeños agricultores comerciales y por campesinos que han experimentado —y continúan haciéndolo— profundos cambios en muy poco tiempo.

Quiero resaltar, en segundo lugar, como aspectos positivos de estos cambios:

— Que ha habido una democratización de la sociedad rural, si la comparamos con las décadas anteriores, y a pesar de la persistencia de gravísimos problemas; y que, en gran medida, esta democratización ha sido lograda por los propios campesinos.

— Que los campesinos han mostrado un gran potencial productivo y disposición a cambios dramáticos si existen condiciones favorables para ello.

En tercer lugar, estos cambios, en los que también tuvieron un papel importante las organizaciones políticas y las reformas emprendidas desde el Estado, están poniendo hoy a prueba a esas organizaciones políticas y a ese Estado. La manifiesta incapacidad para canalizarlos y satisfacer nuevas demandas generan frustraciones que tienen y seguirán teniendo consecuencias sociopolíticas de extrema gravedad.

III

Pero son también parte del nuevo escenario los cambios en las políticas del nuevo gobierno. Estas políticas tienen como uno de sus principales objetivos, en el corto plazo, la corrección de los factores generadores de inflación. Pero son aún más importantes y relevantes para el tema que estamos tratando aquellas medidas que implican cambios institucionales de primera importancia, las cuales redefinen

las reglas de juego del funcionamiento de la economía y el papel de los sujetos sociales, y cuyos efectos se sentirán tanto en el corto plazo como en el futuro más lejano.

Estas nuevas políticas se están aplicando paulatinamente a todos los sectores económicos, y en el caso del agro están expresadas en la nueva ley, llamada de promoción de las inversiones agrarias (decreto ley 653). La nueva legislación deroga la ley de reforma agraria de 1969, que en gran parte estaba aún vigente, modificando el régimen de propiedad de la tierra: establece la libre transferencia de la propiedad agraria (art. 7); amplía las áreas que pueden tener en propiedad las empresas agrarias privadas; restablece la hipoteca de la tierra como garantía de créditos; admite a las sociedades mercantiles como propietarias de tierras; permite la conducción indirecta de los predios agrarios; y cuestiona el derecho de las comunidades campesinas sobre sus tierras eriazas.

Adicionalmente, y como parte de la política macroeconómica y de cambios institucionales iniciada en agosto de 1990, han sido suprimidos los subsidios a la actividad agropecuaria, se ha reducido drásticamente el importante papel que el Estado ha venido cumpliendo en el financiamiento de esta actividad, se ha liberalizado y privatizado el comercio exterior y se ha abandonado paulatinamente la intervención estatal en la comercialización interna de aquellos productos básicos aún no comercializados libremente. Y en una mezcla en la que confluyen necesarias medidas de austeridad fiscal y de opción política por una retracción del papel del Estado, se han reducido drásticamente servicios públicos como la ya precaria extensión técnica dirigida a los productores con productividades menores y el seguimiento estadístico de la actividad agropecuaria.

En general, el Estado se inhibe de todo papel promotor y de intervención, sobre la base de una opción que asume que el desarrollo rural debe ser producto de la suma de las iniciativas privadas, y que el mercado es tanto el principal (si no el único) mecanismo distribuidor de recursos, como el que define qué sujetos económicos son eficientes y quiénes no lo son.

Este conjunto de medidas tiene como efectos de corto plazo un ahondamiento de la crisis económica del sector agrario y el consiguiente empobrecimiento de un vasto sector de la población rural. Pero quizá más importantes sean las posibles consecuencias de mediano y largo plazo.

En efecto, el llamado ajuste estructural, como su nombre lo indica, apunta a la modificación de estructuras económicas, consideradas como inadecuadas para un crecimiento constante de la economía sin generar desequilibrios, y a la creación de nuevas estructuras y mecanismos de funcionamiento que aseguren dicho crecimiento. Una de las principales opciones de cambio estructural está referida a la selección

de los agentes socioeconómicos que se espera asumirán el papel motor del desarrollo¹³.

Falta aún mencionar a la mediana agricultura empresarial y a la agroindustria relativamente reciente, cuya producción se destina mayoritariamente al mercado internacional. Ciertamente son estos agentes los que podrán desenvolverse con mejores posibilidades de éxito en el nuevo escenario económico, pues disponen —o tienen mejores posibilidades para hacerlo— de capitales, tecnologías, conocimientos, información, relaciones e influencia en un grado incomparablemente mayor que los pequeños agricultores y aún más que los campesinos. Pocos dudarán de que ellos deben cumplir un papel importante en el desarrollo de la actividad agropecuaria.

El problema reside en que el nuevo escenario se construya sólo para que ellos puedan aprovechar de las nuevas reglas de juego, con exclusión de los demás. Y este parece ser un sesgo marcado de la opción escogida. Estimo que para que el mercado libre ofrezca posibilidades y oportunidades aceptablemente similares para todos o la mayor parte de los agentes socioeconómicos deben existir algunas condiciones mínimas como educación, acceso a los mercados, disponibilidad de información, mejor distribución del poder, existencia de canales institucionalizados de negociación, etcétera. Y ello ciertamente no ocurre en el país, donde lo característico es precisamente lo contrario: la distribución de los recursos y del poder es extremadamente desigual. Los mismos argumentos de los empresarios en el sentido de exigir ciertas medidas de protección y apoyo para poder crear las condiciones de competitividad necesarias a una economía que se abre al mercado internacional son tanto o más válidos para centenares de miles de pequeños agricultores y campesinos respecto a sus competidores internos y externos.

Por tanto, la creación de las indicadas condiciones es una necesidad, para cuya satisfacción resulta indispensable la participación del Estado, pues el capital privado no encuentra ningún atractivo, al menos en el corto plazo, para enfrentar esta tarea, salvo en condiciones excepcionales y en casos puntuales. Existen además ciertos servicios que son emi-

13. De acuerdo con las escuelas económicas, las responsabilidades en la generación de la inflación son asignadas a diferentes agentes socioeconómicos. Las medidas correctivas, en consecuencia, se ajustan a esas interpretaciones y su ejecución, por tanto, afecta también de manera diversa a los diferentes agentes económicos. Para algunas de ellas, la responsabilidad en la generación de la inflación recae en el Estado y en su debilidad para enfrentar la presión de la sociedad, en particular de los sectores de menores ingresos. Esta visión caracterizaría a las políticas populistas (perspectiva monetario-fiscal). Para otros, es el conflicto entre las clases sociales el que empuja los precios hacia arriba, correspondiendo al Estado un papel pasivo (perspectiva conflictivista). Desde la perspectiva estructuralista, la naturaleza tradicional de las exportaciones y el régimen de propiedad de la tierra conducen a rigideces de oferta frente a una demanda en expansión. Finalmente, la restricción externa y fiscal, como consecuencia de los pagos de la deuda externa, dificultan una política económica conducente a la estabilidad, según los enfoques neoestructurales (Cfr. IGUIRIZ, J.: «Los protagonistas de la inflación latinoamericana», en *Páginas*, N° 109. Lima, 1991).

nentemente públicos, como la educación, la investigación de acuerdo con una estrategia de innovación y difusión científica y tecnológica, etcétera.

El carácter excluyente del ajuste estructural puesto en marcha no es nuevo: ha sido característica tanto de las políticas públicas como de las estructuras sociales, políticas y económicas anteriores a las primeras manifestaciones de la actual crisis a mediados de la década de los 70. Esto es cierto. Pero también es cierto que hoy esa exclusión se da en circunstancias en que la sociedad rural no es ya la misma, que sus niveles de expectativas son otros, que su capacidad de reacción es mayor y, nunca está de más insistir, que se debate en una violencia que se ceba y alimenta en la exclusión, en la segregación.

Seis de cada diez provincias del país han sido declaradas zonas de emergencia, en catorce de veinticuatro departamentos, que incluyen al 53% de la población total y al 44% de la población rural. La tendencia es a la ampliación de las zonas de emergencia, es decir, a la militarización creciente del país como respuesta a la subversión. Poco se ha hecho para acudir a las fuerzas sociales que han demostrado en la historia reciente un importante potencial democrático. Por el contrario, la respuesta exclusivamente militar —que concibe que la participación de la población contra la subversión debe realizarse también en el plano militar, como es el caso de la formación de rondas campesinas armadas bajo control de las Fuerzas Armadas— contribuye a inhibir alternativas de pacificación sustentadas en las propias potencialidades de la población. Es admirable que en las zonas más intensamente afectadas por la violencia, como Ayacucho y más recientemente la sierra del departamento de Junín, se reproduzcan intentos organizados de los campesinos por asumir ellos mismos la responsabilidad de la pacificación mediante la formación y consolidación de sus instituciones, aun ante el acoso de los grupos subversivos y la desconfianza de las Fuerzas Armadas.

No me cabe duda de que el tipo de ajuste estructural que se adopta tiene consecuencias sobre el ritmo de desarrollo de la violencia como sobre el tipo de pacificación que se logre. Una pacificación que se sustente en un proyecto político y económico incluyente, que ofrezca perspectivas a la mayoría de la población, aun cuando implique grandes costos en el camino, y que fortalezca las instituciones de la sociedad civil, tendrá posibilidades de ahogar a los movimientos subversivos quitándoles el agua en el que se desplazan y desarrollan. Una pacificación basada en la represión militar exclusivamente, en el marco de un proyecto de transformaciones estructurales excluyentes, podrá terminar con la subversión pero a costa de los logros alcanzados por el pueblo en la construcción de una sociedad en la cual estos logros tiene cabida.

No sólo son consideraciones éticas y políticas, del todo válidas, las que me llevan a plantear que las transformaciones estructurales deben

incorporar al conjunto de la población como actores activos y también beneficiarios de los éxitos que se logren. Tampoco es el temor a que la descomposición social siga su marcha y al final melle también los espacios relativamente protegidos en los que la mayor parte de los intelectuales nos desenvolvemos. Es, además, porque estoy convencido, y espero haberlo argumentado convenientemente, de que los excluidos por las actuales políticas constituyen un gran potencial productivo a la espera de condiciones favorables. Y la creación de estas condiciones es con toda probabilidad mucho menos onerosa económica y socialmente que otras alternativas.

Bruno Revesz

LIBERALISMO, MODERNIZACIÓN Y REINSERCIÓN HACIA AFUERA EN LA COSTA RURAL PERUANA

Más propicios a la ética de la convicción que a la ética de la responsabilidad¹, los intelectuales que hacen política saltan fácilmente de un sendero al otro. Algunos que cerraban imaginariamente nuestras fronteras en nombre de la seguridad alimentaria son ahora apóstoles de la agroexportación, para lo cual la costa peruana sería el nuevo Dorado. Otros inventan aforismos como este, forjado en homenaje –quizá con sorna– a los «25 años de reflexión y acción» de DESCO en el Perú: (la reforma agraria fue) «simplemente un engaño, pero bien hecho. Consistió en darles tierras a los campesinos pero quitarles precios...»² El mismo autor inicia su contribución reduciendo la historia de las relaciones entre el Estado y la sociedad en los últimos veinticinco años al triunfo de «las fuerzas del despojo a la sociedad civil y a los individuos de sus derechos económicos y políticos»³.

Si las cosas eran así de simples, el sendero del fundamentalismo neoliberal sería una autopista ancha, abierta por el derrumbe del Estado despojador y la promesa del mercado integrador, en la cual todos los peruanos caminarían alegre y ordenadamente hacia el tercer milenio. La desregulación general conforme al «Consenso de Washington»⁴ liberaría a la vez los precios y la libertad y la creatividad de los actores racionales urbanos y rurales, reinsertados hacia afuera en la redistribución mundial de los valores, bienes y servicios. En lo que concierne al

1. La oposición abismal de Weber entre *verantwortungsethisch* y *gesinnungsethisch* no quiere decir que la ética de convicción es idéntica a la ausencia de responsabilidad y la ética de responsabilidad a la ausencia de convicción. (WEBER, M.: «Politik als Beruf».)

2. DE ALTHAUS, J.: «La triste historia del centralismo distributivo», en J. Abugattás y otros, editores: *Estado y sociedad: Relaciones peligrosas*. DESCO, Lima, 1990.

3. Ob. cit., p. 45.

4. BRESSE, L. C.: «La crisis de América Latina: Consenso de Washington o crisis fiscal», en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 19. Madrid, enero-junio de 1991, pp. 13-35.

sector agrario, quizá las condiciones naturales y sociales de las alturas serranas no serían tan favorables al éxito de la generalización inmediata de la norma mundial de competitividad; pero, en todo caso, la bondad del clima, la proximidad del mar de Grau y la existencia de ventanas de oportunidad vinculadas a la posibilidad de exportar en contraestación a los mercados del hemisferio norte⁵, harían del mundo rural costero el tablero ideal para la implementación del nuevo escenario y la reactivación de un progreso lineal interrumpido desgraciadamente por el populismo y el distribucionismo corporativista.

El carácter hegemónico de este triunfalismo actualmente vigente en las elites peruanas y basado en el accionar libre de las fuerzas del mercado, tiene dos buenos puntos de apoyo para impulsar la apertura económica a lo internacional y justificar el regreso al Estado mínimo⁶.

En primer lugar, el derrumbe espectacular en América Latina del enfoque nacional-popular que, desde décadas atrás, hacía del alza de los salarios del sector público y del sector privado, y del otorgamiento de subsidios al consumidor urbano mediante el incremento del déficit fiscal, una solución funcional —dentro de una estrategia de sustitución de importaciones— para sostener la *demand*a global restringida por la estrechez del mercado interno. El corolario de la asociación de dicho «populismo económico» y del proteccionismo era la resistencia a toda forma de ajuste estructural y el retraso en adoptar una estrategia orientada hacia las exportaciones, y por lo tanto la carencia de políticas efectivas por el lado de la *oferta*, particularmente en lo que concierne a la generación de excedentes agrícolas exportables.

En segundo lugar, el descontento generalizado en el Perú frente a la ineficacia del Estado manifestada por su rol en el despegue de la hiperinflación, el deterioro de los servicios públicos y el crecimiento vertiginoso de la inseguridad. Aunque la costa peruana haya podido ser considerada como privilegiada en comparación con otras regiones del país en cuanto a la asignación de recursos productivos de parte del sector público, prevalece sin embargo en ella el estancamiento tecnológico, la existencia de cuasi-rentas de monopolio en la comercialización, la obsolescencia del sistema portuario y el deterioro de las carreteras, el reducido crédito a la actividad agrícola y la falta de asistencia técnica, problemas que son directamente relacionables con la ineficiencia estatal.

La desregulación general de las actividades económicas y la insis-

5. Sobre las ventanas referidas a aquellos productos que basan su competitividad en la ventaja de producción estacional combinada con las ventajas que da una mano de obra «barata», ver DIAZ PÉREZ, S. y otros: *Estudio técnico-comercial para el desarrollo de la agroexportación en Piura y Lambayeque*. FUNDEAGRO, Lima, 1991.

6. Sobre la transición entre el reformismo velasquista y la «revolución liberal», ver REVEZ, B.: «Vingt ans après la réforme de la périphérie agricole, les impuissances de l'Etat péruvien», *Revue Française de Science Politique*, vol. 41(6), París, diciembre de 1991, pp. 808-831.

tencia en el Perú por liquidar todas las normas legales y constitucionales de la propiedad agraria y campesina posreforma agraria a fin de establecer un sistema de tenencia de la tierra que brinde total seguridad a la inversión en vista a estimular —principalmente en la costa— un auge agroexportador de nuevo tipo, son la consecuencia lógica de este tipo de aproximación a la realidad.

Sin embargo, además del factor de la violencia política, demasiado a menudo pasado por lo alto, hay otras precondiciones que hace falta tomar en cuenta para evaluar el grado de factibilidad del escenario neoliberal en su versión más extremista. La necesidad evidente de un gran cambio para salir de un camino equivocado no implica para nada que cualquier cambio, en cualquier condición, sea correcto, adecuado, constructivo.

AJUSTE Y REINSERCIÓN

La actual restauración de los mecanismos de mercado anulados por un exceso de regulación estatal se hace dentro de un contexto preciso: el del plan de estabilización orientado a combatir la crisis financiera del Estado y la hiperinflación.

Las medidas son clásicas. Cada una ya ha sido aplicada en los planes de ajuste estructural implementados desde tiempo en América Latina, África y otras partes del mundo:

1. La renegociación de la deuda (que induce a los gobiernos a ser más responsables en el uso del financiamiento externo).
2. La reducción de los gastos del Estado, cuya capacidad redistributiva no se dirige por lo general al conjunto de los ciudadanos formales, sino a clientelas políticas con nombre propio. Al suprimir privilegios se tiende a desprivatizar el Estado. En el Perú, cada uno recuerda lo que pasó con los beneficiarios del dólar MUC.
3. La privatización de las empresas públicas (para eliminar el déficit fiscal, fuente de vulnerabilidad del Estado).
4. La ejecución de reformas institucionales tal como la ley de banca, el decreto ley 653 de «contrarreforma agraria», la supresión de la comunidad laboral, etcétera (a fin de estimular la inversión... hasta ahora el método más conocido para reducir el subempleo).
5. El aumento de la oferta exportable (para equilibrar la balanza de pagos y eliminar una parte de la llamada restricción externa).
6. La determinación de las tasas de interés por el mercado (para garantizar su competitividad), con tasas positivas (a fin de estimular el ahorro).
7. La no intervención en la tasa de cambio (devaluación y tasa de cambio real encarecen las importaciones y por lo tanto protegen la producción nacional de bienes salariales).
8. La reforma tributaria (una mayor tributación directa incrementa

el ahorro nacional y es más equitativa y menos recesiva que la actual «gasolinación» del ingreso fiscal).

Es legítimo sostener que cada una de estas medidas, por separado, tiene sentido: son realistas, sanas, buenas.

Sin embargo, hay pocas evidencias históricas que permiten afirmar que es suficiente estabilizar la economía, privatizarla y liberalizarla para imprimir, *ipso facto*, un impulso decisivo al desarrollo. Este supone que inversiones privadas han de sustituir a las públicas y que nuevas ventajas competitivas han de ser creadas. En caso contrario desembocaríamos en el escenario *recesivo*: la «estabilización al fondo del pozo» al estilo de Bolivia en la última década. No se puede soslayar que en el Perú el reajuste, al realizarse en condiciones dramáticas, muy tardías y en forma brutal, arriesga destruir el poco aparato productivo existente.

El otro escenario —lo tomaremos como hipótesis en el presente texto— es el de la *expansión*. A la reinserción financiera y «administrativa» sucede la reinserción económica y comercial. En particular, el mercado de capitales genera inversiones en la agricultura y en la agroindustria costera y se incrementa su crecimiento orientado hacia afuera y regulado principalmente por el mercado internacional.

La preocupación en este caso es que aparentemente tal reorientación económica generaría un nuevo dualismo. En la futura sociedad a dos velocidades divergirán, por un lado, la minoría de los que mediante la modernización productiva pueden entrar a competir en el mercado (los eficientes en término de competitividad internacional) y, por el otro, la masa de los que no tendrán otra alternativa que la sobrevivencia y creciente marginación económica y social. El FREDEMO fue muy transparente en contraponer el plan de reactivación al programa de emergencia social.

Frente a los problemas y los riesgos que presenta la reinserción hacia afuera se puede huir hacia adentro y proponer, como lo hace un destacado economista en su contribución a la conmemoración al XXV aniversario del IEP, «la disociación de la economía nacional del mercado mundial» con el objeto de «impulsar el crecimiento endógeno de la productividad»⁷. Además de ser absurdo en el caso de las economías agrarias de la costa, este crecimiento nacional desconectado del mundo sería tan lento que significaría la «desconexión para siempre», o sea, hasta que la sociedad estalle.

El problema que tenemos que enfrentar es el de las «dos caras de la modernización», y más que eso todavía⁸. ¿Cómo, en la actual situación de caos interno, de dependencia forzosa y con los escasos

7. SCHULDT, J.: «Desarrollo autocentrado: Una utopía desde las economías andinas», en E. Gonzales de Olarte, compilador: *Nuevos rumbos para el desarrollo del Perú y América Latina*. IEP, Lima, 1991.

8. GÓMEZ, S. Y ECHENQUE, J.: *La agricultura chilena*. FLACSO/Agraria, Santiago, 1988.

recursos financieros con que cuenta el Perú, desarrollar creando y compartiendo? ¿Cómo reconquistar nuestra capacidad de construir una imagen de nuestro futuro? ¿Cómo recuperar nuestra capacidad de formular proyectos? Son estas cuestiones de emergencia política. A fin de cuentas, el nivel de aprobación de la política gubernamental en las encuestas de opinión manifiesta retrospectivamente que el pueblo peruano, al escoger a Fujimori contra Vargas Llosa, estaba dispuesto a soportar un período de austeridad pero no a aceptar un régimen de exclusión. La tensión entre las preferencias de los ciudadanos en nombre de derechos distribuidos de manera igual y los intereses de quienes poseen la riqueza productiva es inherente al ejercicio de la democracia en el sistema capitalista.

Con la esperanza de contribuir a este debate presentamos a continuación cinco tesis en torno de la problemática de la costa. La dos primeras, de carácter sociopolítico, recogen algunos elementos de balance de la herencia de las últimas décadas. La tercera gira alrededor de los problemas de transformación tecnológica y económica. La dos finales abordan las perspectivas de diferenciación, por un lado, y de revaloración del Estado, por el otro.

Tesis 1: Los precarios derechos políticos y los comportamientos económicos adquiridos en las últimas décadas por el campesinado costeño —como globalidad y no sólo por los beneficiarios directos de la reforma agraria—, así como la experiencia de microdemocracia en las organizaciones de pobladores, son un potencial invaluable para eventuales estrategias de crecimiento social en una perspectiva de desarrollo a largo plazo.

El mundo costeño ocupa un espacio muy reducido (apenas 1,200 km², la superficie de El Salvador, uno de los más pequeños países del continente) y además discontinuo. Como se sabe, su población está diseminada y organizada según dinámicas propias a lo largo de sus cuarenta valles-oasis transversales al litoral oceánico. Es también un mundo que —en el presente siglo— ha sido profundamente trastornado en sus formas de vivir y de producir, su hábitat, sus intercambios económicos, su integración a la sociedad nacional. Irrigaciones, red vial articulada a la Panamericana, acelerada urbanización y crecimiento demográfico, predominancia de los cultivos comerciales, agroindustrialización, modernización tecnológica del campo, escolarización masiva y establecimiento de las burocracias estatales son algunas de las variables que acompañan —junto con el desarrollo de la centralidad limeña— la hegemonización progresiva del resto del país por esta franja desértica.

En las últimas décadas, y salvo excepciones, pocos cambios alteraron el ordenamiento del paisaje agrario. La permanencia de la morfología de los campos y cercados, de la distribución de la vivienda y de la trama de los canales de regadío a la que se ata la red de caminos puede

engañar al observador, pues no refleja los grandes procesos de democratización de la sociedad civil que desencadenaron en un primer tiempo la cancelación del régimen de hacienda por la reforma agraria, y en uno segundo el regreso a la democracia política.

Hasta los años 60, grandes empresarios y terratenientes agrarios no sólo controlaban el poder local (jueces, municipios, funcionarios, notables) dentro y fuera de los límites de su propiedad territorial, sino que asumen el monopolio de la representación del mundo agrario, en particular a través de su principal gremio, la Sociedad Nacional Agraria (SNA), además de otras instancias nacionales y regionales.

Al final de los 60, la reforma agraria y el incremento del apoyo brindado al sector rural por otros grupos sociales generaron condiciones políticas que favorecieron y estimularon la movilización y la organización campesina. Al inicio estuvo dirigida a acelerar el proceso de expropiaciones y adjudicaciones; progresivamente se reorientó en la defensa de los intereses socio-técnico-económicos. Pero, paralelamente, el campesinado, los hombres y mujeres que trabajan la tierra, entraron también como protagonistas en la escena política no sólo en lo gremial-productivo sino en torno de todo lo que concierne a la atención de las necesidades básicas (salud, vivienda), actuando al nivel de caseríos, de comunidades, de grupos de pobladores y ulteriormente de municipios.

La movilización y organización en torno de lo gremial-político es la más conocida: multiplicación de los comités, ligas, federaciones; refundación o reactivación de la Confederación Campesina del Perú (CCP), implantación de la Confederación Nacional Agraria (CNA), oficialista durante unos años, disidente después; los multitudinarios congresos campesinos de Chancay-Huaral, Querecotillo-Piura, Anta-Cusco y otros, que dieron pie a la participación campesina en los dos congresos Unitarios Nacionales Agrarios (CUNA) de 1983 y 1985; los grandes paros agrarios con bloqueos de carreteras, etcétera⁹.

Sin embargo, es importante superar y relativizar la narración de las grandes acciones heroicas y el levantamiento del cambiante catastro de las hegemonías partidarias. No basta mirar la vitalidad política de la sociedad rural a través del prisma de la organicidad gremial y de la polarización entre grupos sociales, contabilizando las grandes manifestaciones y analizando manifiestos, pronunciamientos y comunicados.

Los modos populares de acción política son innumerables, muchas de las veces puntuales, heteróclitos, marcados por la ambivalencia y la polisemia. Sus coherencias son segmentarias, sus identificaciones

9. Sobre este período, ver REVESZ, B.: *Agro y campesinado*. CIPCA, Piura, 1989; y EGUREN, F.: «Democracia y sociedad rural», en L. Pásara y J. Parodi, editores: *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*. CEDYS, Lima, 1988.

múltiples y sus avances el fruto de acciones contradictorias entre grupos sociales distintos que actúan dentro de espacios-tiempos diferenciados y de contextos variables. Ningún determinismo permite suponer, *a priori*, que las prácticas populares de producción de lo político habrían de desembocar automática o necesariamente sobre la constitución de un movimiento social unificado orientado a tomar el control del sistema de acción histórica de la sociedad.

En particular sería una reducción fantástica postular que los grupos sociales subordinados actúan única o principalmente en función de intereses, de simbolizaciones o de proyectos que se resumen en la racionalización del campo de acción estatal.

Por cierto, los actores populares no son plenamente autónomos ni indiferentes frente a los aparatos de poder, pero tampoco constituidos por ellos. Personas y grupos de la sociedad rural, inscritos dentro de un espacio de dominación, conscientes o no de esta, la reinvierten, la reapropian, toman ventaja de ella o la descalifican y la eluden mediante múltiples microprocedimientos inventados o reproducidos y dentro de procesos de capitalización cultural y de registros de interpretaciones heterogéneos.

En este sentido la sociedad rural costeña, por otra parte fuertemente urbanizada, ha sido en las dos últimas décadas la sede de una formidable emergencia de microorganizaciones, de movilidad cultural y de iniciativas individuales o grupales según dinámicas propias a las circunstancias y a los distintos «espacios-tiempos».

Luis Dumont contrapone las sociedades *individualistas* (que valoran en primer lugar al ser humano individual) como las que conforman Europa Occidental, y las sociedades *holistas* (que «valoran en primer lugar al orden, en la conformidad de cada elemento en su papel en el conjunto, en una palabra la sociedad como un todo») de las que India sería, a su juicio, el prototipo¹⁰. La riqueza y la potencialidad de la sociedad peruana fracturada y fragmentada, nacida de la herida colonial, forjada en el mestizaje, las exclusiones y la inserción en lo internacional reside precisamente en no ser ni lo uno ni lo otro.

De manera muy concreta, y limitando el enfoque a las sociedades rurales de la costa, priman en ellas las familias ampliadas, las comunidades de vecinos o de regantes, los comités de comercialización o de servicios y otras múltiples instancias donde predominan las relaciones dialógicas entre lo individual y lo colectivo. Nadie está inscrito en un estatuto fijo, al servicio unívoco de un determinado orden estamental. Por otro lado, entre otras cosas por la debilidad del Estado y las carencias del mercado, muy pocos están en capacidad de reproducirse como individuos autónomos al margen de tácticas o estrategias de concertación,

10. DUMONT, L.: *Homo hierarchicus*. Editions Gallimard, París, 1966; *Homo aequalis*. Editions Gallimard, París, 1977; *Essais sur l'individualisme*. Editions Du Seuil, París, 1983.

adhesión, negociación, dentro de una multiplicidad de círculos, redes e identidades compartidas. No hay por lo tanto que oponer las trayectorias individuales de aprendizaje y de sorteo de la realidad con las prácticas colectivas de organización para negociar, reclamar, innovar, defender. Unas y otras se confortan: la capacidad personal de evaluar, calcular y elegir por un lado y por el otro las experiencias de autodisciplina comunitaria para maximizar un objetivo, o eliminar un déficit, una injusticia o un desorden. Unas y otras, en interacción con las dinámicas de los otros sectores sociales, constituyen por ahora una potente y multiforme corriente de invención plural de la modernidad, no exclusiva de identidades, representaciones y solidaridades heredadas, reproducidas o recreadas.

A diferencia de la ostensible permanencia de las infraestructuras tecnológico-productivas y de las principales líneas de cultivos comerciales, la sociedad rural, el mundo campesino costero y los modos de inserción de los productores agrarios en la sociedad global han cambiado drásticamente en el último cuarto de siglo. Apertura, flexibilidad, iniciativas, innovaciones, capacidad de negociación y de concertación con el entorno representan un enorme potencial para posibles estrategias de crecimiento social a mediano y corto plazo.

Tesis 2: El desencuentro entre el centro político, económico y cultural del país y su periferia social obstaculizará por mucho tiempo la regulación socioeconómica del desarrollo rural y regional y la concertación interinstitucional entre actuales y nuevos actores del agro, así como la necesaria reforma y revaloración del Estado.

El Perú es el paraíso de los antropólogos. En otras tierras —los Estados Unidos o Francia, por ejemplo— estos conforman un distinguido pero minúsculo escuadrón de exploradores teóricos que se expatrian periódicamente para constituir los *Bororos* o los *Nuers* en objeto de conocimiento. Aquí operan en el corazón de su sociedad: pocas cosas sabríamos de la organización de la mujer, de las prácticas de salud, de la migración interna y del desborde popular, de la reciprocidad andina y de la «mecánica» de la dominación sin los aportes cualitativos y analíticos de la antropología peruana. Pero toda moneda tiene su reverso. Cómo no ver que esta sociedad tan espacialmente diferenciada está huérfana de una verdadera contabilidad económico-social y que no dispone de un sistema continuo y fiable de indicadores sobre sus necesidades, articulaciones y potencialidades. No lo pueden sustituir algunas encuestas aisladas y magras series estadísticas económicas o sectoriales.

Por ejemplo, las series estadísticas de hectareaje sembrado para determinados productos que mantiene todavía el Ministerio de Agricultura, a pesar de la cancelación hace años de la publicación de sus anuarios, no permite en lo más mínimo plantear hipótesis sobre las estructuras productivas, la tasa de rentabilidad, las variaciones estacionales,

cíclicas o coyunturales del ingreso campesino y rural. Los minuciosos registros del comercio exterior se contraponen a la carencia de seguimiento de la dinámica del mercado interno. Los cuadros de colocaciones del Banco Agrario dejan en la oscuridad los recursos y las oportunidades del crédito informal. Es poco probable que se ejecute el tercer censo agropecuario, cuando la última fotografía estadística de los productores del mundo rural, tomada a mitad de la reforma agraria hace dos décadas, es archiobsoleta. Por su lado, y además de sus graves errores metodológicos que impidieron su tratamiento sistemático, la ENAHR de 1985 presenta una imagen particularmente deformada y engañosa del agro costeño, al excluir de su campo de observación los principales polos de producción y acumulación que representaban el conjunto de las empresas asociativas detentoras de la infraestructura y mercados del exsistema de haciendas.

Quizá publicaciones especializadas, informes de investigación, documentos administrativos son pequeñas brújulas para los expertos y tecnócratas, quienes en la cúpula de la pirámide social practican el pilotaje a la vista de nuestro destino macroeconómico. Sin embargo, por brillantes que pueden ser, los resultados de investigaciones puntuales, de misiones *ad hoc* o de foros específicos no suplen ni proveen el andamiaje cultural, informativo y técnico que permita a los agentes económicos, representantes políticos y decisores conocer e interpretar el trabajo de la sociedad sobre ella misma.

No es casualidad que, en la misma forma que los archipiélagos de la democracia de base aludidos antes no bastan para estructurar una sociedad civil capaz de articular frente al Estado y a la nación los principales intereses en competencia y en sinergia, la mediación del saber, de la concertación y de la planificación que representa una información fluida y accesible esté parcelada, insularizada, discontinua. Por cierto, no faltan experiencias exitosas como el mapa de pobreza del BCR, impulsado por Richard Webb; la interlocución pluridisciplinaria de los investigadores del SEPIA; los centros de documentación e información especializados de determinadas ONG y empresas. Sin embargo, la falta de un verdadero sistema nacional de información regionalizado deja en la sombra y en el anonimato muchas de las interrelaciones económicas y sociales de las que el mundo rural y el agro costeño son parte. Importantes pasos en esta dirección se dieron en los inicios de los 70, pero no se consolidaron y en la década siguiente la capacidad técnico-administrativa de intervención del Estado en distintos sectores se deterioró fuertemente, legitimando el desmantelamiento de sus aparatos al que ahora asistimos.

El mismo contraste que existe entre Lima y las provincias, entre el país y una urbe enclaustrada donde las élites leen en su semanario las encuestas de opinión llevadas a cabo en unos cuantos barrios capitalinos, a espaldas o en la ignorancia de lo que piensan las mayorías del

territorio nacional, se reproduce a otra escala y según otras modalidades en las capitales de los departamentos de la costa donde se concentran el grueso de las empresas, los principales cuadros partidarios, los colegios profesionales y los aparatos de los gobiernos regionales.

Los profesionales privados o públicos, ingenieros, médicos, funcionarios, periodistas, financieros y otros no disponen —más allá de las herramientas técnicas que les permiten actuar sobre su entorno inmediato— de los mínimos elementos para evaluar los efectos del crecimiento demográfico, las consecuencias de los retrasos y déficits en la electrificación rural, las condiciones de rentabilidad de las principales actividades, la magnitud y la distribución del subempleo, el grado de satisfacción de las necesidades básicas en materia de seguridad, de comunicación, de salud o de formación.

Tal situación es síntoma de un profundo desencuentro entre actores, organizaciones e instituciones de la sociedad regional. Tal desencuentro puede parecer paradójico en los valles de la costa, donde los intercambios son múltiples entre grupos e individuos y en los cuales todos comparten referencias comunes de la cultura criolla. De hecho, las autoridades comunales intervienen activamente en la regulación de las relaciones entre los grupos que las conforman y entre estos y un conjunto de instancias exteriores; las cooperativas y comités de productores mantienen relaciones constantes con el Banco Agrario, con transportistas y comerciantes; el sector salud realiza masivas campañas de vacunación y promoción; las empresas agroindustriales transforman los productos del campo; el presupuesto regional incluye numerosas pequeñas obras de interés local; emisoras y prensa escrita difunden innumerables pronunciamientos; además los pobladores rurales son a menudo poliactivos: la unidad familiar se reproduce sobre la base del trabajo, asalariado o no, masculino y femenino, desempeñado en distintos sectores productivos.

Sin embargo, y a pesar de la riqueza y multiplicidad de estas relaciones políticas, sociales, económicas y culturales; no obstante la gran proximidad física entre ciudades y caseríos rurales y la coincidencia a lo largo de los valles costeros entre fronteras ecológicas y administrativas; a pesar del carácter predominantemente mercantil y extrovertido de la actividad agraria costera, y no obstante también la presencia de importantes elementos estructuradores tales como los grandes circuitos financiero-comerciales del arroz, del algodón, del azúcar, del maíz híbrido amarillo duro, o los macrosistemas de riego, no existe una real capacidad de los centros de poder regional de articular frente a su periferia social y rural claros objetivos colectivos.

Todo pasa como si intelectuales y profesionales, pobladores y trabajadores del mundo rural, funcionarios y empresarios no jugaran en la misma cancha o no dispusieran del mismo tablero. Basta ver la vacuidad de los programas de los partidos políticos, el mapeo vacío del cual disponen los gobiernos locales, la incapacidad de las instancias

públicas de promover y difundir los intereses de los sectores que legitiman su existencia, la ciega indiferencia de los empresarios frente a decisiones macroeconómicas que descapitalizan sus agros regionales.

Queda por debatir y dilucidar los factores que generaron estos comportamientos de tipos autistas, alejados de las exigencias de la realidad y estos hábitos de ignorancia mutua, desconfianza y desencuentro. Cuál es el peso de los traumatismos nacidos de la reforma agraria y el de la inestabilidad política y económica en la pasividad, falta de proyección y escasa propensión a invertir de las burguesías regionales. La ineficiencia estatal, la ausencia de porosidad de las administraciones sectoriales a los intereses que supuestamente regulan y defienden son no solamente fruto de la formación deficiente y de la degradación del estatus y de los ingresos de sus agentes, sino también endógenos a la crónica versalidad institucional que, como en un vals, sin fin hace mutar los ECHAP en ENCI, los INIPA en INIA, los ORDES en Corporaciones y ahora el Banco Agrario en Banco de Fomento. La debilidad orgánica de las federaciones regionales agrarias refleja la dificultad de las unidades de base en sostener estructuras de segundo grado. Sin embargo, no se puede entender fuera del activismo divisorio por el cual los grupúsculos políticos que controlan las cúpulas de la CCP y de la CNA lograron desarticular las posibilidades de una expresión unificada y potente de los intereses del campesinado costeño y de su ámbito rural.

El hecho es que tanto la concreción del proceso de descentralización administrativa y de regionalización como las nuevas reglas de juego—reducción del papel del Estado y liberalización de mercados—suponen un clima de confianza, mesas de negociaciones y acuerdos, a fin de crear consensos y condiciones favorables a la inversión, el crecimiento, la reducción de los conflictos y de la exclusión. Más allá de los resultados inmediatos del ajuste estructural está en juego la capacidad, a mediano y largo plazo, de las instituciones privadas o públicas, empresas, cámaras de comercio, partidos y gremios para conquistar legitimidad y eficiencia. El desarrollo rural y regional en la costa, como en otras partes del país, presupone la invención de un nuevo modo de regulación de los conflictos, de participación, de ejercicio de la autoridad y de arbitraje entre los intereses.

Tesis 3: El deshielo tecnológico de la agricultura comercial costeña es una necesidad y una promesa. Supone la creación de un nuevo entorno técnico-comercial. Para realizarse en forma generalizada requiere no sólo inversionistas agroindustriales, sino la intervención activa y eficiente de los poderes públicos en el diseño y aplicación de una política nacional de agroexportación, el mejoramiento de la calidad de la educación y el mantenimiento e innovación de las infraestructuras públicas de transporte y comunicación.

En el período anterior a la reforma agraria se solía utilizar el mismo

término genérico de «haciendas» para designar los diversos tipos de gran propiedad terrateniente, desde el enclave azucarero hasta el latifundio gamonalista. Sin embargo, es clásico distinguir en el agro latinoamericano la América de las plantaciones y la América de las *haciendas*, que se contraponen por su historia, su ubicación y la naturaleza de sus respectivos procesos de trabajo y de producción. Arguedas, Ciro Alegría, López Albújar y Manuel Scorza inmortalizaron y dieron a conocer al mundo entero los violentos conflictos que enfrentaron a comunidades y hacendados. Ubicadas en zonas pobladas de la sierra, con una orientación ganadera y alimenticia, las haciendas cuya concentración de la tierra no implicaba una gran inversión de capital¹¹ funcionaban sobre la base del control social ejercitado por el hacendado en alianza con los poderes locales, burocracia estatal, comerciantes e incluso caciques de las propias comunidades.

La razón de ser de las *plantaciones* de la costa peruana era la producción, organizada en forma casi industrial, de mercancías —azúcar o algodón— destinadas a los mercados de Europa y Norteamérica. Estas empresas se establecieron en zonas cálidas, incorporando tierras mediante la construcción de sistemas de canales y de riego. Necesitaron grandes inversiones de infraestructura, maquinaria y tecnología, pago de mano de obra asalariada y utilización de insumos agroindustriales. Importaron técnicos y administradores a fin de organizar científicamente la producción.

En relación a otros procesos de transformación tecnológica, como los de la revolución verde en Asia o el actualmente en curso en el agro chileno, la modernización de la agricultura costera ha sido precoz. Investigaciones agrológicas, agroquímicas para la fertilización y el control de plagas, mecanización, infraestructura de almacenamiento, división técnica del trabajo, utilización de variedades híbridas y de semillas seleccionadas, control de calidad y convenios de comercialización —no solamente para las mercancías exportadas sino también para los sustitutos de importación, como arroz y maíz híbrido—, han sido implantados temprana y sistemáticamente. Para lo esencial, la articulación con los mercados exteriores, los métodos de transacción y los de racionalización del proceso de trabajo han sido llevados a cabo antes de los años 60.

Desde hace un cuarto de siglo este sistema técnico-comercial no ha sido tocado. Cada año cambian precios, condiciones climáticas y resultados de la producción. Se renuevan tractores o pesticidas; son otros los insectos u hongos que investigan los laboratorios universitarios; se amplían y modernizan represas y canales. Pero en las principales

11. Sobre el desarrollo en otro contexto del sistema de las haciendas coloniales ver la obra clásica de REMY, M. I. y GLAVE L. M.: *Estructura agraria y vida rural en una región andina. Ollantaytambo entre los siglos XVI y XIX*. CERA Las Casas, Cusco, 1983.

zonas de producción, y a pesar de la transferencia de los fundos de las ex-«hacienda-plantaciones» y del reciente proceso de parcelación, la utilización de los suelos, la selección de las variedades, los métodos de cultivos, las tareas ejecutadas por la mano de obra y los flujos comerciales siguen el antiguo patrón.

Sin embargo, en las últimas décadas las condiciones de acumulación y reproducción de este sistema agrario y de estas actividades comerciales han sido alteradas significativamente. Es frecuente escuchar a medianos agricultores opinar que hoy no es rentable sembrar arroz o algodón. No es tanto la productividad física la que está en juego: a menudo es muy alta, como para el arroz cuyo rendimiento por hectárea es el más elevado de América Latina. Este agro moderno —pero moderno de ayer— ha llegado a un determinado techo tecnológico y productivo donde sin cambios radicales en los sistemas de cultivos es impensable elevar significativamente el valor agregado y la tasa de ganancia. Mientras tanto, el alza del petróleo, el incremento de los costos de financiación y el retraso cambiario son factores que erosionan cada vez más el nivel de rentabilidad y desactivan la inversión.

Esta economía agraria que fue durante largo tiempo innovadora, empresarial y exportadora, estuvo en la última década *cautiva* de las prioridades del mercado interno: hace años que el azúcar, al igual que el arroz, es absorbido por el mercado urbano y que la mayor parte del algodón se dirige a la textilera nacional. Por ley se obligó a los productores a abastecer primero a las plantas industriales peruanas antes que exportar el algodón crudo. Las políticas de subsidios al consumidor urbano mediante la importación de alimentos con tasas de cambio crecientemente sobrevaluadas y de protección a la industria vía el aprovisionamiento en materia prima nacional en condición más ventajosa que las de sus competidores del mercado mundial, no sólo determinaron el estancamiento de la producción agrícola de los valles de la costa, sino que generaron un proceso de descapitalización de las empresas asociativas y de la economía agraria.

Hoy, el cambio de las reglas de juego, el ejemplo chileno y la referencia a los «tigres del sudeste asiático» incitan al deshielo tecnológico, al cambio de cultivos y a la conquista de nuevos mercados.

Las hipótesis para esta reorientación productiva son las siguientes:

a. Existe en Japón, Emiratos Árabes, Europa Occidental y América del Norte demanda por hortalizas y frutales exóticos de alta calidad tales como melón, mango, chirimoya, maracuyá, etcétera, a condición de que estos productos sean seleccionados, sometidos a control de calidad, envasados y presentados de acuerdo con las exigencias de los consumidores.

b. La costa peruana cuenta con ventajas naturales importantes para el desarrollo de este tipo de exportación.

En relación con Chile, el modelo de referencia, la ubicación geo-

gráfica del Perú es mejor, más cercana de los grandes mercados del hemisferio norte; además, por su proximidad al Ecuador recibe una mayor irradiación solar. Por otra parte, la costa peruana se presenta como un gran invernadero natural: no hay variaciones climáticas significativas estacionales, ni entre día y noche, lo que permite cosechar todo el año variedades de latitudes templadas (uvas y hortalizas), variedades tropicales y supertropicales. Por fin, es el lugar donde ya se desempeña la agricultura más moderna del Perú. La limitación principal es el agua, pero puede ser superada por la utilización de sistemas de riego sofisticado (por goteo, presión o aspersión).

c. Además de las ventajas naturales, existen posibilidades de desarrollo a corto plazo de la agroindustria con la ventaja singular de un alto techo tecnológico por alcanzar. El desarrollo de nuevas variedades con mayor precio por unidad no sólo garantizaría al agricultor mayor tasa de retorno en terrenos de menor extensión, sino que tendría efectos positivos sobre el empleo al utilizar gran cantidad de mano de obra en las líneas de servicios a la producción y en el tratamiento poscosecha (enfriamiento y *packing*).

El ejemplo estrella de este nuevo norte es el espárrago. La *success-story* empieza en Chile. Allí, y desde el siglo pasado, este vegetal herbáceo era un cultivo destinado al mercado interno y con un área sembrada de poca extensión: 211 hectáreas en 1936 según el III Censo; todavía en 1978 la superficie cultivada con espárragos era inferior a las 300 hectáreas¹². Las cosas empiezan a cambiar a partir de 1979, cuando la Fundación Chile estableció un Programa de Promoción y Transformación Tecnológica orientado a pequeños y medianos agricultores. Dicha institución había realizado estudios de factibilidad técnico-económica que mostraron las extraordinarias posibilidades de desarrollo de este cultivo, puesto que la demanda insatisfecha en los mercados del hemisferio norte había alcanzado las 300,000 Tm, siendo mayor la demanda de espárragos frescos fuera de temporada. Rápidamente se incrementó la superficie plantada, que fue en 1988 de cerca de 5,000 hectáreas. Ya desde 1982 y hasta la fecha el espárrago fresco verde, destinado en su mayor parte al mercado de Estados Unidos en período de contraestación (julio a diciembre) se constituyó en un producto de exportación de cierta relevancia.

A partir de 1986-1987, aprovechando ágil y oportunamente los recientes avances tecnológicos chilenos (importación de semilla de alta calidad, transformación del manejo de cultivo), empieza en Piura, La Libertad e Ica el *boom* esparraguero peruano. Ya en 1988, con cerca de 20 millones de dólares, el espárrago en conserva era el primer producto de exportación agropecuaria no tradicional¹³. La producción

12. CEPAL: *Cadenas agroexportadoras en Chile: Transformación productiva e integración social*. CEPAL, Santiago de Chile, 1991.

13. Banco de Datos CIPCA, Piura (fuente: BCR).

se incrementa constantemente y en 1992 será 50% mayor que la del año precedente. Se estima que el área cultivada, que en los 70 no alcanzaba las 1,000 Ha, habría llegado a las 15,000 Ha o más. Ahora Perú con Chile y México se hallan entre los principales exportadores mundiales. Con 3,4% del hectareaje mundial cada uno, estos tres productores latinoamericanos ocupan el sétimo lugar dentro de los países que se dedican al cultivo del espárrago.

El paralelo entre Perú y Chile acaba aquí. Lo que constituye nuestro producto estrella no es más que un rubro relativamente menor dentro la agroindustria chilena. La diferencia más significativa es que el Perú exporta predominantemente espárragos en conserva (latas o pomos de vidrio) procesados en unas treinta fábricas ubicadas principalmente en Trujillo; los espárragos congelados y frescos tienen un rol secundario. Como lo hemos señalado, la principal demanda mundial insatisfecha es el fresco; y, por otra parte, los precios relativos al por mayor en Europa entre el fresco y la conserva importada son del 3 ó 4 al 1. La realidad es que la exportación masiva y continua de fresco necesita un manejo poscosecha mucho más sofisticado para mantener la calidad por un período más largo dentro de un mercado de consumidores exigentes. Entre otras cosas, implicaría tener sistemas de enfriamiento y empaques en chacra que requieren de una electrificación rural que no existe¹⁴. Supondría también el manejo de una cadena de comercialización más compleja y un sistema de transporte oportuno y confiable.

Mirando al futuro y las posibilidades de creación de nuevas cadenas agroindustriales, se puede esperar que estudios de mercado y programas de transferencia tecnológica a los pequeños agricultores de la zona sean realizados por las mismas empresas exportadoras. Sin embargo, el salto de las actuales «liliputienses» exportaciones no tradicionales a una transformación masiva del entorno técnico-comercial exige condiciones nuevas que suponen un conjunto de decisiones e intervención de los poderes públicos. A nuestro juicio, y tomando en cuenta la exitosa experiencia chilena de agroexportación, se pueden destacar los puntos siguientes como prerequisites de un desarrollo tecnológico perdurable orientado a incrementar el valor agregado de la producción agropecuaria de la costa:

- Transformación cualitativa de la enseñanza e investigación agrotecnológica y técnico-comercial.
- Apoyo a la creación de industria de punta en biotecnología.
- Modernización de las infraestructuras públicas de transporte y de comunicación.
- Plan de electrificación rural en la costa.
- Sistemas de información actualizados sobre ubicación, estacionalidad,

14. WIENER, H., editor: «Desarrollo agroexportador», en suplemento de *Proceso Económico*. Lima, 1991.

costos y precios de la producción nacional y volúmenes comercializados y precios en los mercados de destino¹⁵.

- Apoyo legal, administrativo y diplomático para facilitar la gestión en los intercambios internacionales.

- Una política cambiaria activa que asigne un tipo de cambio real estable y estimulador.

- Líneas de créditos ágiles para la modernización de los pequeños productores, especialmente para la racionalización del riego con recursos provistos por convenios bilaterales y agencias de desarrollo.

Finalmente, puesto que esta transformación productiva —a diferencia de Chile— ha de realizarse dentro del contexto y bajo una conducción democrática y en un país en que injusticias y conflictos alimentan los brotes de guerra civil encendidos por Sendero Luminoso, hay otras precondiciones primordiales para que el crecimiento dinámico no genere conflictos disfuncionales:

- Definiciones e iniciativas que preserven la estabilidad de la tenencia de la tierra en manos del campesinado.

- Protección de las condiciones laborales y de la libertad de organización de los trabajadores de las futuras empresas agroindustriales.

- Creación de estructuras institucionales regionales con participación de municipalidades y de instituciones locales autónomas y no gubernamentales que permitan acuerdo y negociación a fin de que los productores respeten los contratos establecidos con exportadores e industriales y que garanticen que el precio que reciben los agricultores por sus productos tenga relación con el precio internacional.

Tesis 4: El proceso de diferenciación campesina inducido por el desarrollo agroexportador estará circunscrito a determinadas zonas. Al mismo tiempo, la adopción del modelo liberal incrementará la masa de los pequeños productores minifundistas.

La primera gran modernización tecnológica y comercial de la costa ha sido un proceso largo. Se proyectó desde fines del siglo pasado. Muchos elementos determinantes en torno de la tierra, el agua, la formación de técnicos, los métodos de cultivos, el eslabonamiento de la cadena agroindustrial y el reordenamiento de la sociedad rural se definieron en las tres primeras décadas del siglo, dando pie a la gran expansión que se estabiliza alrededor de los años 60.

Hoy el dinamismo de la interpenetración entre economía internacional y mercados nacionales y las nuevas eficiencias en gestión y comunicación que permiten revoluciones tecnológicas como la informática y la telemática, pueden acortar mucho el proceso de reconversión.

Sin embargo, casi veinte años fueron necesarios en Chile entre la programación en los años 60 de los planes forestales y frutícolas, las

15. Comisión Nacional de Agroexportación: *Plan nacional para el desarrollo de la agroexportación*. Lima (s.e.), 1991.

dos líneas productivas que, con las nuevas exportaciones pesqueras, generan lo principal de los nuevos excedentes de divisas y la expansión masiva de la nueva agroindustria en la zona central del país. El tránsito implicó la creación de un conjunto de mecanismos y de instrumentos, la estabilización de la economía y el establecimiento de un clima de políticas coherentes y persistentes que apuntalen en la misma dirección el incremento durable de la tasa de rentabilidad en el sector agrario al término de una crisis de diez años generada por un exceso de liberalización y también un manejo y procesamiento complejo de información que permitió definir opciones de inversión.

La promesa de una nueva modernización de la agricultura y de la sociedad rural costeña a partir de una reinserción competitiva del Perú en el mercado internacional con base en la riqueza de sus recursos naturales, en la experiencia existente y en la potencialidad de nuevas cadenas agroindustriales y agroexportadoras ha de ser por lo tanto un proceso a largo plazo. Factores favorables son la gran vinculación a los mercados de las sociedades rurales y del campesinado costeño y la capacidad que sectores de este tienen para ligarse a los procesos más dinámicos de la agricultura, como lo demostró recientemente el caso del espárrago. Pero existen también importantes factores adversos que no desaparecerán en pocos años: la magnitud del riesgo político que frenará las inversiones, los déficits de sistemas descentralizados de calificación de los recursos humanos en el campo de la gestión empresarial, el desconocimiento cultural de las exigencias de los nuevos mercados que no toleran improvisación o inconsistencia en el cumplimiento de los contratos y normas de calidad, la obsolescencia y deterioro de los aparatos del Estado, el gran retraso en técnicas de conservación, empaque, mercadeo y, de manera más fundamental, la debilidad del sistema universitario y de la investigación tecnológica agraria. Lo más probable, por lo tanto, es que a corto y mediano plazo dicha reorientación y transformación productiva se limite a determinadas áreas y zonas de los valles de mayor potencialidad y menor riesgo.

Por otra parte —y a diferencia de Chile, donde reordenamiento de la sociedad rural, reasignación de la tierra y determinación de las condiciones laborales de organización y de expresión se dieron bajo un régimen dictatorial—, el contexto democrático implica, so pena de descomposición y caos, que el nuevo proyecto de modernización se realice dentro de un clima de concertación y en el marco de una adecuación y coincidencia entre el sistema de decisión y el régimen político. Es demasiado evidente que las urgentes tareas de modernización democrática de las sociedades rurales y regionales del agro costeño no pueden ser resueltas por la simple incorporación de nuevas tecnologías a procesos productivos restringidos. Tal desafío exige cambios en las formas organizativas y de interacción de los actores

sociales —particularmente campesinos y empresarios— involucrados en la búsqueda colectiva y racional de mayor eficiencia en el camino del desarrollo. Esta transformación ha de ser incluyente, flexible, progresiva y sustentarse en acuerdos, negociación y pactos; apoyándose sobre estructuras institucionales mucho más descentralizadas y autónomas en las cuales se dé toda su importancia a las instituciones locales y regionales que permitan la real participación de actores sociales diferenciados¹⁶.

En tal perspectiva parece de mal augurio el carácter compulsivo con el cual tanto el Ejecutivo como la mayoría política del Parlamento legislan sobre la tierra sin respetar los procedimientos de la precedente reforma constitucional, sin consultas ni concertación con el campesinado dueño de la mayoría del suelo cultivado, a fin de dar el acceso inmediato y casi irrestricto de las sociedades anónimas a la propiedad de tierras agrícolas.

Exploremos brevemente algunos presupuestos de tal conducta. En primer lugar, hay una sobrevaluación algo arcaica del papel de la propiedad directa de la tierra dentro del control de la cadena productiva¹⁷. En segundo lugar, hay una subvaloración de la urgencia de otros tipos de inversiones: centros de acopio, plantas de lavado, clasificación, enfriamiento, empaque y de transformación, etcétera. En tercer lugar, al permitir —en definitiva de eso se trata— adquirir a bajo precio las tierras ya acondicionadas de los parceleros beneficiarios de la reforma agraria, privados de sus fuentes de crédito, se exonera al capital privado de sus responsabilidades en ampliar la frontera agrícola por la instalación de modernos sistemas de riego en las tierras eriazas de la costa tal como lo permitían los PRIDIS.

En las condiciones actuales, la desregulación de la propiedad de la tierra nace distorsionada por la ausencia de un mercado competitivo. Como lo señalaba el economista Javier Escobal, investigador de GRADE, en una reciente reunión de SEPIA: «un mercado es competitivo cuando el poder de negociación entre comprador y vendedor está relativamente equilibrado. Ello difícilmente podrá ocurrir en un contexto en el cual el agricultor nacional recién emerge de la peor sequía del siglo y se ha enfrentado a una masiva y desleal competencia de los productos importados, realizado primero con el dólar MUC, y ahora, lamentablemente, con un tipo de cambio real extremadamente bajo.»¹⁸ Además, con productores campesinos obligados a vender su tierra (por la brusca desaparición de los canales de financiación de su capital de trabajo) a precios drásticamente inferiores a la capitalización de la

16. Revez, B.: «Desarrollo agrario y emergencia. La utopía macroeconómica y microsocioal de Carlos Amat y León», en *Actualidad Económica*, N° 119. Lima, octubre de 1990, pp. 11-13.

17. Revez, B.: «El remate de la tierra campesina: Buenas preguntas y malas propuestas», en *Actualidad Económica*, N° 125. Lima, mayo-junio de 1991, pp. 28-31.

18. Revista *Sí*. Lima, 29 de abril de 1991, p. 31.

renta anticipada obtenida del actual cultivo del suelo, es más que probable que muchas de las transacciones respondan más a maniobras especulativas que a la finalidad de inversión en forma consistente.

Sin embargo, salvo en las zonas centrales de los mejores valles, no es pensable que la reconcentración de la tierra sea generalizada. La falta de alternativas de empleo dentro del fuerte crecimiento demográfico de la sociedad rural costeña presiona demasiado a los pequeños agricultores para mantener su enraizamiento en la tierra en situaciones discrepantes con la racionalidad del cálculo empresarial. El arrendamiento será verosímilmente un mejor paliativo.

Paradójicamente, los sectores campesinos más viables son en la actualidad los más afectados por su mayor dependencia de la oferta crediticia ahora fuertemente reducida. La mayoría poblacional de la sociedad rural costeña, constituida por la masa minifundista que crece por el simple juego de la fragmentación de las propiedades familiares y pequeños agricultores pobres, ha demostrado a lo largo de estas décadas su capacidad de resistencia en condiciones de reproducción más que precarias. Sus tierras dispersas, exiguas y a menudo con insuficiente drenaje, son las menos apetecibles para especuladores y futuros inversionistas, y por lo tanto las menos amenazadas.

Tesis 5: Sin expansión consistente del empleo, ni reglas de juego distintas a la ley del más fuerte, y si el Estado no reconquista su legitimidad y demuestra su eficiencia, la violencia política será un proceso irreversible.

Una reinserción competitiva de la agricultura costeña en el mercado internacional, inducida por un desarrollo agroindustrial articulado a nuevos mercados, tendrá efectos positivos y durables si compatibiliza decididamente las exigencias del desarrollo afuera y adentro, sostenido sobre el fortalecimiento de la integración regional, la intensificación y diversificación de las relaciones intersectoriales y la incorporación progresiva en la nueva modernización productiva de las capas de pequeños agricultores que constituyen la principal fuerza social y productiva del agro costeño.

Tal posibilidad no caerá del cielo, sino que supone una nueva y fuerte capacidad de intervención de actores más autónomos en un marco institucional regional y local que permita su mediación, representación e interacción, en abierta ruptura con la actual hipercentralización de las decisiones por los dirigentes nacionales de los partidos y gremios, los grandes grupos empresariales y el Estado, quienes, sin enraizamiento consistente en el cuerpo social, carecen correlativamente de legitimidad y eficiencia suficientes.

Si, al contrario, la modernización productiva se diese en forma excluyente, en un marco económico, social y político que impide o traba la profundización de la democracia, en beneficio principal o exclusivo de grandes conglomerados constituidos en nuevos enclaves,

agrandándose las desigualdades sociales, entonces aumentarán rápidamente la descomposición, el caos y la violencia política. Como lo dijo excelente y concisamente Fernando Eguren —entrevistado por el servicio de asesoría económica al Parlamento del Instituto Apoyo—, «lo peor que le podría suceder al Perú actualmente es que se generen núcleos agroexportadores florecientes rodeados de pobreza»¹⁹.

Por otra parte, ni la costa ni las regiones son islas autárquicas. Son partes constitutivas de una economía y de un sistema político nacional. Un desarrollo democrático, incluyente y nacional exige que el Estado recupere capacidad técnica y administrativa de aplicar y hacer respetar sus políticas en el conjunto del territorio y de la sociedad. No se trata de regresar a un Estado populista, clientelista, distribuidor de privilegios y prebendas y por donde todo pasa. La salida de la crisis depende en gran parte de la capacidad de organización que se da la sociedad, mediante el Estado, para que sean definidas y respetadas equitativamente reglas de juego que tomen en cuenta las necesidades de la ciudadanía en materia de educación, salud, empleo, información, seguridad, justicia y otros campos fundamentales del desarrollo compartido y sostenible.

La crisis económica latinoamericana y peruana es consecuencia directa de la crisis financiera mundial que, al restringir los recursos externos, obliga a los países endeudados a reducir su creciente déficit y sus importaciones para compensar los pagos externos. A pesar de la brutalidad del *shock* y del carácter recesivo del ajuste estructural —materializado para muchos en la pérdida de su empleo, y para la mayoría en la pérdida de ingresos—, es notable el consenso de que no hay marcha atrás posible, que no se puede volver al sistema anterior y que no es viable desarrollar el país con empresas no competitivas y demasiado protegidas. Sin embargo, los principales problemas económicos y sociales que enfrentan los sectores mayoritarios de la sociedad peruana no serán aliviados por la simple creación de condiciones jurídicas atractivas para el capital; ni siquiera por la implementación activa de una política liberal, exportadora y desvinculada de todo mecanismo eficaz de redistribución social. El principal problema a resolver —condición previa para que la reinserción no sea devastadora— es la recuperación de la capacidad de acción política.

19. *Apoyo al Congreso*, Nº 12. Lima, 1991, p. 8.

María Isabel Remy
ARGUEDAS Y LÓPEZ ALBÚJAR:
RASGOS DE UN NUEVO PERFIL
DE LA SOCIEDAD SERRANA

En un artículo reciente, Manuel de Priego propone un parangón entre Arguedas y López Albújar que me parece sumamente útil para introducir algunas reflexiones sobre la sociedad rural andina¹. Lo sigo con cierta libertad.

López Albújar es sin duda el escritor peruano que con mayor crudeza desnudó la violencia en las sociedades andinas. Pero a diferencia de otros autores que han subrayado las agresiones de que fueron objeto los campesinos andinos por parte de hacendados y autoridades, el tema de López Albújar es la violencia vivida y procesada en el propio seno de las comunidades campesinas. En «Ushanam jampi», uno de sus *Nuevos cuentos andinos* (1937), enfrenta a una comunidad campesina contra uno de sus miembros, un comunero altivo y «rebelde» que no se somete a las autoridades comunales tradicionales, los ancianos, y actúa por cuenta propia en defensa de sus bienes. Este conflicto entre la comunidad tradicional y el individuo que surge, termina con la muerte violenta de éste en manos del colectivo. En el «Brindis de los yayas», otro cuento de la misma antología, el autor imagina un conflicto semejante pero con el final opuesto. Allí el protagonista es un joven licenciado del ejército, alfabeto, que vuelve a su comunidad y que cuestiona, desde su experiencia urbana, el sistema tradicional de autoridades comunales. En fuerte conflicto con los ancianos, encuentra los resquicios a través de los cuales logra ser nombrado alcalde vara a pesar de su juventud. Ante esta violación de la tradición, los ancianos deciden asesinarlo pero fracasan y son ellos los que mueren ingiriendo

1. DEL PRIEGO, M.: «Mundo rural, ciencias sociales y literatura», en «Punto Aparte», revista dominical de *El Peruano*, Nº 8, diciembre de 1990.

el veneno que habían preparado para el transgresor. El conflicto, en cualquier caso, se resuelve con la muerte.

Arguedas critica a López Albújar su visión del mundo indígena como un mundo violento, atribuyéndola a su experiencia de juez. Por esos años, él publica *Agua*, una selección de cuentos sobre dos comunidades de Lucanas (Utej y San Juan) en conflictiva relación con el hacendado vecino, Ledesma, dueño de la hacienda «Viseca». En «Los comuneros de Utej Pampa» el personaje central es el viejo don Vico Pusa, «tayta principal del pueblo de indios», que «había llegado hasta sargento en el ejército (y) sabía leer y escribir». Su liderazgo tradicional permite a esta comunidad de hombres libres enfrentar el asedio y el abuso del hacendado Ledesma. Aquí, como en otros cuentos de enorme belleza, Arguedas resalta la vitalidad y la armonía de la comunidad. Lo tradicional (el sistemas de cargos) y lo moderno (experiencia urbana, alfabetización) conviven sin conflicto. El conflicto viene de fuera.

Así, López Albújar y Arguedas expresan dos exploraciones opuestas, desde la literatura, sobre la comunidad y la sociedad rural serrana de los años 30.

Pero Manuel de Priego actualiza este parangón introduciendo un acontecimiento reciente, tomado de la prensa. Se trata, sin embargo, de un suceso protagonizado por los descendientes reales de los personajes de Arguedas, pero en una trama más cercana a un argumento de López Albújar... cincuenta años después. En el contexto de enorme violencia rural, en julio de 1984 Jesús Oropeza Chonta, directivo de la Confederación Nacional Agraria (CNA) pero además presidente del Consejo de Administración de la comunidad campesina de Utej (la misma del cuento de Arguedas), fue salvajemente asesinado por la policía luego de ser detenido bajo acusación de terrorismo. Las investigaciones realizadas sacaron a luz el hecho de que el asesinato tenía que ver con un ajuste local de cuentas. Se descubrió que los «autores intelectuales» del crimen habían sido comuneros de Utej: nada menos que los Pusa, los descendientes del viejo «tayta principal» que inspiró el relato de Arguedas. Con el tiempo (y quizá precisamente por haber sido descendientes del «tayta principal»), habían acumulado recursos y poder en la comunidad y mantenían buenos vínculos con las autoridades del pueblo, entre las que ya no estaba más (reforma agraria de por medio) el hacendado Ledesma. ¿Qué había sucedido? A diferencia de don Vico, que ascendió al liderazgo comunal a través del sistema tradicional de cargos civiles y religiosos, los Pusa, para ser autoridad comunal de los años 80 tuvieron que pasar por las urnas y ahí, en elecciones comunales, fueron derrotados por el joven Oropeza². En 1984,

2. La derrota no ocurrió sin problemas. Sobre los conflictos, juicios y gestiones de los Pusa para que el Ministerio de Agricultura desconociera el resultado de las elecciones comunales, ver *Sur, Boletín informativo agrario*, Nº 36, marzo de 1981.

en el contexto de la nueva legislación agraria que abra la posibilidad de cambio del modelo empresarial, Oropeza, desde su puesto de autoridad comunal, sostenía que las tierras de la hacienda «Viseca» —que la reforma agraria había adjudicado a la comunidad— debían mantenerse como empresa comunal, en contra de la opinión de los Pusa, que pugnaban por parcelarlas. En medio de este conflicto, Oropeza es asesinado.

¿Arguedas o López Albújar? ¿Quién anunciaba en los años 30 la comunidad campesina de los 80? Quizá ninguno; quizá, parcialmente, ambos. No se trata de dilucidar la «verdad» tras la ficción literaria. Pero confrontar las ficciones sobre la realidad de los años 30 y la realidad a secas de los 80 permite desprender un conjunto de elementos y de hitos útiles para dibujar algunos rasgos del nuevo perfil de la sociedad rural en los Andes, de sus actores y de sus mecanismos de poder.

El primer rasgo que quisiera resaltar es un punto de partida que anuncia importantes cambios culturales ocurridos en el mundo del campesinado serrano. Los dos autores recogen en sus relatos a un mismo personaje (aunque lo ubiquen en situaciones y actitudes diferentes): el licenciado del ejército que sabe leer y escribir. Sensibles a las pulsaciones del mundo rural de su tiempo, ambos otorgan enorme importancia a los muy pocos campesinos que tienen una experiencia geográfica amplia (particularmente urbana) y que manejan el español y la escritura. Experiencia urbana, migración, comunicación con parientes en la ciudad de Lima, así como bilingüismo y alfabetización en el medio rural andino se multiplican en los años sucesivos, minando las bases de poder tradicionales. Este es nuestro primer punto.

Exploremos el siguiente. Entre el cuento de «los comuneros de Utej Pampa» y el salvaje asesinato en 1984 del comunero de Utej Jesús Oropeza fue aplicada una radical reforma agraria que hizo desaparecer del escenario al hacendado y, mediando un fuerte proceso de luchas, convirtió a los campesinos en propietarios de la mayor parte de las tierras de uso agrícola y pecuario de la sierra. Son ellos, y así se irán afirmando en los años 80 en conflicto con las alternativas empresariales del Estado, quienes controlan la tierra y desarrollan iniciativas productivas en directa vinculación con el mercado³.

3. Cabe mencionar, intentando un diálogo con el tema de la economía agraria en el marco de las medidas de ajuste, que si bien muchos economistas han hecho importantes aportes al conocimiento de la economía postreforma, en términos de análisis macroeconómico lo único que suele decirse sobre el agro es que la reforma agraria no dinamizó significativamente la oferta agropecuaria (el sector pierde peso en la composición del PBI) y que no ha incrementado sustantivamente su participación en el ingreso nacional. Los análisis nos muestran que, por el lado de las grandes cifras de la economía, nada ha cambiado desde los años 60. Sin embargo, hay algunos temas aún por explorar, como por ejemplo la incidencia que sobre la economía nacional puede haber tenido la multiplicación súbita de agentes demandantes en el mercado, cuyos requerimientos de consumo (la composición de la demanda,

La economía rural en la sierra se ha densificado y se ha democratizado; y la producción agrícola, la oferta del sector, es fundamentalmente parcelaria. Parcelaria en el contexto comunal: con pocas excepciones regionales como Cajamarca, los parcelarios serranos están asociados en comunidades campesinas. Fueron las comunidades las que enfrentaron a las empresas asociativas y las que han servido de modelo en la sierra a muchos cooperativistas que decidieron abandonar el modelo empresarial. Pero se trata también de comunidades renovadas. El viejo y en muchos sentidos excluyente sistema de cargos, tras el Estatuto de Comunidades Campesinas dado por el gobierno militar, ha sido reemplazado por un sistema electoral. Las comunidades se han democratizado.

Los años 80 cierran de esta manera, con el triunfo de los campesinos, un ciclo de luchas por la tierra en los Andes. Ello, a su vez, tiene incidencia en el estado de sus organizaciones gremiales, surgidas precisamente en ese ciclo que se cerró y adaptadas, como discurso y como instancias de negociación, a él. Todos estos elementos definen un segundo punto a discutir sobre la nueva sociedad rural serrana: un cambio radical operado al nivel de sus actores económicos y sociales.

Finalmente, lo dicho plantea aun un tercer aspecto. La estructura vertical y autoritaria de poderes en la sierra, que estuvo asociada al control local de los hacendados (grandes y medianos), minada por los cambios culturales que mencionamos como primer rasgo a discutir, es rápidamente descabezada por la reforma agraria. Diversos autores sugieren que con ello se genera en la sociedad rural andina un «vacío de poder». Los cambios en los sistemas de ejercicio del poder y en sus fundamentos de legitimidad constituyen el tercer rasgo del nuevo perfil de la sociedad rural serrana.

UN PROCESO INTERNO DE CAMBIOS EN LA SOCIEDAD RURAL ANDINA

Es ya poco lo que hay que decir de ellos, pues son bastante conocidos. En los años 60 las ciencias sociales los analizaron: Anibal Quijano habló del proceso de «cholificación»; Julio Cotler, explorando los problemas de reproducción de lo que llamó el «triángulo sin base», encontró cambios fundamentales que venían operándose a nivel de la comunicación (o en el mundo de referencia) de los campesinos indígenas; Enrique Mayer dio cuenta de la gran relatividad y ambigüedad en la asociación de rasgos étnicos y estatus social evidenciando probablemente fisuras en un tradicional sistema de roles adscritos; Matos

aunque en cifras totales ésta no sea significativamente mayor) deben ser totalmente diferentes a los del antiguo y reducido grupo de hacendados. ¿Hay empresas que satisfacen esta demanda? ¿Cuáles? ¿El sector informal? ¿O no se satisface y presiona sobre los precios? ¿No pasa nada cuando decenas de miles de gentes antes sujetas a sistemas desmonetizados de producción de excedentes ingresan al mercado?

Mar estudió comunidades de la sierra central en intenso proceso de modernización por diversificación de actividades; Giorgio Alberti vio en las comunidades grupos de interés diferenciados, aunque comprometidos todos en la reproducción de su asociación.

Los cambios que estos autores analizaron eran de dos órdenes. Uno económico: la ampliación del mercado interior por efecto de la urbanización y la industrialización, que abría opciones económicas en los Andes. El otro, probablemente más denso y de desarrollo más lento, refiere más bien cambios culturales: bilingüismo y alfabetización crecientes, difusión de la radio, migración y contacto permanente con familiares establecidos en las ciudades rompían los muros que habían encerrado a los campesinos andinos.

La importancia de estos cambios, particularmente de los segundos, es fundamental, porque ellos son logros, es decir, definen situaciones de no retorno en la dinámica de la sociedad rural andina, y, por lo tanto, pesan hoy en sus definiciones.

Como resultado particular del montaje de los Estados republicanos en los países andinos a lo largo del siglo XIX, el sistema de dominación y control social de la población campesina indígena de la tierra quedó en manos de una alianza entre hacendados (grandes y pequeños) y autoridades locales, todos ellos mestizos ubicados en los pueblos⁴. De manera breve y quizá un poco esquemática, podríamos decir que esta estructura tradicional, fuertemente vertical y autoritaria, se legitimaba fundamentalmente a través de dos elementos: protección e intermediación. Sin derechos sociales ni políticos, sin representación a nivel nacional, sujetos a diversas y arbitrarias exacciones en nombre del Estado y a presiones diversas sobre sus tierras y ganado, los indígenas terminaron estableciendo lazos —personales e incluso colectivos— de protección con los poderosos de los pueblos. Podríamos considerar que esta misma lógica de «protección» se traslada incluso a su relación con el Estado cuando a fines de los años 20 vuelven a establecerse, aunque precariamente, lazos con el Estado central⁵.

Por otro lado, lejos de carreteras y de grandes centros de intercambio, y encerrados en un monolingüismo colonial y excluyente que los alejaba de la lengua del mercado y del poder central, requirieron de intermediarios, interlocutores, a su vez reconocidos por el Estado⁶. Ello

4. Ello no quiere decir que la sociedad rural tradicional estuviera definida por dos bloques («los de arriba» y «los de abajo») sólidos, sin fisuras en su interior y enfrentados entre sí. Por el contrario, tanto conflictividad entre grupos de mestizos («guerras» entre gamonales) como conflictividad entre los indígenas marcaron largos períodos de violencia rural, períodos en los que las alianzas muchas veces no fueron «horizontales» o clasistas: grupos de campesinos aliados a facciones de mestizos enfrentadas por proyectos diferentes o por el control de una zona resultaron más que frecuentes.
5. La Constitución de 1929 «protege» a los indígenas al reconocer a las comunidades y declarar sus tierras inembargables, imprescriptibles e inalienables. Setenta años después la Constitución de 1979 recoge esta misma relación de protección con los campesinos comuneros.
6. Sobre los discursos indigenistas acerca de los indios y su rol en la reproducción de una intermediación mestiza local, ver Pool, Deborah: «Ciencia, peligrosidad y represión en la criminología indigenista

explica que las primeras luchas campesinas una vez lograda la protección estatal a lo que les quedaba de tierras, se orientaran a demandar escuela.

Este siglo es escenario de un largo camino de cambios que van minando las bases de legitimidad de este poder local tradicional, autoritario y paternal. En ese camino los campesinos buscan participación política y establecer lazos de incorporación directa con el mercado y con el poder central. Se desprenden de la protección y de la intermediación local. En los años 60, en un contexto de ampliación del mercado interno, de cambios significativos en la conducción del Estado y de fuerte crecimiento demográfico, una forma de vivir y expresar estas transformaciones en las bases de legitimidad de los poderes tradicionales fueron los grandes movimientos campesinos de la sierra contra el sistema de haciendas⁷.

POLÍTICA AGRARIA Y MOVIMIENTOS CAMPESINOS. NUEVO PERFIL DE LOS ACTORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

Movimientos campesinos, reforma agraria y movimientos campesinos posreforma agraria contra el modelo empresarial impulsado desde el Estado terminan produciendo un agro serrano básicamente bajo control campesino. Y más que eso, inesperadamente, un agro parcelario comunal.

Vale la pena detenerse en el proceso a través del cual se produce este inesperado desenlace analizando, aunque brevemente, los conflictos posreforma agraria en la sierra. Podríamos decir que la reforma agraria expresó una alianza entre campesinos y Estado, sustentada en el común enfrentamiento a los terratenientes y a sus sistemas de renta. Esta alianza, que involucra un proyecto modernizador de ampliación del mercado interno, se rompe, sin embargo, cuando el Estado, buscando primero incrementar y luego controlar la oferta agropecuaria, impone un régimen empresarial asociativo.

Contra ello los campesinos no sólo inician tomas de tierras de las empresas asociativas, sino, como será ya evidente desde las primeras tomas en los Andes (Andahuaylas, 1974), las parcelan, en contra

peruana», en C. Aguirre y Ch. Walker, editores: *Bandoleros, abigeos y montoneros. Criminalidad y violencia en el Perú, siglos XVIII-XX*. Instituto de Apoyo Agrario, Lima, 1990. Ver también Remy, M. I.: «Los discursos sobre la violencia en los Andes. Algunas reflexiones a propósito del Chiaraje», en H. Urbano, editor: *Poder y violencia en los Andes*. Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco, 1991.

7. Sobre los movimientos campesinos de los años 60, así como sobre el debate de las ciencias sociales en ese período, ver Remy, M. I.: «¿Modernos o tradicionales? Las ciencias sociales frente a los movimientos campesinos en los últimos años», en H. Béjar, F. Eguren, O. Plaza y M. I. Remy: *La presencia del cambio: Campesinado y desarrollo rural*. DESCO, Lima, 1990.

incluso de la opinión de sus gremios. El modelo no sólo se quiebra entonces en las «antidemocráticas» CAP o SAIS, sino incluso en los cientos de pequeñas empresas comunales, formadas en comunidades que recibieron tierras directamente de la reforma agraria⁸.

Sin embargo, el movimiento de tomas de tierras de empresas asociativas en los Andes se desencadena en toda su amplitud apenas en 1978, cuando el gobierno anuncia oficialmente el «fin de la reforma agraria», sancionando un *statu quo* que no satisfacía las demandas campesinas. Las tomas de tierras protagonizadas por las comunidades campesinas, primero, y el amplio movimiento de parcelaciones por iniciativa de los propios beneficiarios de la reforma agraria, después, terminan con el modelo asociativo y el proyecto velasquista en el campo. Con excepción de las zonas de ganadería de exportación, el conflicto en torno de las empresas, que por momentos, un poco erráticamente, es violentamente reprimido por el Estado, termina resolviéndose en favor de las alternativas parcelarias⁹.

Así, por el lado de los campesinos el «fin de la reforma agraria» fue un proceso conflictivo en los Andes. Pero también lo fue por acción de otros sectores de la sociedad rural.

Un segundo tipo de conflicto rural en la sierra es el que se llamó «retorno de los gamonales». A pesar de que se vivió en muchísimas localidades serranas, es pocas veces tomado en cuenta. En 1978, y de manera particular durante el gobierno de Belaúnde, alentados más por el discurso que por la propia legislación, muchos expropietarios o nuevos pequeños poderes intentaron recuperar las tierras (particularmente aquellas que se mantenían como empresas comunales, con muy bajos rendimientos) y también el poder que tuvieron antes de la reforma¹⁰.

Es interesante señalar que el conflicto se vive y se resuelve localmente. A diferencia de lo que sucedía en el período velasquista, el Estado no interviene o, eventualmente, intervienen pequeños funcionarios con juego local propio. Este tipo de conflictos, o aquellos que enfrentan a comuneros entre sí (como el que recordábamos al inicio, en Utej), son muchas veces muy violentos y llegan a comprometer vidas. Quizá

8. Cabe señalar que la cantidad de tierras afectadas y adjudicadas por la reforma agraria no es el único dato relevante para medir la cantidad de tierras con que en este período se incrementa la frontera agrícola campesina. Muchísimos juicios, muy viejos, de reivindicación de tierras se resuelven, por primera vez, a favor de las comunidades campesinas. Sobre la importancia de los Tribunales de Tierras, ver la investigación de URQUIETA, D.: «Libros de ingreso en los Juzgados de Tierras del Cusco 1969-1989», de próxima aparición.

9. En las zonas de ganadería de exportación (Puno y Junín) el Estado rechazó las parcelaciones incluso durante el liberal gobierno belaudista que las impulsaba en otras partes. Tampoco García, su sucesor, resolvió a favor de los campesinos el conflicto con las empresas, particularmente intenso en Puno. En ambos departamentos, la delicada relación entre comunidades y empresas intentó ser capitalizada por Sendero Luminoso, con lo que el conflicto se cubrió de sangre. Sendero no logró alcanzar sus propósitos, pero aún se mantiene una especie de empate no resuelto.

10. Muchos casos de «retorno de gamonales» entre 1980 y 1984 fueron recogidos en *Sur*, Boletín informativo agrario, publicación mensual del Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco.

se recuerde el caso, por ejemplo, de Andrés Alencastre, conocido indigenista y quechuista cusqueño, asesinado en 1984 de manera brutal por los campesinos de la comunidad de Langui luego de que, sin más argumento que la fuerza y el apoyo de la policía y de un juez de la localidad, había «recuperado» una hacienda de su familia, adjudicada por reforma agraria a la comunidad.

En un contexto en el que las prácticas tradicionales no son ya legítimas, pero donde nuevos derechos no son efectivos, el conflicto, así desregulado, deviene violento. Irresponsablemente, cuando la violencia política estaba todavía focalizada exclusivamente en unas cuantas provincias de Ayacucho, los expropietarios acusaron a los campesinos de terroristas para lograr el marco legal de una brutal represión. Multiplicaron la violencia; convocaron al «fantasma» que en varios lugares realmente apareció.

Muchos casos de «retorno de gamonales» en la sierra involucraron tierras de escaso valor, lo que hace pensar más en un intento de recuperar posiciones de fuerza local, que propiamente la tierra en tanto recurso productivo¹¹. Por lo general, aunque sujeto a enormes presiones locales, este conflicto también se resuelve en favor de los campesinos que impiden el «retorno».

Son tres los elementos que interesa resaltar de estos procesos. El primero es el errático comportamiento de las autoridades estatales frente a las definiciones que se procesaban en la sierra. Así, durante un mismo gobierno las tomas de tierras son reprimidas, dejan de serlo y vuelven a reprimirse. En ciertas zonas las parcelaciones son entusiastamente apoyadas, mientras en otras son impedidas. Un presidente, Alan García, inicia su gestión declarándose contrario a la eliminación de empresas asociativas reprimiendo violentamente a comunidades socias de SAIS que las cuestionan, y la culmina en mítines donde regala, entusiasta, títulos privados a parcelarios. Por momentos se apoya a campesinos que se defienden de las pretensiones de «retorno» de exhacendados, mientras cualquiera del partido de gobierno, sea AP o el APRA, tiene impunidad para hacerlo. Los actores de la sociedad rural serrana dejan de ser relevantes para la política nacional.

El segundo elemento es que tanto por destrucción de empresas asociativas como por parcelación de empresas comunales, la economía campesina parcelaria se expande. Pero lo hace sin sanción legal,

11. Un caso sorprendente, por ejemplo, enfrenta a los «vecinos» del pueblo de San Salvador en Cusco con comuneros de altura que habían recibido de la reforma agraria no más de 5 hectáreas de tierras de cultivo al lado del pueblo. En este contexto, los «vecinos» echan a los campesinos que cuidaban las sementeras a la voz de «los indios a las pumas», destruyen las sementeras y las vuelven a sembrar en acto de posesión. En este caso, como en otros, buscan luego desanimar a las comunidades de realizar acciones legales amenazándolas con negarles los servicios municipales, incluyendo la entrega de partidas de nacimiento.

informalmente. Hoy día un exgerente de cooperativa podría vender tierras que hace cinco años fueron tomadas por una comunidad campesina: la recuperación de tierras en la sierra no ha producido una nueva titulación. Da la impresión de que, para decirlo en términos deportivos, los triunfos de los campesinos en la «cancha» no terminan por reconocerse en la «mesa». En el contexto de la nueva legislación agraria, esta situación es potencialmente muy conflictiva. Conflictiva incluso entre los propios campesinos: los repartos de parcelas que se hicieron un poco apresuradamente al momento de las tomas de tierras, sin ningún marco legal que no sea el protector principio constitucional, que nadie sabe si debe aplicarse a tierras «recuperadas» cuyo estatus legal es de cooperativas, pueden generar enormes conflictos¹².

Sorprende aquí el rol que han jugado los ideologizados gremios campesinos de los años 70 y 80. Más preocupados por asumirse «dirección del movimiento campesino» que necesaria instancia de negociación, no han avanzado en proponer marcos legales que formalicen los logros del movimiento. Hoy, la propiedad en la sierra es aún enormemente precaria y, por tanto, abierta a posibles definiciones violentas.

El tercer aspecto que interesa relevar es que el discurso de «campesinos» como unidad, enfrentados contra «terratenientes» (privados o estatal-empresariales) como unidad, es válido y útil en el período de luchas por la tierra. Sin embargo, cuando el ciclo de luchas termina, las diferencias de recursos, de opciones, de opiniones y de posibilidades entre campesinos reaparecen. Da la impresión de que este campesinado, soporte productivo y ahora actor central de la nueva sociedad rural serrana surgida de estos cambios y movilizaciones, no encuentra aún nuevas vías, nuevos elementos de identidad y de representación.

Evidencia de ello parece ser el bajísimo perfil de sus antiguos gremios. El mismo discurso de éstos, surgidos en el período de luchas por la tierra, no asume que su actor ha cambiado porque ha triunfado. La más reciente reivindicación que levanta la Federación Departamental de Campesinos de Cusco, por ejemplo, es no pagar los adeudos del año anterior al Banco Agrario y exigir el incremento de su recortado presupuesto. Además del exceso (¡pedir que el Banco —en crisis— no sólo regale el dinero de la campaña anterior, sino que regale más este año!), resulta que la reivindicación no toma en cuenta que la mayoría

12. Es quizá la conciencia de la debilidad de esta situación lo que llevó a los campesinos de la provincia de La Mar en Ayacucho, que transformaron sus cooperativas en comunidades, a recorrer largas distancias, en plena zona de emergencia militar y poniendo en riesgo sus vidas, hasta la ciudad de Huamanga para hacer los trámites de registro. Según informaciones del Instituto José María Arguedas de Ayacucho publicadas en *Sur*, *Boletín informativo agrario*, lo increíble de esto era que las autoridades del Ministerio de Agricultura, insistiendo en que «falta un sello» o «la copia está borrosa», obligaban a estos dirigentes a hacer varias veces este peligroso camino. Lo hicieron; y son de las pocas comunidades en la sierra que tras estos cambios tienen sus papeles en orden.

de los campesinos pobres, a quienes la federación busca representar, nunca han sido prestatarios de la banca estatal de fomento y siguen obligados a acudir al crédito de usureros locales. ¿A quiénes dirige su discurso? O, en términos más generales ¿cómo articular ahora un nuevo discurso? La imagen de los campesinos como todos iguales no sirve más.

Son escasos los estudios sobre cómo procesan sus diferencias los actores que fueron vistos como unidad, como un todo homogéneo. Una excepción notable es el trabajo de Ponciano del Pino sobre Ayacucho¹³. Su tema es el proceso a través del cual se va forjando en algunas comunidades de Ayacucho una opinión sobre Sendero Luminoso que las lleva finalmente a optar en su contra. El autor explica la manera cómo tanto en los procesos de control senderista sobre algunas comunidades como en las decisiones de ruptura juegan de manera radical las diferencias en las comunidades. Del Pino muestra que los más afectados por la violencia y la muerte fueron los más acomodados de las comunidades, los mejor ubicados frente al mercado; y cómo esta violencia contra ellos es ejercida no por los comandos senderistas externos, sino por jóvenes comuneros pobres que se asocian a SL, quienes buscan convocar a los demás campesinos definiendo una oposición a los tradicionalmente más ricos. Poco a poco, sin embargo, los inicialmente afectados terminan articulando un movimiento de oposición —incluso armada— a SL, asumiendo una nueva hegemonía sobre los demás comuneros, precisamente porque su mejor ubicación frente al mercado permitía también a los otros articularse a él. El autor muestra, finalmente, cómo SL, cuando en 1986 pasa a considerar la zona como militarmente estratégica, no ve que en las comunidades se están jugando alternativas de hegemonía desde sectores diferentes; por el contrario, las percibe como un todo, como un uno y, por la presencia en ellas de comités de defensa civil, las considera enemigo global y las ataca como conjunto. Es entonces cuando las pierde definitivamente.

Diversos discursos con pretensión política desconocen la diversidad que, más que la homogeneidad, enfatiza nuevos términos de articulación de intereses. Organizaciones como las surgidas en el período de luchas por la tierra no recogen más la complejidad de la base social que pretenden representar (quizá porque no buscan representarla, sino «dirigirla»).

Nuevos actores, entonces, definen rasgos del nuevo perfil de la sociedad rural en los Andes, tras el triunfo (pírrico, lo llaman algunos, pero triunfo al fin) de una alternativa campesina parcelaria. Pero triunfo no institucionalizado y entonces abierto al conflicto (tienen

13. DEL PINO, P.: «Los campesinos en la guerra. Una aproximación a explicar los Comités de Defensa Civil a partir de un espacio rural». Ponencia presentada al IV Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA). Iquitos, 1991 (en prensa).

que seguir «cuidando la tierra»), y triunfo no expresado aún en nuevas formas organizativas y nuevos discursos.

UN VACÍO DE PODER EN EL CAMPO

Las reflexiones que propongo en este punto, referido a los mecanismos de ejercicio y legitimación del poder en nuestras sociedades rurales, son incluso más fragmentarias que las sugeridas en los acápites anteriores. A este nivel, cambios importantes, cuyo signo y densidad no son del todo evidentes, están procesándose, impulsados por la violencia y la crisis de las instituciones estatales.

Para comenzar, volvamos muy brevemente al período 1968-1975. Cuando Velasco Alvarado y su equipo descabezan el poder local al eliminar como clase a los terratenientes, lo hacen como parte de un proyecto político que proponía una renovada relación directa de aquellos campesinos organizados con un Estado fuerte. El proyecto excluía de esta relación a los partidos políticos; no sólo a los existentes, sino a la idea misma de representación política y mediación a través de un sistema de partidos.

Para operar esta relación directa Estado-campesinos se crean dos instituciones. Por un lado la CNA, que hereda el patrimonio nada desdeñable de la antigua Sociedad Nacional Agraria (SNA) y, en 1973, recibe uno de los periódicos más importantes de entonces: *La Prensa*¹⁴. Por otro lado, se busca sustituir desde las localidades más apartadas de la sierra el antiguo poder local y explotador, representante de los restos del gamonalismo, por funcionarios del Estado, centralizado y empático con los campesinos. Se crea el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), que significa el esfuerzo más grande de nuestra historia moderna de ampliación de la presencia directa del Estado en la sierra.

La caída de Velasco arrastra, antes que nada, al SINAMOS. Este aparato nuevo del Estado, que había cubierto toda el área rural de la sierra luego de descabezar el poder local tradicional, se desmonta en 1976. Es entonces cuando se puede identificar claramente una situación de vacío de poder: no sólo en el sentido de que físicamente los funcionarios del Estado central abandonan las áreas rurales, sino en tanto desmontaje, sin alternativa, de un proyecto político, cualquiera que sea¹⁵. Los conflictos posreforma agraria de los que hemos hablado

14. No interesa ahora hacer la historia de la CNA. Baste con señalar que antes de su creación el campesinado no estaba desorganizado, y la CNA debió competir todo el tiempo con la CCP (Confederación Campesina del Perú), sin lograr nunca, ni en sus mejores momentos y tal vez por su directa filiación estatal, sacar a la CCP de la escena.

15. En zonas muy deprimidas, dejadas de lado por los procesos de modernización, abandonadas incluso por sus propios terratenientes en momentos previos a la reforma, es mucho antes que se puede hablar de un «vacío de poder», como bien lo muestra Carlos Iván Degregori extrayendo las dramáticas consecuencias que ello trajo. Cfr. DEGREGORI, C. I.: *El surgimiento de Sendero Luminoso*. IEP, Lima, 1990.

antes se desarrollan en este escenario en el que no hay nuevas normas aceptadas por todos tras dos décadas de intensos cambios, ni nuevas instituciones luego del fin del proyecto velasquista. Es por ello, probablemente, que estos conflictos se procesan y se resuelven local y violentamente.

Este vacío, sin embargo, intenta ser cubierto. Primero, con un proyecto de vuelta al pasado. El «retorno de gamonales» al que hemos hecho mención implica que los desplazados por la reforma, los antiguos poderosos locales, o nuevos sectores (comerciantes, medianos propietarios sobrevivientes y hasta comuneros enriquecidos) intentan recuperar el control de las localidades. Pero lo hacen sobre la base de los mismos instrumentos de poder que los tradicionales (la influencia sobre el juez local, la policía, el subprefecto, a los que se suman el parentesco con un pequeño diputado, con el gerente de la nueva corporación de desarrollo, etcétera). El intento, sin embargo, luego de desencadenar mucha violencia local, fracasa. Con o sin espacios legales, los campesinos no aceptan más la imposición autoritaria. El caso de Alencastre mencionado es enormemente ilustrativo de ello, al extremo de que ni los vínculos personales de parentesco espiritual protegen ya al exgamónal: Alencastre muere a manos de sus ahijados.

Es probable que esta alternativa de vuelta al pasado no esté necesariamente cancelada en las fantasmas de los mestizos de los pueblos o de cualquiera con algo de influencia, pues se alimenta de una enorme dosis de racismo, y podríamos asistir a nuevos intentos. Sin embargo, sí parece estar cancelada en el imaginario de los campesinos. Colaboran con ello no sólo los cambios culturales de los que hablamos en el primer acápite, sino la propia reforma y su discurso, la experiencia de gestión económica directa, la intensificación de los intercambios (económicos y culturales) con las ciudades, etcétera. Los mecanismos tradicionales del poder no tienen más legitimidad en la sociedad rural andina.

Un elemento de gran importancia que apunta en la misma dirección que los anteriores en lo que se refiere a producir nuevos términos de legitimidad son las elecciones. Es importante recordar que sólo en 1980, hace apenas doce años, el voto se hace universal en el Perú y, quizá tan importante como eso, se abren los municipios locales a la elección directa y secreta. La «venganza» de los vecinos de pueblos, como los de San Salvador contra los campesinos de altura que defendieron sus terrenos¹⁶, dura poco; digamos, hasta las siguientes elecciones. Hoy esos «indios de puna» votan, deben ser convocados por quienes postulan a ser autoridad y tienen la capacidad de censurar con su voto ese tipo de prácticas.

16. Ver nota 11.

Pero si bien parece claro qué no sucederá, no es aún tan evidente cómo se están articulando las sociedades locales. Algunos signos, sin embargo, empezarán a aparecer; y precisamente en las zonas de mayor violencia social y política. En ellas, la ausencia de autoridad legítima, de términos básicos de convivencia que sustenten la autoridad del Estado, la ausencia incluso física de funcionarios, empieza a suscitar respuestas de la sociedad: el fenómeno, genéricamente, se llama «rondas campesinas».

El caso más conocido de organización de rondas campesinas, que aporta incluso el nombre a este tipo de organizaciones, es el de la sierra norte del país, donde el abigeato es endémico y tradicionalmente asociado al poder local¹⁷. Por años, los campesinos soportaron que policías y jueces indiferentes y corruptos dejaran el campo libre a los ladrones de ganado. El abigeato, por expansión de mercado interno y por crisis económica, se multiplica en los últimos años volviéndose intolerable. Lo que ha pasado es del mayor interés. El «vacío de poder» y la ineficiencia o abandono del Estado, al punto que compromete la reproducción campesina, empieza a llenarse con iniciativas ciudadanas: «rondas campesinas», organizaciones autónomas que controlan los actos delictivos. Interesa resaltar que los capturados son entregados al puesto policial; si inicialmente los policías o los jueces sobornados por los abigeos los liberaban, ahora la fuerza de las rondas obliga a estos pequeños funcionarios a cumplir sus obligaciones. El abigeato ha casi desaparecido.

Las rondas no son antisistema, ni autónomas al punto de desconocer al Estado, a pesar de que ello entusiasmaría a los asesores políticos del movimiento. Todo lo contrario: buscan, al parecer, la estricta aplicación de las leyes del Estado en el campo¹⁸. Entre el sonado «caso Huayanay» de los años 70 en que una comunidad se levanta y lincha a los abigeos, y las rondas campesinas, una nueva trama de sociedad parece marcar la diferencia.

Así, a nivel de la clase política y de la opinión pública las rondas han ido ganando legitimidad. Ya no sorprende saber que existen. Entre «Huayanay» y las rondas, un proceso de institucionalización de nor-

17. Sobre las rondas campesinas, se cuenta con la tesis de Orin Starn, una parte de la cual ha sido publicada como *Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. IEP, Lima, 1991. Sobre el tradicional abigeato en la sierra norte, ver TAYLOR, L.: «Los orígenes del bandolerismo en Hualgayoc, 1870-1900», en C. Aguirre y Ch. Walker, editores: *op. cit.*

18. Luego de redactado este artículo, se realizó en el Instituto de Estudios Peruanos una importantísima reunión con ronderos de todo el país. No es posible incorporar aquí los valiosos elementos que aparecieron esa vez, y es de esperar que el IEP edite los testimonios y debates allí recogidos. Una cortísima intervención, por ejemplo, fue enormemente significativa: dirigentes políticos vinculados al movimiento rondero habían señalado que las rondas aplicaban la «justicia campesina». Un dirigente rondero de base se sintió en la necesidad de hacer la aclaración de que para ellos «justicia campesina quiere decir que se aplique la Constitución peruana, el Código Civil y los derechos humanos».

mas, aceptado por los campesinos y finalmente por el propio Estado, parece marcar la pauta de la vida local en estas zonas. El proceso no ha sido fácil y sí conflictivo. ¿Es ya un logro? Quizá es la curiosa vía para lograr una nueva convivencia no autoritaria ni arbitraria sino más bien democrática, coherente con la democratización social y económica lograda en las últimas décadas.

Más complicado de seguir es lo que sucede en las zonas donde se desarrolla la violencia política, porque lo que quisiera destacar es algo que viene ocurriendo desde hace muy poco tiempo, y no tenemos aún la distancia, y sólo muy poco a poco la información como para medir sus consecuencias. Se trata de un fenómeno que tiene mucho en común con el de «rondas»: la masiva formación de Comités de Defensa Civil en las zonas de emergencia en la sierra, autónomos en el sentido de no impuestos por el Ejército, y que son actualmente el blanco de las más violentas y brutales acciones de SL en esas zonas.

Diversos autores han encontrado, por diferentes vías, vínculos entre la práctica de SL y los tradicionales sistemas de control social y dominación en los Andes. Para Carlos Iván Degregori, «la nueva sociedad que plantea SL es estrictamente jerárquica y ordenada, como jerárquico y ordenado era el mundo señorial donde cada uno ocupaba su lugar, sabía cuál era su sitio y sabía, por tanto, respetar/mandar... De esta forma, si la 'dominación total' o el 'triángulo sin base' definen la relación tradicional o 'semifeudal', entre mistis e indios, entonces, por su práctica, SL constituye una nueva forma de ser *misti*»¹⁹.

Sin demasiado entusiasmo por el análisis de Degregori, Nelson Manrique, sin embargo, encuentra también vínculos entre SL y el tradicional sistema de dominación, pero va más allá sugiriendo la hipótesis según la cual SL tendría éxito y aceptación entre el campesinado más tradicional, menos organizado, con una historia más reciente y aplastante de sumisión a poderes locales autoritarios, verticales. Así, SL aparecería como un poder que desarrollaría los mismos métodos de control social (no participativos, no democráticos), pero esta vez imponiendo una «justicia» favorable a los campesinos, castigando a ladrones, adúlteros, abusivos y usureros. SL no sólo intentaría llenar este «vacío de poder» con un proyecto de vuelta a la «dominación total», como sugiere Degregori, sino que lo estaría logrando, encontrando legitimidad en la historia y reafirmando la imposición de un orden frente al caos, a la desregulación del «vacío»²⁰.

Simétricamente, el Ejército habría hecho lo mismo con las comunidades bajo su dominio, imponiendo la creación de Comités de De-

19. DEGREGORI, C. I.: ob. cit., p. 210. Subrayado en el original.

20. Pueden consultarse diversos textos de Nelson Manrique. Quizá el más sistemático sea «La década de la violencia», en *Márgenes*, año III, Nº 5-6. SUR, Casa de Estudios del Socialismo, Lima, diciembre de 1989.

fensa Civil manipulados por este poder militar (menos «justo», pero protector al fin).

Hasta hace muy poco, la realidad parecía confirmar la aseveración, repetida en múltiples análisis, de que SL se enraizaba —y, sobre todo, se legitimaba— en las zonas más apartadas, sujetas a poderes más tradicionales, con un campesinado menos organizado. A las excepciones a esta hipótesis (el caso de Uchuraccay, por ejemplo) se les daban explicaciones específicas. Sin embargo, la masiva formación de Comités de Defensa Civil o de Autodefensa, surgidos incluso en las zonas más tradicionales, sin experiencia de organización y de mayor control senderista y que emergieron, al parecer, tras un largo proceso de forja de opinión y toma de posición por los campesinos y no por manipulación del Ejército, podría estar propinando un traspie a esta elaboración.

Y es que la hipótesis de la legitimidad tradicional de SL suponía que el espacio vacío en el que se ubicaba se había generado sólo por la acción del Estado: por el descabezamiento del poder local por efecto de la reforma agraria, primero, y por la desactivación del SINAMOS, después. La hipótesis no asumía como dato que los campesinos cuestionaban desde mucho antes este tipo de autoridad vertical; no comprendía las tendencias a la democratización de la sociedad rural impulsadas por los cambios culturales y económicos vividos por los propios campesinos y por las diversas reformas de los últimos años, incluyendo una significativa reforma del sistema electoral, por ejemplo²¹.

Esto es lo que ahora, tarde, lentamente, se hace evidente. Este año todos hemos sido sorprendidos por la masiva formación de Comités de Defensa Civil democráticos contra SL, no organizados ni controlados por el Ejército, pero que sí negocian con él el suministro de municiones, acompañamiento de guardias armados, y demandan armas. Se involucran en la guerra como sociedad organizada. En el proceso, obligan al Estado a cambiar también; a no desconfiar por racismo, a cuidar su relación con ellos.

Las cosas no son, por supuesto, claras todavía. Tras los comités quizá siguen jugando rencillas intercomunales que intentan resolverse violentamente con acusaciones mutuas de «terrucos» o «mesnadas». Sin embargo, ellas podrían ser también expresivas de la forja, lenta, de una opinión sobre los métodos y objetivos de la subversión; un definitivo rechazo a los sistemas tradicionales de dominación, aun si se proponen como «justos».

21. Además de lo antes dicho sobre elecciones, cabría destacar un elemento adicional: las últimas elecciones generales fueron las que menos proporción de ausentismo han registrado desde 1980 en las zonas de emergencia, a pesar de que SL prohibió votar (y en las zonas de emergencia eso tiene un contenido muy preciso). Miles de campesinos arriesgaron su vida para emitir un voto. En Puno, por ejemplo, en zonas de fuerte presencia senderista, se organizaron para que un miembro de la comunidad llevara las libretas electorales de todos a la capital de distrito para poder circular el día de las elecciones sin despertar sospechas o agresiones de los senderistas.

Sucede en Ayacucho y, según muchas evidencias, también en Junín, las zonas donde incluso la organización gremial de los campesinos fue muy débil antes de la violencia y, quizá por ello, más susceptible de un despliegue total de la estrategia senderista, hoy claramente rechazada. Supone una empatía inicial con SL, y un rechazo después. Supone acción consciente, y no aceptación tradicional de un poder autoritario. El nuevo perfil de la sociedad rural no soporta cualquier propuesta para llenar el «vacío de poder».

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

¿Es la protección la relación política que los campesinos de esta sociedad rural nueva buscan con el Estado? No pretenderé, ni remotamente, hacer una apreciación sobre los efectos que las nuevas políticas estatales de ajuste estructural tendrán en la sierra; pero quisiera, sí, introducir, a propósito de ellas, algunas dudas más.

Aun en el contexto de ajuste y liberalismo radical, la nueva legislación agraria excluye del mercado de tierras y de la hipoteca a las comunidades campesinas. Estas, sin embargo, manejan —informalmente— todos los mecanismos de transacción de tierras imaginables: herencia, compra-venta, aparcería, «al partir», entre otros. Todo es informal, todo está prohibido por la Constitución proteccionista, pero todo se hace. ¿Debe recoger la legislación esta realidad de la economía? Lo que se ha hecho hasta ahora es «taparla», cubrirla con discursos; los propios gremios han colaborado a ello.

Sin embargo, tras los cambios que se operan desde el Estado, aparecen nuevos problemas, precisamente con algo como la cuestión de la hipoteca. Algunos campesinos comuneros manifiestan que ellos nunca se beneficiaron de los subsidios de la banca estatal de fomento y siempre han tenido que acudir al crédito de los usureros locales. Protestan contra la nueva legislación porque, al excluirlos de la hipoteca, los condena a seguir en las manos de los tradicionales usureros locales (cuyas tasas de interés son muy superiores a las del crédito comercial).

En un reciente seminario sobre la nueva legislación agraria, Laureano Castillo recordaba el modesto dispositivo belaudista de cambio de modelo empresarial. Modesto «globo de ensayo», decía, pero que provocó un aluvión de parcelaciones que dejó aislada a la izquierda, que seguía clamando por su derogatoria porque las cooperativas protegían a los campesinos de la temida burguesía agraria y de la restauración del «latifundio». Se preguntaba si esta ley que excluye a la mayor parte de tierras en la sierra no sería un nuevo «globo de ensayo» que podría provocar semejantes adhesiones sociales (y semejantes protestas políticas).

¿Qué puede suceder con una legislación liberal? En principio, algunas cosas graves en la medida en que los campesinos no han

institucionalizado, formalizado, legalizado sus victorias (pírricas, pero victorias). Cualquier transacción puede involucrar una enorme violencia. Incluso, en principio, una enorme violencia entre los propios campesinos. Entonces, ¿se les sigue protegiendo incluso de sí mismos? No pareciera ser esta la política que expresaría hoy mejor sus expectativas. Ni esa, ni probablemente la defensa de un ciclo populista que les cerró los mercados echando por los suelos sus precios en el momento en que por fin lograban la conducción de la tierra.

La sociedad rural serrana ha sido y sigue siendo refugio de toda suerte de sueños románticos y colectivistas. Hoy, como Arguedas de los años 30, se espera que ella sea el único caso de la historia que resuelva armoniosamente el conflicto entre tradición y modernidad. Pero la vivencia de los hombres que la forman está lejos de la fantasía. Un «refugiado» de una comunidad de Huanta en Lima que debió dejar todo para fugar de la violencia, tras relatar al entrevistador de la revista *Cuánto* la inmensidad de su miseria en la capital, los enormes esfuerzos para conseguir unos centavos para alimentar a sus niños, la incomunicación con sus vecinos que los consideran peligrosos y la cotidiana presión policial, respondió con un rotundo «no» a la pregunta de si una vez terminada la guerra volverían a sus terrenitos y animalitos de las punas.

Removido y remozado, violento pero estrenando democracia, hinchado por golpes y oscuro de hematomas, el nuevo perfil de la sociedad rural serrana aparece todavía difuso. Si bien algunos rasgos básicos se dibujan firmes, sus definiciones dependen de múltiples actores, dentro y fuera de su escenario. Muchos de sus procesos sorprendieron a sus analistas cercanos. En este artículo no hemos querido evitar términos como «inesperadamente» o «sorprendentemente» porque nada en los estudios los anunciaba. Quizá por algún tiempo más debamos seguir registrando acontecimientos, sorprendiéndonos de resultados electorales o de giros de la violencia. Como cronistas: siguiendo procesos que están aún por cristalizar nuevas estructuras.

Frederica Barclay

CAMBIOS Y PERSPECTIVAS DE LA SOCIEDAD RURAL EN LA SELVA

El área rural amazónica no ha sido ajena a los profundos cambios que la sociedad rural peruana en su conjunto ha experimentado en las últimas décadas, producto de modificaciones sustanciales a nivel de la estructura de tenencia y propiedad de la tierra, de la mercantilización de la producción agrícola y de cambios en lo que concierne a su dinámica social y política. Es así que también en el ámbito rural amazónico encontramos que predomina la pequeña propiedad, que una creciente proporción de la producción agropecuaria se destina al mercado, que el trabajo asalariado se ha expandido, y que, en términos generales, las relaciones y dinámicas sociales y políticas se han modificado, dando lugar al surgimiento de nuevos sectores y actores sociales. Estos últimos comparten muchas de las reivindicaciones y demandas de otros sectores rurales del país.

En el ámbito amazónico estos cambios han sido particularmente acelerados, teniendo como base el factor demográfico. Así, entre 1961 y 1981, no sólo se ha casi triplicado la población rural de la selva alta y duplicado la de la selva baja, sino que dicho fenómeno ha dado lugar a la configuración de espacios con perfiles sociales y paisajes productivos propios. En este contexto el Estado ha jugado un papel fundamental introduciendo estímulos a nivel de la infraestructura productiva y de servicios, o de políticas de precios y créditos, ante los cuales los productores del campo han respondido masivamente. Esta respuesta ha alcanzado no solamente a los colonos migrantes, procedentes en su mayoría de la sierra, sino también a los sectores rurales tradicionales de la región: ribereños de la selva baja, campesinos de montaña y pobladores indígenas amazónicos.

Dada la diversa naturaleza y ritmos de los procesos de ocupación de la región, esta se caracteriza por un modo segmentado de integra-

ción en torno de una particular combinación de actividades productivas. La dinámica productiva, política y sociocultural en estos espacios da lugar a diversas densidades sociales y económicas. A su vez, la distinción geográfica selva alta/selva baja constituye un eje de diferenciación social y productiva fundamental. De ahí que no es sino a un nivel muy general y abstracto que se puede hablar de «la sociedad rural en la selva», ya que estos espacios se estructuran de manera diversa, se insertan en la economía nacional bajo variadas modalidades y en él los actores se comportan política y productivamente de manera diferenciada.

Así, en la coyuntura actual de crisis y de ajuste estructural se puede esperar que sus opciones y sus respuestas varíen significativamente. En este artículo queremos explorar, por ello, la forma como se manifiesta la crisis y las perspectivas que se presentan para dos de estos espacios y sus sociedades rurales: el departamento de San Martín y la Región del Amazonas. En ambos espacios el arroz ha sido el elemento fundamental sobre el cual se ha dado la mercantilización de la producción rural en los últimos veinte años, y es a su vez el cultivo en torno del cual gira la actual discusión —planteada desde los productores— acerca de la necesidad de redefinir los roles y líneas productivas de la región. Las perspectivas se presentan distintas para una u otra área, lo cual nos lleva a plantearnos una serie de interrogantes a partir de la pregunta de cuáles son las condiciones internas y externas —sociales y culturales, ecológicas, productivas, económicas y políticas— que hacen que dos economías rurales con un mismo cultivo de base reaccionen o deban reaccionar, ante la coyuntura actual, de diferente manera.

Antes de pasar al tratamiento de ese tema conviene precisar algunos elementos que caracterizan la actual coyuntura y ubican a la región dentro del modelo actual de modernización del país.

Los elementos comunes que marcan la actual situación de crisis para las sociedades rurales de estos dos espacios regionales son: a) el acentuado recorte de la intervención del Estado en la promoción de la producción agrícola vía la restricción del crédito de fomento, la liquidación de la Empresa de Comercialización del Arroz S.A. (ECASA), y la falta de mantenimiento de las carreteras e infraestructura productiva en general; b) los cambios a nivel de las reglas de juego económico que derivan de la política de liberalización y de la reducción de aranceles, que somete al arroz y maíz amarillo duro a la competencia con productos importados; y, c) la falta de claras perspectivas tecnológicas, organizativas y financieras para diseñar alternativas a los modelos construidos a lo largo de las últimas décadas. Este panorama se complica particularmente en el departamento de San Martín debido al contexto de violencia y a la presencia de la coca y el narcotráfico.

El actual modelo de modernización del país no tiene propuestas para la región amazónica y su producción (como tampoco para la región

andina, pero por otros motivos). De la reciente legislación de promoción de la inversión rural y de creación de la Autoridad Autónoma para el Desarrollo Alternativo (AADA) uno podría deducir que en el largo plazo se busca incentivar un desarrollo agroindustrial sustentado en el establecimiento de grandes plantaciones y de empresas con capital privado —nacional o extranjero— que organicen la producción, comercialización y transformación de la producción de las pequeñas y medianas unidades agropecuarias colonas. Se trataría de un modelo que está planteado desde 1978, con las adjudicaciones especiales y en el que se insistió con el D.L. 02 (1980) y los Proyectos Privados de Desarrollo Integral (PRIDI, 1982), sin mayores resultados. Sin embargo, parecería ser que, en la práctica, quienes han reformulado estos planteamientos —en sintonía con los cambios pensados para la agricultura de la costa— no pueden dejar de reconocer que, a nivel de la región amazónica, la intervención del Estado resulta vital, tanto para garantizar las condiciones de rentabilidad de la producción como para asegurar la continuidad de éstas y de la institucionalidad de la sociedad. En esa medida, la promoción agrícola de la región no estaría actualmente en la agenda si no fuese por la coca.

CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD RURAL EN LA REGIÓN DEL AMAZONAS Y SAN MARTÍN

Si en general, como se ha planteado en los últimos años¹, no es posible abordar el análisis del ámbito rural sin entender la dinámica de su relación con lo urbano, ello es más claro aún para el caso de Loreto y San Martín. Esto no sólo por el patrón urbano-industrial que determina las políticas de inversión y los términos de intercambio a nivel del país, y por el peso significativo que tiene la población urbana sobre la población total (52.1 y 56.4% en 1981 respectivamente), sino en razón de su patrón histórico de configuración socio-espacial. En efecto, como veremos a continuación, no se puede entender la estructura productiva ni la dinámica sociopolítica regional de estos dos espacios sin ubicarse en el múltiple juego campo-ciudad. Sin embargo, esta dinámica ha evolucionado de manera marcadamente distinta en uno y otro espacio, incidiendo en el carácter de sus respectivas sociedades rurales².

1. PLAZA, O.: «Desarrollo rural y cultura: ¿Cambio y modernidad o modernidad sin cambio?», en H. Béjar, F. Eguren, O. Plaza y M. I. Remy: *La presencia del cambio: Campesinado y desarrollo rural*. DESCO, Lima, 1990.
2. Estas reflexiones sobre el carácter y dinámica de la sociedad rural en los diversos espacios amazónicos forman parte de una investigación realizada en equipo dentro del marco del CISEPA con el apoyo de la Fundación Ford. El análisis de la sociedad rural de San Martín se ha beneficiado del intercambio de ideas con Martha Rodríguez, así como de los trabajos de Rodríguez («Proceso de ocupación y construcción social del espacio amazónico», en *Amazonia 1940-1990. El extravío de una ilusión*. CISEPA-Terra Nuova, Lima, 1991) y de A. Maskrey, J. Rojas y T. Pinedo (*Ralces y bosques. San Martín, región para armar*. ITDG, Lima, 1991). El análisis de la dinámica regional de Loreto, que hace parte de esta investigación, está a cargo de F. Santos y F. Barclay. Sin embargo, las reflexiones que aquí se presentan no son resultado de este trabajo en equipo.

Loreto

Ubicado en la selva baja, y con escasa y tardía comunicación con el resto del país, el departamento de Loreto ha sido tradicionalmente un espacio de extracción de productos forestales. Desde su establecimiento como ciudad comercial y puerto principal —a raíz del ciclo caucho—, Iquitos se constituyó en el núcleo a partir del cual se organizaba la producción-extracción de recursos del área rural y adonde confluía buena parte de esta producción para su exportación por vía fluvial. La organización de la producción rural desde la ciudad ha estado vinculada al financiamiento de la extracción a través de una cadena de habilitación iniciada a nivel local en las casas comerciales con sede en esta ciudad, las mismas que determinaban el nivel de demanda en función de los cambiantes mercados externos. Hasta la década de 1960, los eslabones rurales claves eran los «patrones grandes» que poseían fundos que combinaban alguna producción agropecuaria para autoconsumo y venta (ganado vacuno, barbasco, caña, arroz, plátano y yuca) con la extracción de recursos forestales según los ciclos de demanda (caucho, palo rosa, leche caspi, tagua, madera, etcétera).

Para el desarrollo de estas actividades los fundos contaban con mano de obra rural hecha cautiva por el endeudamiento permanente, sistema reforzado en razón de que los patrones eran la única autoridad política y judicial en amplios ámbitos. El sistema de habilitación era lubricado por el establecimiento de vínculos de compadrazgo que creaban obligaciones diferentes para los dos extremos de la relación.

Tras el derrumbe del ciclo caucho quedaron en este espacio rural algunos pequeños núcleos poblados, muchos de ellos de origen misional colonial o republicano temprano, y otros formados en torno de estos fundos. Los patrones movilizaban —y eventualmente desplazaban a grandes distancias y por temporadas relativamente largas— a la población que, gracias al sistema de endeudamiento, estaba adscrita a los fundos. Debido al fuerte reordenamiento espacial y económico que significó la caída del caucho, y a los sucesivos y cambiantes ciclos extractivos posteriores aprovechados por los patrones bajo este sistema, la población rural estuvo sujeta a estos vaivenes hasta 1960 aproximadamente. La movilidad de las actividades extractivas, el sistema semiesclavista de control de la mano de obra y el quiebre de los modelos tradicionales de residencia de una parte significativa de la población indígena en función de las necesidades de los patrones hicieron que en los núcleos o caseríos, y aun en las áreas de residencia dispersa, pasaran a convivir familias de muy diversos orígenes étnicos y que, sobre esa base, se profundizara un proceso de mestizaje cultural que constituye el sustrato del actual sector campesino ribereño.

Sin más autoridad que la de los patrones, con escasa comunicación con el aparato administrativo estatal con sede en Iquitos —más allá que

la que resultaba del sistema de comercio-habilitación— y sin otro referente institucional que el de los dispersos centros misionales, la sociedad rural de Loreto continuó teniendo como eje a los patrones mismos. No era sólo que los patrones ejercían un poder político y económico casi absoluto —salvo por la intromisión de alguno que otro misionero—, sino que la historia de desarraigos espaciales y culturales restaba toda base de organicidad social y continuidad a estos núcleos de población rural.

En los períodos de retracción entre uno y otro ciclo extractivo, y para asegurar su sustento alimenticio, las familias indígenas y ribereñas se dedicaban a la agricultura de subsistencia en chacras familiares, así como a las actividades de pesca y caza. Sólo en los espacios marginales algunas poblaciones indígenas lograron conservar su autonomía económica, escapando al control de los patrones y manteniéndose al margen de los ciclos extractivos. En cambio, en las áreas intermedias donde no se establecieron «patrones grandes» o en aquellas áreas de donde éstos se fueron retirando para pasar a administrar la cadena de habilitación desde Iquitos, la población rural fue estableciendo relaciones de intercambio con patrones-comerciantes a quienes entregaban pieles, resinas, madera y algunas manufacturas artesanales (como soguillas, canoas y hamacas, etcétera) a cambio de telas, sal, machetes o medicinas.

Si bien este sistema dejaba mayor libertad de movimiento a las familias para organizar su propia vida y producción, el mismo recurría por igual a la práctica de sobrevaluación de los bienes manufacturados traídos de Iquitos y de subvaluación de los recursos naturales extraídos del ámbito rural, gracias al control del transporte. En la medida en que era a través de la ciudad de Iquitos que se canalizaba dicha producción hacia Lima y el exterior, en que no había facilidades de comunicación y en que no existían núcleos comerciales intermedios —salvo algunas ciudades como Yurimaguas o Requena, donde el comercio estaba en manos de los mismos patrones—, el intercambio no podía evitar la mediación de uno u otro patrón.

Hacia 1945 empezaron a abrirse nuevas posibilidades de acceder al mercado para la población rural. Con la creación de la Corporación Peruana del Amazonas, en 1942, se fueron estableciendo agencias de habilitación y compra de caucho y otras gomas. Si bien es cierto que el sistema de avío no llegó a beneficiar masivamente al pequeño extractor —mayormente analfabeto—, el mismo creó el antecedente de un mercado de compra y avío que ya no se basaba en una relación de sujeción personal y que quebraba el monopolio de los patrones, pues se llegó a establecer un considerable número de puntos de atención y se organizó un sistema itinerante con transporte propio. La Corporación no era exactamente un ente estatal, sino una empresa pública de derecho privado, pero con ello el Estado hizo su primera incursión en

el fomento de la producción rural y como instancia reguladora del comercio y el financiamiento de esta producción.

Paralelamente, el Banco Agrícola empezó a fomentar la producción de arroz en Loreto (incluido Ucayali que acababa de quedar conectado por la carretera a Pucallpa). Sus préstamos se destinaron inicialmente a «grandes y medianos agricultores», en la mayor parte de los casos antiguos patronos que habían reorientado sus actividades ante el progresivo agotamiento (o alejamiento) de los recursos naturales que solían extraer. Los fondos agrícolas se organizaron en las cercanías de Iquitos, Yurimaguas y Pucallpa y a lo largo del bajo Marañón, bajo Ucayali y Napo.

Desde 1952, cuando se estableció una agencia del Banco de Fomento Agropecuario en Iquitos, con oficinas en varias localidades, se inició una campaña intensiva de fomento de la producción de arroz con el propósito inicial de abastecer al «oriente», particularmente a su capital, ya entonces fuertemente dependiente de la importación de alimentos. Para 1956 se había cumplido dicha meta y en 1959 se remitía —vía Pucallpa— algunos excedentes a la costa y la sierra. Poco después, en 1962, el Banco abrió la oportunidad de crédito a los pequeños agricultores que pasaron a constituir el 50% de los prestatarios³. Además, orientó la agricultura de arroz hacia los barreales o áreas inundables de mayor productividad, incentivando en cambio el cultivo de yute (y urena) en las áreas de restinga. Debe señalarse que cuando en 1962 se declaró la venta libre de arroz para el resto del país, se conservó dicho régimen para la selva.

Diversos factores confluyeron a generar cambios sustanciales a nivel de la sociedad rural de Loreto hacia fines de la década de 1950. En primer lugar, el poder económico de los patronos se debilitó debido a la caída de la demanda y de los precios de varios de los recursos tradicionalmente explotados por ellos con la mano de obra indígena y ribereña; al establecimiento de oficinas estatales (de la Corporación y la banca de fomento agrícola) que afectaban su monopolio económico y político; y a la intensificación de las relaciones comerciales entre las áreas rurales ribereñas y las ciudades de Iquitos y Pucallpa, mercados principales para la región.

En segundo lugar, el Estado empezó a ampliar su cobertura educativa, restringida hasta entonces a algunas ciudades y poblados mayores que inhibían el acceso a la educación primaria a la gran mayoría de la población rural. Este proceso alcanzó tanto a la población campesino-riberena como a la población indígena, a través de las escuelas atendidas por el Instituto Lingüístico de Verano desde la década de 1950.

El establecimiento de escuelas alentó a su vez un proceso de reordenamiento de la ocupación del espacio rural y de la organización

3. BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO: *Memorias, 1952-70*. Lima.

sociopolítica en dicho ámbito. Conforme el poder económico de los patrones se iba debilitando, la población rural antes sujeta a los fundos inició la «fundación» de caseríos a lo largo del Amazonas, Marañón, Ucayali y afluentes, núcleos de variado tamaño, que disputaban a los patrones no sólo una mayor autonomía económica —ganada gracias a la oportunidad de la producción de arroz y la venta de gomas—, sino también la autoridad política. La lucha de estos caseríos por reconocimiento para el establecimiento de escuelas fue acompañada o precedida de sus solicitudes para conseguir el nombramiento de tenientes gobernadores que no fueran los tradicionales patrones. A partir de 1940, pero particularmente desde 1960, las subprefecturas recibieron una enorme cantidad de este tipo de oficios. Al mismo tiempo, la masiva introducción de motores de bajo caballaje adosados a canoas o botes de mediano tamaño⁴ facilitó el transporte de productos agrícolas hacia la ciudad de Iquitos, cuya población creció a una tasa de 6.1 entre 1961 y 1971.

Esta combinación de elementos fue convirtiendo a los pobladores rurales de Loreto en pequeños productores independientes, con una producción agrícola parcialmente destinada al mercado. La estrategia productiva ribereña combina una producción agrícola de autoconsumo, la pesca y la crianza de aves junto con la producción de algunos cultivos comerciales (1-3 hectáreas en promedio), principalmente arroz, y, según el área de ubicación, maíz, yute, plátanos, yuca o frutales nativos. La misma estrategia, aunque con la presencia de una mayor variedad de cultivos de autoconsumo en la chacra y un mayor recurso a la caza, es aplicada por las poblaciones indígenas, las mismas que —por su ubicación espacial generalmente más marginal— tienen una producción comercial menor o más esporádica. Los cultivos comerciales, salvo el yute y la urena, son a su vez cultivos de autoconsumo.

Hacia fines del primer gobierno de Belaúnde el Estado, que siguió fomentando la producción de arroz en la región, incrementó su injerencia en esta actividad al abrir licitaciones para el funcionamiento de molinos, lo que, junto con el crédito, incidió en un crecimiento sustancial de la superficie sembrada con arroz. Sin embargo, casi inmediatamente después dos medidas económicas vinieron a afectar indirectamente este modelo de desarrollo que había dinamizado la producción agrícola. Por un lado, la legislación de incentivos tributarios al comercio y a la industria de 1965 (ley 15600) volvió a centrar todo el peso de las políticas en la ciudad de Iquitos, al tiempo que estimuló a un nuevo sector de comerciantes habilitadores que manejaban el intercambio de productos manufacturados por productos extractivos. Por otro lado, el

4. Hacia 1962-63 el Banco de Fomento Agropecuario consigna una línea de crédito para la adquisición de motores para el pequeño transporte fluvial.

inicio, poco después, de las actividades de prospección petrolera hizo que el campo «se vaciara» al atraer a un gran número de trabajadores hacia esta actividad y a sus familias hacia la ciudad de Iquitos. Al mismo tiempo, el gobierno militar hizo crecer enormemente el aparato administrativo estatal centrado en la ciudad de Iquitos e incrementó la inversión en programas urbanos. El crecimiento demográfico de la capital, el énfasis en un modelo de crecimiento económico organizado desde la ciudad y en función de ésta y el surgimiento de nuevos sectores urbanos crearon un nuevo escenario político.

Iquitos, y poco después Pucallpa, se convirtieron en el escenario privilegiado de los conflictos sociales y de las demandas regionales. Las movilizaciones de 1968, por ejemplo, en reacción al alza de precios y a la restricción de los alcances de la ley 15600, fueron netamente urbanas. La actividad política, entonces poco dinámica por el carácter restringido de los partidos, se vio activada gracias a la participación de los maestros y al desempeño del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), que impulsaron las reivindicaciones de los sectores populares urbanos.

En el campo SINAMOS alentó a los pobladores a librarse del control de los patrones-comerciantes y a impulsar la organización de los caseríos, reforzándolos como núcleos de cohesión social y ejes de identificación local, a la par que impulsó la creación de las ligas agrarias de las que los caseríos eran las bases gremiales. El establecimiento de oficinas de las Empresas Públicas de Servicios Agropecuarios (EPSA) y posteriormente de ECASA, y el marcado incremento en la cobertura crediticia agrícola a partir de 1977, lograron no sólo recuperar el tamaño de la superficie sembrada —con arroz y yute— sino también establecer firmemente un estilo de desarrollo agrario y rural en el que la intervención económica del Estado resultaba irremplazable. No era sólo que esa era la tónica para el conjunto de la región (por el petróleo y su condición de frontera), o que los servicios de crédito y comercialización alcanzaban a un creciente sector de productores agrarios, sino que gracias a su intervención, al decir de los campesinos ribereños, algunos productos «tensan precio».

Esta expresión grafica bien la situación de la producción agrícola en una región donde el sistema de comercialización tiene tantas deficiencias y donde los habilitadores y comerciantes, por la falta de mercados intermedios y su monopolio del transporte de carga, están en condiciones de fijar de manera totalmente arbitraria los precios. En el caso del arroz (y más tarde del maíz, particularmente en el área de Yurimaguas), el establecimiento de precios de garantía y la existencia de almacenes obligaba a los comerciantes a jugar a partir de ese precio y permitía a los productores ejercer alguna presión para conseguirlos. Sin embargo, debe señalarse que ni el crédito de fomento ni ECASA eliminaron en el campo el sistema de habilitación de la producción

agrícola o «crédito informal»⁵ y de la extracción forestal, o la presencia de regatones que compran la producción a precios muy por debajo de los establecidos.

Mientras este sistema estuvo en operación en la región (esto es, hasta 1990) las demandas de los pobladores rurales se orientaron claramente hacia el Estado, bien para exigir el establecimiento de servicios sociales, bien para demandar una mayor cobertura crediticia, la construcción de almacenes o la actualización de los precios de garantía. Sin embargo, quizá dado el carácter complementario de la producción agrícola comercial, al desaparecer el SINAMOS y perder dinamismo las ligas agrarias, los primeros gremios campesinos independientes fijaron como plataforma otros problemas básicos. La Federación Distrital de Campesinos de Las Amazonas (FEDICALAM), creada en 1979, demandaba el derecho a controlar el ingreso y uso de las cochas comunales, adonde embarcaciones pesqueras entraban con redes de arrastre para capturar pescado para el mercado urbano. Poco después la FECADEMA (Federación Campesina de Maynas, creada en 1980) insistía en este planteamiento y proponía la titulación de los núcleos campesinos como «comunidades» para asegurar su acceso a las tierras y recursos naturales locales que eran explotados por los madereros. La organización de este gremio contó esta vez con un respaldo y orientación de la izquierda partidaria y de algunos sectores de la Iglesia Católica.

Cuando en 1982 surgen los comités de productores en la región, a nivel distrital y provincial, éstos, si bien retoman las reivindicaciones y demandas planteadas al Estado por los gremios campesinos precedentes, incursionan en un modelo «sectorial». Se forman primero los comités comunales de arroceros de Maynas, agrupados en el COPAPMA, poco después otros comités provinciales y luego los de yute y maíz. Los mismos presionan al Estado, tanto a nivel de Iquitos como a través de la Confederación Campesina del Perú (CCP) y de la Organización Nacional Agraria (ONA) en Lima, en favor de mayor crédito y bajas tasas de interés, mejores precios para los cultivos y mejor atención. Dado este rol, sus más activos miembros vinieron a ser los comités y los productores que emplean crédito y semillas mejoradas (en gran parte en barreales). Sin embargo, estos gremios se ocupan también de litigios por tierras y recursos, de apoyar las demandas de atención escolar y de salud, de fomentar programas de manejo de recursos, de exigir inversión pública a nivel rural y de presionar por una legislación de tierras que contemple a los campesinos ribereños.

Fue para demandar estas reivindicaciones que tocan al conjunto de la población rural de la región que en 1986 los comités de productores

5. CHIBNIK, M.: «Riesgo, crédito y producción de arroz en Loreto», en *Amazonía Indígena*, año 9 (15). COPAL, Lima, 1989.

impulsaron la formación de la Federación Departamental de Campesinos y Nativos de Loreto (FEDECANAL), a la que se integraron. Sin embargo, pese al crecimiento de la organización campesina y a su relativa capacidad de maniobra y presión frente a la administración estatal local, su peso y la participación de sus demandas en las luchas regionales que fueron impulsadas a partir de 1976 por el Frente de Defensa de Loreto han sido muy restringidas. En efecto, las luchas por el canon petrolero y las movilizaciones regionales sólo abordaron los planteamientos rurales de una manera marginal y más bien tardía. Por presión de los comités de productores, se asignó a través de la CORDELOR recursos del canon para el Banco Agrario y la construcción de centros de acopio, y más tarde el Frente añadió a estas algunas otras reivindicaciones del campo. Sin embargo, el modelo por el que apostaba y sigue apostando el Frente es a final de cuentas netamente urbano-centrado, en el sentido de que responde antes que nada a intereses de los sectores urbanos y de que mide el desarrollo a través de la inversión en infraestructura urbana⁶.

Altamente dependiente de la importación de alimentos desde la costa, y en algunas épocas de productos del exterior, la ciudad no concibe a su *hinterland* rural como el área productiva con base en la cual subsiste. Esto es así porque de alguna manera la producción pesquera, de cultivos como plátano, yuca y frejol, o de frutos nativos —recursos básicos de la alimentación del sector urbano tanto como del rural— aparecen como una producción «natural» o de una «economía natural» que no requiere incentivos ni apoyo para asegurarla. Los otros recursos rurales importantes —la madera de construcción, el carbón, la hoja para el techo— son objeto de una evaluación similar, que por lo demás no repara en el progresivo alejamiento y agotamiento de los recursos. Por su parte, la madera de aserrío, cuya transformación se hace casi exclusivamente en Iquitos, resulta siendo en última instancia una producción urbana.

Así, prácticamente sólo el arroz aparece como una producción típicamente comercial, cuya expansión ha obedecido a incentivos y que requiere de medidas y políticas sectoriales (establecimiento de almacenes, otorgamiento de créditos, investigación tecnológica, concertación entre productores, molineros y la empresa de comercialización, etcétera). La soya, la palma aceitera y la crianza de búfalos y ganado vacuno han sido, en diversos momentos, las otras apuestas para crear una producción comercial en el ámbito rural para abastecer el mercado regional.

6. El Frente de Defensa fue impulsado por la Cámara de Comercio e Industria, organizaciones de pueblos jóvenes, colegios profesionales, sindicatos urbanos, particularmente los transportistas, el estudiantado universitario y el magisterio (ver RODRÍGUEZ, M.: «Frente de Defensa del Pueblo de Loreto». Publicación de Proyección Social. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1982).

Esta visión se ve reforzada por el hecho de que el ámbito rural es un espacio sin capitales salvo los que provienen de Iquitos a través del circuito comercial y de habilitación, y que regresan a esta ciudad o son transferidos a Lima y al exterior. Las únicas inversiones agropecuarias no públicas se orientan a la ganadería lechera de los alrededores de Iquitos, a las granjas avícolas y a algunos molinos. El transporte fluvial, rubro importante para la relación de Iquitos con el *hinterland* rural —que recoge la producción agropecuaria de la región—, crea o amplía los espacios económicos sólo en la medida que los desiguales términos de intercambio dejen amplios márgenes de ganancia. De allí también la tentación y la necesidad de recurrir a fórmulas estatales para atender al área rural.

En este contexto, la sociedad rural aparece conformada por un sinnúmero de caseríos y comunidades y uno que otro poblado intermedio, capitales de distrito con algunos servicios. En este ámbito existe una fuerte movilidad espacial: las familias ensayan residir en diversos caseríos sea para facilitar su acceso al mercado o a la educación secundaria, o porque las inundaciones —o alternativamente la falta de pescado en los afluentes menores— «los aburren». Este patrón de migraciones internas se combina eventualmente con uno rural-urbano que no excluye las migraciones de retorno.

En los caseríos las familias de los «fundadores», las escuelas y las asociaciones de diversos propósitos (de trabajo y ayuda mutua, deportivas y los comités comunales de productores) crean institucionalidad y le dan continuidad. Así, la exigencia planteada por la organización campesina en el sentido de que se le otorgue reconocimiento a estos caseríos como comunidades es un intento de reforzar ese proceso y densificar las relaciones a su interior. Se trata de asegurar el derecho a la tierra (que en la región sólo se otorga vía certificados sobre las áreas bajo cultivo o anualmente sobre los barreales), de reservarse derechos sobre los recursos extractivos (madera y pccs), pero también de reforzar a partir de ello formas colectivas de gestión de los recursos sociales y productivos. En contraste con sus demandas de mayor intervención del Estado a nivel de la promoción de la producción agraria, se reclama un espacio social en el que sean los pobladores quienes determinen cómo se asignan los barreales y cómo se aprovechan las áreas forestales. Al mismo tiempo, se trata de construir sociedad allí donde la ciudad y la administración sólo ven espacios por civilizar.

Otro tanto puede decirse de los esfuerzos de organización de los pueblos indígenas de la región, que constituyen alrededor del 30% de la población rural. Agrupados en comunidades nativas, en los últimos diez años han iniciado procesos de organización a nivel de cuencas o sobre la base de criterios estrictamente étnicos. Estas organizaciones tienen por plataforma básica la titulación de las tierras comunales, el establecimiento de servicios tales como salud, educación y registros

civiles, y el respeto a sus identidades culturales. Con la intensificación de las relaciones entre las diversas federaciones indígenas y con las propias organizaciones ribereñas han empezado a surgir iniciativas de gestión municipal a nivel distrital y propuestas más ambiciosas de reordenamiento espacial y de uso de recursos. Este proceso ha ido integrando incluso a algunos segmentos de la población indígena que diez años atrás se debatían en el dilema de reconocerse como indígenas o disimularse entre los ribereños para evitar su estigmatización⁷. Estos procesos de organización de comunidades ribereñas y nativas en la región van construyendo sociedad rural en una región donde, por el contrario, los esquemas de desarrollo privilegian el ámbito urbano que desconoce o niega la naturaleza de su relación con el *hinterland* rural. A nivel local estos procesos encuentran fuertes resistencias entre los «patroncillos» habilitadores a los cuales las comunidades y organizaciones se enfrentan, y que desde las capitales de distrito ven recortado su acceso a la mano de obra enganchada, a los recursos forestales y pesqueros y al control de los espacios de decisión política y administrativa.

El proceso de regionalización a nivel de Lorcto no ha venido aparejado por una reflexión e intento de modificar los términos de la relación entre la ciudad y el campo. Las proyecciones se limitan a crear un área rural «más moderna» en las cercanías de Iquitos en un terreno sin mayores aptitudes agropecuarias, y, hasta antes de la liquidación de ECASA, a construir algunos almacenes así como a otorgar facilidades portuarias en las ciudades de segundo rango. Desde la Secretaría de Asuntos Productivos y Extractivos del Gobierno Regional se ha abierto permanentes canales de comunicación entre la administración y las organizaciones ribereñas y nativas, que permiten atender reclamos y situaciones que antes no llegaban a tales instancias, pero es poco lo que se puede hacer en el contexto de la crisis fiscal, de la falta de apoyo al proceso de regionalización y en el marco de un modelo que ni siquiera imagina un futuro alternativo para sus áreas rurales.

San Martín

El proceso de ocupación del departamento de San Martín tiene, dentro del contexto del patrón de integración de las áreas de colonización de la selva alta, características muy particulares. Ya en los siglos XVI, XVII y XVIII se fundaron en el área diversos poblados que —a diferencia de la mayor parte de las fundaciones coloniales en la selva— lograron continuidad, al punto que estos mismos, y algunos surgidos en los siglos posteriores, constituyen el actual núcleo de lo que Rodríguez⁸

7. SANTOS, F.: «Integración económica, identidad y estrategias indígenas en la Amazonía», en Chirif, A. y otros, editores: *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA III*. Centro Bartolomé de Las Casas-SEPIA, Lima, 1990.

8. RODRÍGUEZ, M.: «Proceso de ocupación», ob. cit., p. 121.

ha llamado una red rural de centros urbanos. Durante este largo período los centros poblados de San Martín se constituyeron en centros de acopio —y eventualmente de transformación— de la producción agrícola y forestal, a la vez que en núcleos de residencia de segmentos de los propios productores oriundos de la región. En cambio, a pesar del enorme crecimiento demográfico y de la frontera agropecuaria, la colonización andina de San Martín es relativamente tardía.

En efecto, en el período intercensal 1940-61 sólo el área sur del departamento tuvo una tasa de crecimiento poblacional anual superior a la tasa nacional y la tasa selvática, gracias a la apertura de la carretera a Pucallpa de la que desprendió un corto ramal hacia San Martín. Entre 1961 y 1972 se sumó el área de Rioja con la interconexión vial que le daba salida a Chiclayo, pasando por Bagua y Cajamarca. Fue esta misma zona la que en el siguiente período intercensal tuvo un crecimiento espectacular (15.2% anual), al tiempo que otras provincias empezaron a experimentar incrementos sostenidos, sobre todo en el área rural.

Dado su aislamiento con respecto a la costa, hasta fines de la década de 1960 San Martín estuvo más bien integrado al circuito económico de la selva baja por donde salía su producción de sombreros, tabaco, café, barbasco y algodón para el mercado externo, principalmente, y secundariamente al nacional⁹. No era sólo que la producción salía por Iquitos, sino que las casas comerciales de esa localidad extendían su red de habilitación hasta esta zona. Asimismo, incluso después del período del caucho los flujos de migración de San Martín hacia Loreto han sido constantes.

Como fruto del proceso de «misionarización» y de su relativo aislamiento, la población de San Martín experimentó un temprano proceso de homogeneización cultural. Un número significativo de la población indígena originaria de la zona fue diezmado por las tempranas epidemias que azotaron a las misiones, lo que contribuyó a facilitar la política de integración cultural y económica en los pueblos de misión a través del uso del quechua, de la co-residencia de distintas etnias y su mestizaje y de la adopción de prácticas rituales cristianas. Con la apertura de la navegación a vapor del Huallaga y el Amazonas en la segunda mitad del siglo XIX y el surgimiento de oportunidades de una producción de exportación vinieron a instalarse en los antiguos poblados y en la capital, Moyobamba, comerciantes de Loreto y Amazonas, así como extranjeros, los que actuaron como agentes de las casas comerciales, patrones habilitadores, y establecieron fundos agrícolas y pecuarios en los alrededores de los poblados.

Sin embargo, salvo un temprano ciclo extractivo de cascarilla, la economía de San Martín no ha sido, como la de Loreto, predomina-

9. Véase MASKREY, A. y otros: *Raíces y bosques*, ob. cit. Sin embargo, a través del sistema de arrieraje se desarrollaban intercambios con la sierra.

temente extractiva, aunque como toda la región amazónica ha estado sujeta a ciclos económicos que han dado lugar a la conformación de diversos frentes productivos¹⁰. En San Martín estos ciclos se han sustentado en la producción agrícola, la misma que ha estado a cargo de medianos fundos agropecuarios y de pequeños agricultores campesinos. Antes de la llegada de la carretera Marginal la presencia de comerciantes en los diversos poblados contribuyó a diversificar la producción agropecuaria comercial en el ámbito de San Martín y a descentralizar la economía regional. Así, las diversas áreas productivas de café, algodón, tabaco, ganado, etcétera, organizaron redes localizadas para la comercialización con destino a Iquitos y el exterior, las que no requerían pasar por la intermediación de la capital, que por ello se mantuvo básicamente como centro administrativo y núcleo de su propia red. En las últimas tres décadas, sin embargo, Tarapoto ha ido adquiriendo dicho rol centralizador, asumiendo a su vez una relación más «clásica» con el campo.

Dado este patrón de urbanización descentralizado y la ausencia de frentes extractivos como actividad predominante, la región de San Martín y sus ciudades continuaron abasteciéndose localmente de productos alimenticios y, aunque la producción comercial fue gestando un mercado de consumo —rural y urbano— de bienes manufacturados, se conservaron algunas de las líneas de manufactura artesanal comercial. A su vez, como las ciudades se abastecían de la producción agrícola local, no se suscitó un divorcio tan marcado entre el ritmo de desarrollo de éstas y el campo. El patrón de aprovechamiento del espacio que conllevó el desarrollo de frentes productivos agrícolas, con una frontera demográfica estable, centros poblados estrechamente vinculados a sus áreas rurales y una relativa homogeneidad cultural, dio lugar en San Martín a una mayor densidad social que en el caso de Loreto.

La agricultura campesina de San Martín se desarrolló inicialmente sobre la base de las tecnologías y cultivos indígenas y misionales. Luego, al introducirse cultivos foráneos como el café y crearse mercados para el tabaco, el barbasco y el algodón, los campesinos y los fundos ampliaron sus áreas de cultivo. Los pobladores rurales desarrollaron entonces una estrategia que combinaba actividades de subsistencia con excedentes para el mercado urbano (de San Martín y Loreto) y cultivos estrictamente comerciales. De esta manera cuando la demanda y los precios de un cultivo caían los campesinos pasaban alternativamente a incursionar en otros cultivos comerciales, regresaban a la estrategia de autosubsistencia de manera temporal o, eventualmente, migraban hacia Loreto¹¹.

10. SANTOS, F.: «Frentes económicos, espacios regionales y fronteras capitalistas en la Amazonía», en F. Barclay y otros: *Amazonía 1940-1990*, ob. cit.

11. MASKREY, A. y otros: *Raíces y bosques*, ob. cit.

En ausencia de grandes plantaciones que demandaran masivamente mano de obra y de frentes extractivos locales, en el área rural de San Martín no se desarrolló un sistema de trabajo forzoso generalizado como en Loreto, ni la población rural se vio obligada a desplazarse continuamente según los requerimientos de los patrones. Esto parece haberle dado a la región una mayor continuidad institucional y a los poblados de la red rural una identidad que ha contribuido a generar una trama social más densa.

Fueron particularmente campesinos sanmartinenses y pobladores urbanos los que integraron los flujos migratorios hacia Loreto, mientras que los fundos agropecuarios locales recurrieron a la mano de obra lamista de origen indígena, que a pesar del proceso de homogeneización cultural conservó una posición subordinada a nivel de la región en la medida que su inserción en la economía local era en tanto mano de obra para las actividades agrícolas, domésticas y de carga y arrieraje. Con la creación posterior de un mercado asalariado de mano de obra y el crecimiento del mercado para la producción agropecuaria, así como la expansión de la cobertura educativa rural y urbana, la población indígena lamista ha pasado a integrarse al amplio sector de productores independientes que forman parte de la sociedad rural de San Martín.

Esta sociedad rural era entonces, antes de la masiva afluencia de colonos andinos en la década de 1970, una sociedad conformada por campesinos dedicados a la producción de panllevar y cultivos industriales con residencia en núcleos poblados o dispersa en un ámbito rural que estaba adscrito a un núcleo poblado. En estos ámbitos rural-urbanos existían circuitos de comercialización de una pequeña producción artesanal de queso, chancaca, aguardiente, etcétera. A nivel de los pequeños centros poblados se daban intercambios de trabajo recíproco a través de la práctica de «choba-choba» para las tareas agrícolas que demandaran mano de obra extrafamiliar o para actividades comunales. La institucionalidad de la sociedad nacía de una base cultural común y de identidades localizadas con referencia a los centros poblados inmediatos. Mientras que en los poblados estaban asentadas algunas familias de «notables» dedicadas al comercio o vinculadas a funciones administrativas, en el área rural de San Martín no surgieron «patrones grandes» que definieran la dinámica de la sociedad rural. Tampoco la Iglesia tuvo un rol predominante en términos institucionales, en la medida que la región ya no constituía un campo de «misionarización». En cambio, dada la contribución del catolicismo a la gestación de la cultura regional y a las formas de organización de los poblados rurales, este componente aportaba a la organicidad de la sociedad.

Por su parte, hasta ese entonces la presencia institucional del Estado era muy débil. Concentrada en la capital —Moyobamba— y en Tarapoto, ésta se limitaba a un rol administrativo sin proyectarse mayormente a través de la ejecución de políticas de ordenamiento productivo. Sólo

en la década de 1950 el Estado incluyó en su política de ampliación de la frontera agropecuaria y de colonización a los valles del bajo y medio Huallaga y del Mayo, lo cual vendría a modificar sustancialmente la dinámica social y productiva rural de la región. Si bien, como ya se ha señalado, los cambios se iniciaron en la porción sur del departamento con la llegada de colonos a Mariscal Cáceres, en la medida que esta área se articuló económicamente a Huánuco y Lima, ello no tuvo repercusiones importantes a nivel de los ámbitos tradicionales de ocupación campesina y de existencia de centros poblados.

Estas modificaciones, en cambio, se iniciaron como resultado de las relaciones económicas de la parte norte del departamento con la región de Loreto vía Yurimaguas. Durante gran parte de las décadas de 1940 y 1950 el café y el algodón disfrutaron de buenos precios alentando a las casas comerciales de Iquitos a habilitar la producción; a su vez, el decaimiento de los fundos loretanos contribuyó a incrementar la demanda de carne vacuna para abastecer a Iquitos. Esta coyuntura fue aprovechada por algunos fundos de San Martín que accedieron a créditos para la ampliación de sus áreas de cultivo, lo cual determinó que en 1952 se abriera una primera oficina del Banco de Fomento Agropecuario (BFA) en Tarapoto, elevada en 1963-64 al rango de agencia¹².

A lo largo de toda la década de 1950 la cartera del BFA expresa un afán por mantener la diversificación de la producción comercial con préstamos para café, algodón, arroz, frutales y pastos. A partir de la década siguiente cuatro factores empezaron a modificar el paisaje productivo de la región: a) la caída de los precios del café y de la variedad de algodón «del Cerro»; b) la llegada de colonos andinos procedentes de la sierra y de Bagua que trajeron consigo la experiencia de cultivo de arroz a nivel comercial y el avance de la carretera de Chiclayo a las provincias de Rioja y Moyobamba; c) la sequía en el área costera que motivó el traslado de ganado vacuno; y, d) el inicio de la política de créditos a pequeños agricultores por parte de la banca de fomento.

A partir de esto la agricultura de San Martín comenzó a orientarse hacia la producción de arroz, maíz y ganado a mayor escala, desplazando en superficie a los otros cultivos comerciales y eventualmente eliminándolos de algunas áreas. Fueron además estos cultivos los que concentraron el crédito agropecuario; así, en 1968-69 un 64.6% de la superficie aviaada producía arroz, el 20.4% maíz y el 14.5% estaba dedicado a pastos.

Pero lo que determinó claramente el crecimiento de la superficie cultivada de arroz y maíz en San Martín fue la afluencia masiva de colonos andinos y de la costa hacia el valle del río Mayo por el norte,

12. Sólo en 1980 el Banco Agrario le dio a ésta el rango de sucursal.

y hacia el Huallaga central desde el sur, y con ello la aplicación de una política de fomento de cultivos para el abastecimiento alimenticio del país y particularmente de las ciudades de la costa. Así, a diferencia de Loreto, donde tal política se aplicó para asegurar un mayor abastecimiento de las ciudades de la región por parte de su *hinterland* rural, en San Martín se buscó convertir el espacio rural en, por así decirlo, *hinterland* agrario del resto del país. Esto vino a modificar radicalmente diversos aspectos, entre ellos: a) las estrategias productivas de los agricultores; b) la composición social y cultural de la población de la región; c) la relación entre el área rural y las ciudades tradicionales; d) el peso de la región en el diseño de las políticas de colonización de la selva; y, e) las articulaciones de la región con otras áreas.

Ya Maskrey¹³ ha señalado que «el ciclo del arroz y maíz integró a toda la agricultura sanmartinense en la lógica de un mercado avalado por el Estado», lo cual hizo a los productores muy dependientes de los ingresos derivados de la venta de estos productos y a la economía regional dependiente de su dinamismo. La progresiva ampliación de la cobertura crediticia, de la infraestructura vial, de almacenes y molinos públicos y privados, así como el mantenimiento de precios de garantía, hicieron que no sólo los recién llegados se dedicaran a la monoproducción de estos cultivos, sino que también los productores tradicionales adoptaran esta estrategia. Así, mientras entre 1971 y 1981 la población rural creció en un 50%, la superficie cultivada de maíz creció en un 150% y la de arroz en 80%¹⁴.

Esta ampliación estuvo acompañada de importantes cambios tecnológicos, como la generalización del uso de semillas certificadas, pesticidas y fertilizantes¹⁵. Pero el cambio mayor provino de la introducción de arroz bajo riego, que logró incrementar la productividad de este cultivo de 2 Tm/Ha a 5 Tm/Ha. Para 1981 el 26.4% de la superficie de arroz se cultivaba bajo esta modalidad, y a pesar de las constantes dificultades de comercialización del producto, para 1984 esta representaba el 38.8%. El establecimiento de canales de regadío y la ampliación de las parcelas de cultivo significó además la capitalización de un sector importante de la agricultura regional con el uso de tractores, trilladoras, etcétera. A su vez, estos factores incidieron en la atracción de capitales extrarregionales, en la creación de un importante mercado de mano de obra estacional y en el crecimiento del sector servicios.

En el espacio rural, que se caracterizaba por una gran homogeneidad cultural, los migrantes andinos y costefios coparon amplias áreas del

13. MASKREY, A.: *Raíces y bosques*, ob. cit., p. 63.

14. MINISTERIO DE AGRICULTURA: *Anuarios de estadística agraria*. Lima, 1970-87. También, RODRÍGUEZ, M.: «Proceso de ocupación», ob. cit.

15. Ver, por ejemplo, para el dominio selva norte rural, la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENHR). También, MARAÑÓN, B.: «Los subsidios en el agro, 1986-1987», en *Debate Agrario*, Nº 5. CEPES, Lima, enero-marzo de 1989.

departamento dedicándose tanto a la producción agrícola como al comercio. Mientras que esto trajo consigo importantes cambios culturales a nivel de la sociedad rural, la participación de uno y otro sector de campesinos en la agricultura comercial, fuertemente dependiente del estímulo estatal, proporcionó esta vez la base común de identificación de la población y de organización.

Los primeros intentos de organización campesina en este nuevo contexto provinieron del SINAMOS con el impulso a las asociaciones agrarias, la creación de cooperativas y ligas agrarias, así como la formación de la Federación Agraria Selva Maestra (FASMA), afiliada a la Confederación Nacional Agraria (CNA). En la segunda mitad de la década de 1970 estos gremios se vincularon a su vez a la CCP y posteriormente los comités de productores lo hicieron también a la ONA. Progresivamente, se dio una mayor vinculación entre las organizaciones que hasta entonces tendían a realizar movilizaciones localizadas¹⁶. Pero la particularidad del movimiento organizativo campesino de San Martín radicó en la integración de las demandas y formas de agremiación productivas a los frentes de defensa locales que apelaban al conjunto de la población a nivel distrital y provincial sobre la base de las demandas al Estado por atención frente a las expectativas creadas por su política de colonización. Este fenómeno, bien distinto de la experiencia del Frente de Defensa de Loreto, debe ser entendido en referencia al tipo de relación establecida en la región entre las áreas rurales y los centros poblados y al peso de la agricultura comercial en el conjunto de la estructura productiva de la región.

La oportunidad de la agricultura comercial de arroz y maíz generó una masiva migración andina hacia las áreas rurales donde fueron surgiendo nuevos pequeños centros poblados a la vera de la carretera Marginal. En éstos la población se nucleó en torno de los servicios de educación y comercio, sin compartir los elementos tradicionales de identificación de la población rural sanmartinense pero aportando sus propios referentes culturales, adoptando algunas prácticas productivas y culturales locales y reforzando sus vínculos a través de las demandas comunes frente al Estado centralista. Por su parte, en los centros poblados tradicionales se desarrollaron el comercio y los servicios que rearticulaban el espacio rural. El movimiento comercial transformó la dinámica de los centros poblados pero los mantuvo estrechamente vinculados a la producción agrícola rural.

El caso de la ciudad de Tarapoto es especial en la medida que el incremento de las actividades económicas y la mayor presencia del Estado transformaron su papel articulador del ámbito rural adyacente en favor de un rol centralizador de las relaciones de la región con la costa y Loreto. Allí se concentró el comercio que luego abastecía de

16. PINEDO, T., en A. Maskrey y otros: *Raíces y bosques*, ob. cit., p. 209.

producción manufacturera y agrícola, maquinaria e insumos de la costa (y de la sierra) al resto de núcleos poblados, así como se centralizaron las instancias de decisiones políticas y económicas. Además, en Tarapoto surgió un sector industrial cuya producción estaba destinada al creciente mercado generado por los ingresos de la producción agrícola comercial.

En San Martín, alrededor del 70% de la producción de arroz y maíz fue destinada a mercados extrarregionales, y dicha proporción se constituyó en el rubro productivo más dinámico y generalizado de la región, de modo que tanto las áreas urbanas como las rurales se vieron afectadas por su evolución. Por otra parte, en la década de 1980 el área de San Martín pasó a constituirse en la principal zona de producción de estos cultivos a nivel de la selva, implicando un alto grado de involucramiento de parte del Estado en términos de crédito agrario, inversión pública y comercialización, lo cual permitió a esta región llamar la atención al país sobre sus problemas productivos y de servicios, y, más tarde, sobre sus demandas en relación al proceso de regionalización.

Es que, paradójicamente, durante la década del 80 —cuando la superficie de arroz y maíz creció aceleradamente, así como el número de prestatarios del Banco Agrario, y cuando el Estado creó diversos programas de desarrollo con financiamiento externo—, las empresas estatales de comercialización (ENCI y ECASA) empezaron a demorar sus pagos a los productores; además, por efecto de la inflación, los precios empezaron a quedarse rezagados con respecto a los costos de producción. El posterior cambio de prioridades (con el gobierno de García) y la aparición del fenómeno de la violencia armada en la zona (1984) deterioraron las vías de comunicación afectando aún más a la producción agrícola comercial de la región. La expansión del cultivo de la coca paliaría en parte esta crisis pero crearía distorsiones en los términos del desarrollo rural de esta parte del país.

La expansión de este cultivo hacia San Martín desde el Alto Huallaga, ocurrida a comienzos de la década de 1980, se dio inicialmente de manera paralela e independiente del crecimiento de la agricultura de arroz y maíz. Todo parece indicar que poco a poco las ganancias de la producción de coca a pequeña escala empezaron a formar parte de la estrategia de financiamiento de la agricultura legal para un sector significativo de la población rural dependiente de ingresos monetarios. Adicionalmente, dinero proveniente de la comercialización de la coca empezó a introducirse en la actividad agrícola a través del establecimiento de molinos, del financiamiento de canales de riego y maquinaria, así como de capital comercial.

La expansión del narcotráfico hacia San Martín, la presencia del MRTA y de Sendero Luminoso, que se enfrentan por el control de algunos espacios, y la declaratoria de emergencia en la región han ido

modificando la dinámica de la sociedad rural. Al mismo tiempo, los cambios a nivel de las condiciones de fomento de la producción agrícola regional para el mercado nacional han redefinido las perspectivas productivas de la región. Sin embargo, la sociedad rural de San Martín se enfrenta a esta situación desde su condición de segmento poblacional, con un gran peso económico y político a nivel de la región.

LAS PERSPECTIVAS DE LAS SOCIEDADES RURALES DE LORETO Y SAN MARTÍN

Afectadas por una misma crisis, las sociedades rurales de San Martín y Loreto se ubican y enfrentan, sin embargo, de manera diferente a esta coyuntura en función del peso económico y político que han alcanzado en sus respectivos espacios regionales, y de la importancia relativa de estos en el contexto del modelo de ajuste estructural. A esto se suman las diferencias que derivan de la expansión de los fenómenos de violencia y narcotráfico y del grado de desarrollo del mercado o de prescindencia del Estado como agente económico. La producción de arroz, afectada por la reducción del crédito agrario y la liquidación de ECASA, nos servirá para analizar estas perspectivas.

En San Martín el arroz no es el cultivo que ocupa una mayor superficie¹⁷, pero este es, de lejos, el más afectado por la restricción del crédito desde la campaña 1990-91. En este sentido, el futuro de la agricultura arrocería de la región ha sido y es una de las principales inquietudes tanto de las autoridades regionales como de los gremios de productores y el Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo de San Martín (FEDIP-SM). Si bien es cierto que un sector, que se estima creciente, ha recurrido a los ingresos de la producción de coca, debilitando a los comités de productores¹⁸, las organizaciones políticas regionales —a pesar de la militarización de la región— mantienen un alto nivel de actividad y grado de liderazgo sobre el conjunto de la población.

Por su parte, en Loreto el arroz —que sólo abastece el consumo de la región— constituye el cultivo estrictamente comercial más importante en términos del número de unidades agropecuarias involucradas¹⁹, uno de los pocos que han tenido acceso al crédito, y aquel al cual se le adjudica el mayor número de préstamos agrícolas. Para los productores rurales de Loreto, y particularmente para aquellos alejados de

17. En 1987 la superficie de arroz en el departamento de San Martín era de 32,900 hectáreas, mientras que la de maíz abarcaba 66,700 hectáreas. La superficie dedicada a cultivos tradicionales como el plátano y maíz, anteriormente mayoritaria, se redujo dramáticamente a lo largo de la década de 1980 (ver MINISTERIO DE AGRICULTURA: *Anuarios*, ob. cit.). Los estimados de superficie con coca en el departamento son, por su parte, muy poco confiables, y no existen cifras oficiales.

18. MASKREY, A. y otros: *Raíces y bosques*, ob. cit., p. 212.

19. En Loreto el arroz abarcaba, en 1987, 20,300 hectáreas, y el maíz 22,500. Sin embargo, este último superaba en superficie el arroz sólo en la provincia de Alto Amazonas (ver MINISTERIO DE AGRICULTURA: *Anuarios*, ob. cit.).

Iquitos, el arroz es además un producto que, aunque no cubre sus costos de producción desde hace muchos años, les permite tener acceso a ingresos monetarios. Así, mientras son las otras actividades productivas (agrícolas, de caza y pesca) las que en última instancia financian la producción de arroz a través de la alimentación de la mano de obra familiar, el crédito formal e informal para este cultivo y su venta constituyen el principal ingreso monetario de las familias a lo largo del año. Chibnik²⁰ ha estimado que en el ámbito rural sólo el comercio —que requiere de un bote de motor y un cierto capital de base— genera a las familias campesinas un mayor flujo monetario.

Sin embargo, aun si el abastecimiento regional de arroz, particularmente del área urbana, depende de la producción local de este cultivo, la situación planteada por la restricción del crédito y la liquidación de ECASA —que se estima adquiría directamente desde 1988 un 40% de la producción y aproximadamente un 25% adicional intermediado por comerciantes— no ha generado una reacción o preocupación de las fuerzas políticas de la región, que se expresan mayormente en el ámbito urbano.

En los meses pasados, poco antes del período de siembra, en uno y otro espacio regional los gremios de productores y las autoridades regionales analizaron los problemas motivados por la falta de crédito y la desactivación de ECASA. En ese contexto se discutió la formación de empresas regionales públicas, mixtas o privadas para la comercialización del arroz y se analizó con el Banco Agrario su capacidad de financiamiento de la campaña. No se dispone aún de cifras confiables acerca de la superficie sembrada, y resulta difícil estimarla a partir del número de préstamos otorgados, ya que en una y otra región intervienen otros factores que inciden en la capacidad de financiamiento o en las decisiones productivas de las unidades agrícolas.

Entre tanto, y a las puertas de la campaña grande de cosecha de arroz, en San Martín los comités de productores han logrado constituir ARROSAMSA con aportes de los propios comités y un crédito de la Corporación Departamental para la compra de la infraestructura de ECASA y capital de trabajo, mientras en Loreto los productores rurales se encuentran en la mayor incertidumbre. Las fórmulas ensayadas a corto plazo en Loreto, que abarcan desde aportes del canon petrolero y de los comités de productores de arroz, hasta una suerte de *joint venture* con el municipio provincial de Maynas (que colocaría parte de la producción a través de las ferias urbanas), han fracasado por falta de recursos o por la definición de otras prioridades.

Los productores arroceros de Loreto tienen a su favor la ventaja de un mercado «cautivo», ya que debido a los altos fletes —y a pesar de las disposiciones arancelarias— es poco probable que la producción

20. CHIBNIK, M.: «Riesgo», ob. cit.

importada sustituya a la local²¹; sin embargo, se encuentran frente a un mercado que no se sabe cómo va a operar. Por un lado, existe una situación de «escasez relativa de capitales» para establecer un sistema alternativo de comercialización. El nivel de capitalización de los propios productores de Loreto es muy bajo²², y no existen fondos públicos disponibles. Por otro, la eliminación de los precios de garantía permitiría a los comerciantes y molinos fijar los precios de compra sin mediación alguna del Estado, y sin obligarlos a establecer un sistema concertado con los productores. Esto significa un cambio radical en la región dado que el mercado y su infraestructura de servicios están muy poco desarrollados en la región y que el Estado ha sido, desde que se inició la producción comercial del arroz, el pivote en torno del cual ha girado su comercialización.

Teniendo una demanda local asegurada para la totalidad de la producción —a diferencia de los arroceros de San Martín—, el problema en el fondo no es la oportunidad futura de venta, sino el nivel de precios que se podrá conseguir por la venta de arroz en cáscara. Actualmente el Comité de Productores de Arroz de la Provincia de Maynas (COPAPMA) estima que los comerciantes y los molinos están pagando entre el 26 y 39% del costo de producción del arroz²³. Al iniciarse la campaña la mayor oferta podría deprimir aún más los precios, sobre todo en las áreas más distantes de los molinos y de la ciudad de Iquitos. Si esto es así, cabe preguntarse si les convendrá volver a sembrar arroz, qué otras alternativas tienen y cómo afectará esto a la sociedad rural.

Los productores con una ubicación ventajosa respecto de Iquitos tienen algunas otras oportunidades de venta de productos perecibles, sean estos frutos estacionales o aquellos como plátanos, yuca o pescado. Los primeros, como el umarí o el aguaje, pierden pronto precio a medida que llega el momento «pico» de la cosecha; los segundos presentan grandes oscilaciones de precio a lo largo del año y su flete es eventualmente muy alto. Los campesinos de Loreto, aun aquellos que siembran arroz (y/o yute y maíz), cuentan con una estrategia bastante diversificada de producción para el autoabastecimiento, pero, como ya se ha señalado, los que viven en comunidades o caseríos alejados de Iquitos tienen pocas oportunidades de obtener ingresos monetarios. En esa medida, por bajos que sean los precios, algunos seguirán sembrando arroz, probablemente en superficies menores y recurriendo al uso de piladoras manuales. En cualquier caso, muchos de los antiguos prestatarios deberán recurrir nuevamente al crédito informal o a la habilitación, sea para cubrir gastos para la producción

21. Las áreas fronterizas de Colombia y Brasil, por su parte, no producen grandes excedentes de arroz.

22. No pueden tampoco recurrir al financiamiento de la coca.

23. El COPAPMA estima los actuales costos de producción en S/. 306.00 por tonelada cuando se lo está comprando a S/. 80, y en un solo molino ha ofrecido pagar S/. 120.00. Por su parte, el gobierno regional recomendaba un precio de S/. 190.00 para esta campaña.

de arroz o para financiar los gastos de otras actividades (como el salado de la pesca, por ejemplo).

A aquellos campesinos que cultivan arroz en barreales, aquellos que residen en comunidades a orillas de los ríos principales, es la escasez de crédito lo que más los afecta. El cultivo en barreales exige una coordinación temporal de las actividades menos flexible que en las restingas y alturas. El arroz debe ser sembrado, tras dos o tres limpiezas, en cuanto bajan las aguas, y ser cosechado antes de que éstas crezcan. Como en comunidades con áreas de barreal el resto de los productores de arroz tienen las mismas demandas de mano de obra, frecuentemente no es posible recurrir a la práctica de la minga, por lo que se debe contratar a trabajadores no arroceros o de otras comunidades. Aunque la mayor productividad de los barreales compensa la mayor inversión monetaria, la liquidación de ECASA y la previsible descompensación de los precios harán en el futuro más difícil financiar la producción de arroz en áreas inundables. En todo caso, se puede esperar que el promedio de superficie cultivada de arroz en barreal por familia descienda.

Por otra parte, la expansión del cultivo de arroz en esta región replanteó la asignación del recurso suelo. Las áreas ribereñas adquirieron un nuevo valor gracias a la posibilidad de sembrar y vender arroz. Esto no sólo redefinió el uso de los diversos biotopos a nivel de las unidades productivas (desplazando al maíz y al frijol chichlayo hacia las tierras más altas), sino que condicionó de alguna manera el patrón de asentamiento de la población ribereña y nativa cerca de los barreales. La mayor valoración relativa de los barreales, a su vez, dio impulso a la organización de los caseríos, una de cuyas principales aspiraciones y atribuciones pasó a ser la autoasignación de las áreas de barreal disputadas a los patrones y medianos agricultores. El menor énfasis en la agricultura del arroz en Loreto habrá de modificar en mucho las condiciones de vida de los caseríos y comunidades de esta región.

Dado este bajo nivel de ingresos, puede esperarse que la caída de la producción de arroz afecte el nivel de consumo de productos manufacturados, pero sobre todo los gastos en salud y educación, que para las familias campesinas y nativas resultan en una fuerte carga. Asimismo, esto podría afectar a las organizaciones campesinas, cuya competencia va más allá de los problemas productivos, pero que se activan principalmente a través de los comités de productores en su relación con las instancias estatales. Finalmente, aunque las disposiciones del autogravamen continúan vigentes, la liquidación de ECASA está presentando problemas para establecer un sistema de cobro²⁴. El

24. Teóricamente esto podría hacerse de común acuerdo con los molinos, pero en la región éstos no están dispuestos en la medida que podría dar lugar a una mejor fiscalización de su movimiento y por ende de su contribución tributaria.

autogravamen, como se sabe, constituye una importante fuente de financiamiento para las actividades gremiales de los comités de productores. En última instancia, la desmovilización de la población campesina y la eliminación de la mediación estatal contribuirán a hacer aún más marginal la problemática de la sociedad rural loreana²⁵.

¿Cuáles son las perspectivas para la sociedad rural de San Martín? Su punto de partida es distinto y está condicionado por otros factores no sólo económicos sino también políticos, tecnológicos y culturales.

Los productores agropecuarios de esta región, particularmente los migrantes, tienen una estrategia menos diversificada y más dependiente de los ingresos monetarios. Los colonos andinos y de la costa han migrado a San Martín no sólo en busca de tierras sino de mejores ingresos a través de una producción comercial. A su vez, en las últimas dos décadas los campesinos originarios de la región han tendido a reducir el rango de recursos aprovechados en función de la necesidad de mano de obra para los cultivos comerciales y de sus mayores requerimientos y oportunidades de ingresos. Así, la superficie cultivada con plátano y yuca se ha reducido a partir de 1985 en unas 32,000 hectáreas²⁶. Dadas las diversas estrategias de inserción de estos productores en la economía regional y su conocimiento tecnológico diferencial, las menores oportunidades de venta del arroz podrían generar respuestas distintas en uno y otro sector. Ello también estaría condicionado por su ubicación con respecto a la carretera y el tipo de alternativas productivas que resulten factibles —sobre la base de las condiciones ecológicas de la región— en el marco de la estrategia de sustitución del cultivo de la coca.

Por lo demás, la crisis del arroz afecta a San Martín de una manera particular por el hecho de que una importante proporción de las tierras están mecanizadas y cuentan con una infraestructura de riego. El arroz bajo riego exige una mayor inversión por campaña y requiere, por ello, de financiamiento para cubrir los gastos en fertilizantes, mano de obra intensiva —para la preparación de almácigos, el trasplante y el mantenimiento de la infraestructura—, razón por la cual la escasez de crédito los pone ante una situación difícil. Ciertamente es que estos agricultores son los más capitalizados, logran una mayor productividad y podrían preñar sus tierras para créditos comerciales. Sin embargo, estos productores están enfrentados a la eventualidad de perder sus inversiones fijas en estas tierras habilitadas a un alto costo (con fondos públicos y privados). Estos terrenos perderían su valor si no se dedicaran a la producción de arroz bajo riego. Las áreas mecanizadas tendrían oportunidad de ser aprovechadas para algunos otros pocos

25. En este contexto hay que ubicar el impacto de la división del movimiento campesino de la región tras la desafiliación de todos los comités de productores —salvo los de Alto Amazonas— de la FEDE-CANAL producida a fines de 1990.

26. MINISTERIO DE AGRICULTURA: *Anuarios*, ob. cit.

cultivos, pero éstos exigirían siempre fertilización y se requeriría desarrollar para ellos igualmente un sistema de comercialización y, eventualmente, un mercado.

Dado que una alta proporción de la producción de arroz de San Martín está destinada a mercados extrarregionales, y vistas las recientes disposiciones arancelarias, ésta debe ahora competir con el grano importado. Debido a los altos fletes hacia la sierra y la costa, y a la eliminación de los subsidios a través de ECASA, esta competencia podría plantearse en términos desventajosos para la región.

En el contexto de las actuales políticas liberales, esto significaría que el futuro de la producción arrocerá quedaría librado al juego del mercado, pero una serie de factores determinan que ello no sea estrictamente así. En primer lugar, la expansión de la coca determina que el Estado deba intervenir estableciendo condiciones económicas que posibiliten detener el crecimiento de la superficie cultivada con coca y estimular la gradual sustitución del cultivo. En segundo lugar, la coca y la expansión del escenario de la violencia exigen que el Estado a su vez refuerce su presencia política en la región para recuperar el espacio de la «legalidad». Y, en tercer lugar, la identificación de la población regional y de sus organizaciones políticas con la problemática del arroz y la agricultura comercial en general, determinan que las autoridades locales aborden el problema comprometiendo recursos de la región. Sin embargo, la evolución de los primeros dos factores resulta por ahora imprevisible tanto en sus plazos como en sus modalidades.

Si a través del crédito externo el Estado logra habilitar nuevamente las carreteras (y luego mantenerlas); si éste estableciese estímulos adecuados para la producción agroforestal sostenida (con estabilidad en términos de uso de recursos, mercados y sistemas de comercialización); y si se lograra la pacificación de la región, los productores de San Martín podrían contar con alternativas tecnológicas y económicas que inhiban la expansión del cultivo de la coca. Si bien es cierto que el precio de este último cultivo ha tendido a descender en los últimos años, reduciéndose la brecha de sus beneficios económicos frente a los otros cultivos, las actuales condiciones económicas y políticas para la producción regional no garantizan aún este escenario deseable. De los esquemas de desarrollo rural que se diseñen y ejecuten depende que se conserve el dinamismo económico alcanzado por la región en las últimas dos décadas y que se redefina su rol productivo. De las estrategias de pacificación a aplicarse en el futuro depende, por su parte, la posibilidad de aprovechar para la democratización del país a las fuerzas políticas regionales que se han gestado en la región como resultado de la incorporación sociopolítica de este espacio y del proceso de expansión de la economía mercantil.

Así, las perspectivas de ambas regiones difieren marcadamente en términos productivos y políticos. En Loreto la liquidación de ECASA,

la escasez de crédito agrario de fomento y la inviabilidad del crédito de la banca comercial vienen a cortar por la base los procesos de cambio iniciados dos décadas y media atrás en la sociedad y economía rurales. Estos cambios, que dieron forma a una nueva sociedad rural, sustentada en la organización de las comunidades y en la mediación del Estado, recortan a su vez la posibilidad de redefinir su relación con el centro de poder económico y político asentado en Iquitos.

Los factores que condicionan la coyuntura actual en San Martín son más complejos y su evolución más impredecible. Están en cuestión su dinamismo económico y la redefinición de su rol productivo y de sus formas de inserción en la economía nacional. Pero el proceso de transformación del espacio social, iniciado décadas atrás, es irreversible y compromete tanto a la sociedad rural como a los espacios urbanos. A su vez, la situación productiva y política de la región compromete y trasciende al espacio regional.

¿Puede revertirse este proceso sin una consistente intervención del Estado en el plano político y sin la definición de reglas de juego económicas específicas para estos espacios regionales? La evolución del proceso de construcción social de la región amazónica y el impacto de la coyuntura actual parecen indicar que esto no es posible. De este análisis se desprende que si bien en San Martín el mercado ha tenido un mayor desarrollo y cuenta con una mayor capacidad de articular espacios de una manera estable y «libre», tendrá que ser el Estado, a través de políticas macro y micro, el que cree nuevas condiciones para la producción agropecuaria de la región de modo de permitir que el mercado opere en la dirección deseada. A este nivel no basta una legislación de tierras que permita la atracción de capitales agroindustriales, sino que hay que contar con un modelo de desarrollo rural que potencie la participación de la pequeña agricultura mercantil como base de una estructura de democratización.

En Loreto, la estructura productiva de la región, sustentada en la alta rentabilidad del comercio y la habilitación organizados desde la ciudad, la escasa capitalización del sector agropecuario y la fuerte intervención del Estado en el plano económico, han impedido el desarrollo de un mercado que fomenta la expansión de esa base productiva. Sin embargo, no puede decirse que ha sido el Estado el responsable de frenar este proceso —en contra de los intereses comerciales de los grupos de poder de la región—, ni que sin su intervención éste se hubiera acelerado. Muy por el contrario: el Estado ha actuado como vanguardia posibilitando los procesos de cambio en la sociedad rural. Pero su intervención, en efecto, ha hecho a todos los sectores poblacionales y productivos de la región altamente dependientes de la asignación de la inversión pública. En este contexto la retracción del Estado crea un gran vacío. El reto futuro para la sociedad rural y la región en su conjunto está en ampliar los espacios de la sociedad civil —desde el proceso de regionalización—, pero, dada la estructura productiva y de poder espacial, conservando un papel mediador adecuado para el Estado.

Carlos Iván Degregori

SOCIEDAD RURAL Y VIOLENCIA POLÍTICA: LOS NUEVOS ESCENARIOS

Hablar de violencia y sociedad rural implica trazar un límite en cierta medida arbitrario, porque es difícil separar hoy en el Perú ciudad y campo, sociedad urbana y sociedad rural. A pesar de ello, dada la naturaleza de este seminario, el presente ensayo traza ese límite, y se refiere sobre todo a la violencia social y política en las zonas rurales andinas.

Indagar sobre los nuevos escenarios de la violencia requiere remontarse por lo menos al escenario inmediatamente anterior, a los años 60 y 70, para encontrar allí causas, continuidades y rupturas¹. Al hacerlo observamos que antes de 1980, año en que Sendero Luminoso inicia sus acciones armadas, existía por cierto un alto grado de violencia en el campo peruano. No sólo violencia estructural —pobreza, injusticia, explotación, opresión, desprecio étnico, racismo, humillación—, sino también violencia social y política, aunque con diferencias regionales y temporales muy marcadas. Más aún: la violencia no se ejerce sólo entre dominadores y dominados, sino que se hace presente también en conflictos intracampesinos e intercomunales, entre poblaciones de puna y valle, entre ganaderos y agricultores.

En general, cuando el campesinado ejercía violencia esta llegaba a la muerte sólo en última instancia. En este mismo volumen, Remy hace referencias al caso Huayanay. Gálvez², por su parte, al estudiar el derecho consuetudinario en las comunidades campesinas, describe un largo y denso proceso de negociaciones y búsqueda de consensos en

1. En la primera parte de este ensayo retomo argumentos desarrollados en una ponencia presentada al SEPIA IV, titulada «Campesinado y violencia: Balance de una década de estudios».
2. GÁLVEZ, M.: «El derecho en el campesinado andino del Perú», en D. García Sayán, editor: *Derechos humanos y servicios legales en el campo*. CAJ/CIJ, Lima, 1987.

el cual se trata de reintegrar al comunero que transgrede las normas al seno de la comunidad, antes de ejercer violencia contra él. Cuando la violencia se dirige contra alguien que no es campesino, se trata sobre todo de abigeos o autoridades locales. Sin embargo, todas las violencias previas resultan juego de niños comparadas con la que se desata en la década de 1980.

Valderrama y Escalante, dos antropólogos que vivieron largo tiempo entre los abigeos de Cotabambas (Apurímac), área de los *ccorilazos*, idealizados por sus costumbres y sus fiestas violentas en la literatura indigenista, se refieren así a los cambios:

«En años recientes la zona cambió a raíz de la incursión de las columnas de Sendero Luminoso en varios poblados de Cotabambas. Mataron a gringos, gamonales y abigeos, declarando así su guerra. Inmediatamente después, patrullas del Ejército peruano se hicieron presentes en la zona provocando el fenómeno de militarización que va desdoblado de comunidades nuestro país. Estas comunidades de abigeos, *tajas* o *suas*, que en esencia son campesinos arraigados a sus tierras, a su ganado, que tienen a su familia con ellos, vivieron entre el fuego cruzado de bandas móviles, hombres armados profesionales en una guerra que produce bajas en ambos bandos pero que diezma principalmente a la población de la zona. Grupos íntegros de abigeos han sucumbido a manos de SL y otros tantos han desaparecido en las bases militares de Qolliurqui, Mara y Huaquirá.»³

El contraste, sobre todo con las décadas de 1960 y 1970, es notorio. Esa es la época de auge de la organización y movilización campesinas, en la cual los estallidos de violencia esporádicos y aislados ceden ante el inicio de una «larga marcha» de organización y lucha por derechos básicos como tierra, escuela, derechos ciudadanos o la propia migración a las ciudades. Paradójicamente, o quizá por ese mismo proceso de organización, en esos años la violencia disminuye en los Andes.

Menciono dos cifras. Entre 1958 y 1964 tuvo lugar en este país el movimiento campesino más importante de América del Sur de esa época. «Tierra o muerte» fue el lema tras el cual centenares de miles de campesinos recuperaron centenares de miles de hectáreas. Era la época del joven Hugo Blanco en La Convención, la época que inspira las novelas de Manuel Scorza sobre la sierra central. En los movimientos campesinos de todos esos años fallecieron sólo 166 personas⁴; menos que en los primeros diez días de agosto del presente año.

En los años 70 se desata otra oleada de movilizaciones, ya no sólo rurales sino también urbanas. Son movimientos regionales, sindicales, barriales, que culminan en dos grandes paros nacionales en 1977 y

3. VALDERRAMA, R. y ESCALANTE, C.: «Nuestras vidas (abigeos en Cotabambas)», en Aguirre y Walker, editores: *Bandoleros, abigeos y montoneros. Criminalidad y violencia en el Perú, siglos XVIII-XX*. IAA, Lima, 1986.

4. GUZMÁN, V. y VARGAS, V.: *El campesinado en la historia. Cronología de los movimientos campesinos 1956-1964*. IDEAS, Lima, 1981.

1978. Para referirnos estrictamente al campo, entre los años 74 y 79 decenas de miles de campesinos recuperan decenas de miles de hectáreas, y el número de muertos es siete⁵.

El escenario de los 80 es, pues, realmente nuevo. Sin embargo, no surge de la nada, no aparece de repente como un hongo después de la lluvia. Quisiera referirme a una sola de las múltiples causas que explican esta mutación⁶: el relativo vacío de poder en el cual germina esta nueva violencia.

Luego del fracaso de la reforma agraria, que con la creación de SAIS y CAP revirtió la tendencia principal a la parcelación de latifundios y avance de la economía campesina, se produce un repliegue del Estado en el campo. Este se agudiza con la crisis económica que coincidentemente se inicia en la segunda mitad de los años 70. Ya para entonces los terratenientes y parte de los poderes locales tradicionales también se habían retirado o habían visto su poder resquebrajado. Conforme avanza la nueva década, las empresas asociativas surgidas de la reforma agraria quedan como desperdigadas guarniciones semiabandonadas y desmoralizadas en medio del relativo vacío de poder que va dejando dicho repliegue.

En esa coyuntura, diversos actores se lanzan a cubrir ese vacío relativo. En algunos valles de la costa o zonas como Arequipa, son burguesías agrarias las que tratan de hacerlo. En otras partes son nuevos poderes locales. En zonas de Cajamarca, por ejemplo, se produce una alianza de comerciantes, abogados, policías y abigeos. Pero contra estas u otras alianzas similares compiten organizaciones campesinas: federaciones departamentales, federaciones de rondas. A llenar ese vacío concurren también en diferentes lugares ONG, iglesias, partidos de izquierda, narcotraficantes, Sendero Luminoso. De la forma en que estos actores existan, se enfrenten o se coaliguen entre ellos, dependerá el perfil de los nuevos poderes y también en buena medida el grado y el carácter de la violencia en una determinada región.

Surgen así escenarios ya clásicos para los análisis de la década de 1980, como el que configuran las rondas campesinas de Cajamarca y

5. GARCÍA SAYÁN, D.: *Tomas de tierras en el Perú*. DESCO, Lima, 1982.

6. Otros trabajos estudian con mayor amplitud las causas del fenómeno. Véase, entre otros: FAVRE, H.: «Sendero Luminoso, horizontes oscuros», en *Quehacer*, Nº 31. DESCO, Lima, octubre de 1984, pp. 25-34; DEGRIGORI, C.I.: «Sendero Luminoso: I. Los hondos y mortales desencuentros. II. Lucha armada y utopía autoritaria». Documentos de trabajo Nº 4 y 6. IEP, Lima, 1985; *Qué difícil es ser Dios. Ideología y violencia política en Sendero Luminoso*. El zorro de abajo ediciones, Lima, 1989 y *El surgimiento de Sendero Luminoso. Ayacucho 1969-1970: Del movimiento por la gratuidad de la enseñanza al inicio de la lucha armada*. IEP, Lima, 1990; GRANADOS, M.: «El PCP Sendero Luminoso: Aproximaciones a su ideología», en *Socialismo y Participación*, Nº 37. CEDEP, Lima, marzo de 1987, pp. 15-36, así como MANRIQUE, N.: «La década de la violencia», en *Márgenes*, Nº 5. SUR, Lima, 1989, pp. 137-182.

Piura, o el caso de Puno, estudiado por Rénique⁷. Allí, lo que él llama «bloque pro-comunero» incluye no sólo la Federación Departamental Campesina sino también clases medias urbanas, partidos políticos, ONG, la iglesia del sur andino. Ellos se enfrentan a otro bloque que tiene como punta de lanza a los gerentes de las empresas asociativas. En la zona del Huallaga son los narcotraficantes los que imponen su presencia a sangre, fuego y dólares. En otras zonas es SL. Voy a referirme a este último actor.

Sendero significa una ruptura con respecto a la tendencia principal de desarrollo de la sociedad rural, especialmente del campesinado, que alcanza su auge en los años 60 y 70. Pero al mismo tiempo, significa en cierta medida continuidad y superación cualitativa de la vieja cultura de mistis y gamonales. Una serie de rasgos como los castigos corporales, las latigueras, los cortes de pelo que SL realiza en las zonas en las cuales va construyendo su poder, son heredadas del viejo poder misti, cuyo autoritarismo se potencia con la adopción del marxismo-leninismo-maofismo (m-l-m).

En efecto, ambas tradiciones se refuerzan mutuamente. El m-l-m le da la posibilidad a esas capas mestizas provincianas de dotarse del proyecto nacional que nunca tuvieron, salvo embrionaria y efímeramente luego de la guerra con Chile⁸. El m-l-m le da nuevos bríos a una antigua intelectualidad mestiza provinciana que existía por lo menos desde los años 20 de este siglo. En esos tiempos había asumido más bien posiciones indigenistas⁹. A partir de los años 50 y 60, muchos de esos intelectuales adoptan el marxismo. Uno de esos núcleos, el más orgánico, es el grupo ayacuchano que da origen a SL. Por otro lado, la tradición gamonal le da a esa vertiente m-l-m la posibilidad de establecer lazos con las poblaciones campesinas andinas, aprovechando sus aspectos más autoritarios, los reflejos aún subsistentes de sumisión a un poder vertical. De esta forma, SL se convierte verdaderamente en una nueva etapa del marxismo, que potencia los aspectos más autoritarios de las anteriores.

Sin embargo, tampoco habría que recalcar demasiado en su originalidad. Ahora que se han derrumbado los llamados socialismos reales, ha podido verse con claridad cómo la vertiente estalinista que se impuso en Europa Oriental significaba en grado importante la restauración, bajo formas aparentemente nuevas, de las viejas estructuras imperiales zaristas, o de recentralización del poder Han en el caso de

7. RÉNIQUE, J. L.: «La batalla por Puno. Violencia y democracia en la sierra sur», en *Debate Agrario*, N° 10. CEPES, Lima, enero-marzo de 1991, pp. 83-108.

8. Véase MANRIQUE, N.: *Yawarmayo: Sociedades terratenientes serranas, 1879-1910*. DESCO, Lima, 1988.

9. Véase el artículo de REMY, M.I. en este volumen. También, POOLE, D.: «Ciencia, peligrosidad y represión en la criminología indigenista peruana», en Aguirre y Walker, ob. cit.

China. En otras palabras, la revitalización de antiguas estructuras en crisis y un rechazo a la modernización¹⁰.

En nuestro caso, SL constituiría una reacción brutal frente a un proceso de modernización muy acelerado de sectores mistis de la sociedad provinciana andina, que tratan de restaurar aspectos fundamentales de la situación anterior a las grandes movilizaciones campesinas que resquebrajaron el orden tradicional. Me refiero a lo que Portocarrero¹¹ llama la «dominación total», lo que Cotler¹² denominaba «triángulo sin base». Es decir, la dominación de los gamonales sobre campesinos sin lazos *políticos* entre ellos. Si tuviésemos que definir las últimas décadas podríamos verlas como la cerrazón de la base del triángulo a partir de la multiplicación de organizaciones horizontales que agrupan a las poblaciones campesinas. SL las desconoce y trata de quebrarlas o someterlas para que todo pase por el partido que «lo decide todo», como antes lo hacían los viejos gamonales.

Esta reacción brutal contra la modernización se da entre los sectores menos aptos de la sociedad provinciana andina para incursionar ventajosamente en el mercado. Golte y Adams¹³ estudiaron migrantes llegados a Lima de diferentes zonas del país. Entre ellos los de Asillo (Puno). Los autores siguen a los mistis y a los indios que migran de Asillo y constatan la desazón y desesperación de los primeros cuando ven que, ya en la capital, los indios tienden a ser mucho más flexibles y aptos para incorporarse favorablemente al mercado, mientras ellos se quedan como pequeños empleados, *dependientes* que, en medio de la crisis, van viendo cómo sus ingresos se deterioran mientras los antiguos indios incursionan con variada fortuna en lo que De Soto ha llamado «el otro sendero».

Los menos aptos resultan los más atemorizados por el proceso de modernización. En el caso específico de la dirección originaria de SL, son los que Weber llamaría *literati*¹⁴: maestros y profesores universitarios que, frente a la elite criolla y especialmente limeña, extrovertida, transnacionalizada, se sienten más nacionales, más «auténticos». Por otro lado, frente a la población campesina indígena se sienten más capaces, más instruidos y, por tanto, con el derecho y el deber de llevarles la luz, de mostrarles el Sendero Luminoso. Más aún: tienen la necesidad de hacer alianza con ellos para su enfrentamiento con las elites criollas. Si nos aventuramos todavía más en el terreno de las

10. Véase PELLICANI, L.: «El comunismo y la modernización», en *Leviatán*, II Época, Nº 43-44. Primavera-verano de 1991, pp. 93-106.

11. PORTOCARRERO, G.: «La dominación total». PUC, Lima, 1984 (mimeo).

12. COTLER, J.: «La mecánica de la dominación interna y del cambio social en el Perú», en *Perú Problema*, Nº 1. IEP, Lima, 1969, pp. 153-197.

13. GOLTE, J. y ADAMS, N.: *Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*. IEP, Lima, 1987.

14. Debo esta sugerencia a Julio Cotler.

elucubraciones, esta podría ser una larga historia cuyo primer antecedente sería el de Gonzalo Pizarro casándose con una princesa inca y tratando de establecer en el Perú un reino en el cual, bajo dirección de los conquistadores, se otorgue un papel destacado a las elites indígenas.

Sin embargo, después de los cambios democráticos producidos en el campo, no pueden presentarse como mistis que desean una alianza con los indios, como podía suceder en los años 20¹⁵. En ese sentido, el m-l-m les ofrece una salida bastante airosa. Bajo el barniz de la alianza obrero-campesina, los viejos mistis regresan convertidos en proletarios a aliarse con los antiguos indios convertidos en campesinos o migrantes. No son literalmente los mismos viejos mistis, así como Stalin no era un Romanov tratando de recuperar su corona. Sin embargo, la estructura final es parecida y quizá eso explique una de las incógnitas de SL, que es su silencio sobre la dimensión étnica de la realidad peruana. No hay una sola línea en sus documentos oficiales sobre el problema étnico-racial en el Perú, y cuando escriben en *El Diario* sobre este tema es para insultar a «indigenistas llorones» como José María Arguedas¹⁶. Cuando en su accionar toman en cuenta elementos andinos, como el idioma quechua o la música, lo hacen de manera instrumental, estrictamente como herramientas para la mejor difusión de su línea política.

Lo sorprendente es que a pesar de la crisis, el bloqueo de la modernización y el desgaste del mito del progreso, hasta el momento esta reacción ante el proceso de modernización no llega a hacerse masiva. Dejemos entre signos de interrogación qué pasará de aquí en adelante. A diferencia por ejemplo de Irán, donde la utopía fundamentalista de los ayatolas se volvió de masas y vimos a jóvenes iraníes muriendo por millares en la frontera de Irak, en el Perú la utopía senderista se mantiene como utopía de cuadros. ¿Por qué?

Entre otras causas, porque la gran mayoría de la población rural ha seguido otro camino. En las décadas de 1950, 60, 70, en un contexto económicamente expansivo y socialmente muy poroso, ha estado luchando por mayor participación en el mercado, en la sociedad nacional y en el sistema político. Ese camino tiene las siguientes características: es un camino muy pragmático frente a la hiperideologización de SL. Es un camino de democratización social frente al autoritarismo extremo

15. He resaltado hasta aquí la dicotomía tradición-modernidad. Quisiera poner énfasis ahora en la dicotomía democracia-autoritarismo. Porque hace tiempo fueron superadas las polaridades lineales entre tradición y modernidad, con la aculturación como final feliz del recorrido. El propio SL resulta muy ambiguo, porque si bien, *de facto*, es una opción antimoderna, se autopercebe portador de «la ciencia del marxismo-leninismo», según ellos la más avanzada.

16. Véase J. C. F.: «Pensamiento Gonzalo: marxismo del nuevo siglo (VII)», en *El Diario*. Lima, 9.6.88, p. 12.

de SL. Un camino que opta por economizar la violencia, en comparación a SL que la exagera explícitamente¹⁷.

Quiero referirme a una cuarta característica, y es que este camino mayoritario que sigue la sociedad rural es en todos los planos incluyente: a nivel social, cultural y simbólico; y también político. Es un camino muy sincrético, muy «impuro»¹⁸, en el sentido de que lo mezcla todo. Más que impuro, sin pecado original, como afirma Manuel Castillo¹⁹.

Esta vocación incluyente se refleja en la forma que adquieren las organizaciones sociales, es el signo que marca también el voto político²⁰ y se revela hasta en manifestaciones culturales como la religión, la música o la culinaria.

¿En qué medida esto tiene que ver con tradiciones muy antiguas? Urbano²¹ afirma que en el siglo XVI las poblaciones andinas mostraron una capacidad muy grande de comprender al Otro; no sólo de comprenderlo, sino de asimilar un conjunto de categorías tan abismalmente diferentes como las que traían los europeos. Por otro lado, Richard Morse²² se refiere a la vocación política incluyente (católica) de los españoles en contraste con la vocación excluyente de los anglosajones en su colonización de la América del Norte. Constatar la validez de estas hipótesis está fuera de los límites de este artículo.

Quisiera referirme más bien al contraste con SL, que es un proyecto altamente excluyente, deuteronomico, preocupado hasta la sangre y la muerte por la pureza. Ellos solos contra el mundo. El ejemplo urbano de Raucana es prototípico. Ese asentamiento rodeado de muros es el ejemplo visual del nuevo Estado senderista.

¿Por qué surge esta opción excluyente? Considero que conforme el contexto económicamente expansivo y socialmente poroso se va cerrando, los que quedan fuera van reaccionado. En ese sentido, quizá los primeros en percibir los límites de la incorporación, en visualizarse excluidos, fueran ciertas capas de universitarios. Los canales de ascenso social se obturan en las universidades nacionales ya en los años 70,

17. El capítulo «La cuota» del libro de Gorriti (GORRITI, G.: *Sendero. Historia de la guerra milenaria en el Perú*. Tomo I. Editorial Apoyo, Lima, 1990) es muy ilustrativo al respecto. Basta, además, saber cuáles son los aportes que SL hace al marxismo según el propio SL. Ellos son la militarización de los partidos comunistas, la universalización de la guerra popular y la construcción de un comunismo de guerra en el Perú y luego a nivel internacional en las próximas décadas (PCP: «Documentos fundamentales del primer congreso del Partido Comunista del Perú (Congreso marxista, congreso marxista-leninista-maoísta, Pensamiento Gonzalo)», en *El Diario*, 7-2-1988).

18. Véase DOUGLAS, M.: *Pureza y peligro: Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*. Siglo XXI ed., Madrid, 1973.

19. CASTILLO, M.: «Comentario a 'Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres'», en *El zorro de abajo*, Nº 7. Lima, junio de 1987, p. 72.

20. DEBREGORI, C. I. y GROMPONE, R.: *Elecciones 1990. Demonios y redentores en el nuevo Perú. Una tragedia de dos vueltas*. IEP, Lima, 1991

21. URBANO, H.: «Modernidad en los Andes: Un tema y un debate», en H. Urbano, compilador: *Modernidad en los Andes*. Debates Andinos Nº 17. Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco, 1991.

22. MORSE, R.: *El espejo de Próspero*. Ed. Siglo XXI, México, 1983.

a partir de las leyes del gobierno de Velasco. Se da entonces lo que Lynch²³ llama «masificación sin proyecto». Hoy somos el tercer país con desocupados con título universitario en todo el mundo. Quizá sea entre estas capas intelectuales, entre esos jóvenes con educación superior al promedio donde comience a sentirse primero la exclusión. SL, ubicado en Ayacucho, en la universidad más incongruente porque es la más moderna de provincias ubicada en una de las zonas más arcaicas, olfatea esa base social y la trabaja.

Aquellos que avanzan por la vía pragmática tienen un conjunto de mecanismos para persistir en la incorporación todavía en los 70 e incluso en plena crisis en los 80. Primero están las tomas de tierras, la reforma agraria y la migración a las ciudades o a la selva; luego la expansión del cultivo de coca y el *boom* del narcotráfico. Paralelamente la «informalidad», los microempresarios y, en épocas más recientes, las organizaciones femeninas llamadas «de supervivencia». Si bien las puertas se van cerrando, subsisten durante largo tiempo canales y esperanzas.

Sendero recluta entonces fundamentalmente entre jóvenes con educación superior al promedio, convalidando las tesis de Henri Favre²⁴, quien afirmaba que la columna vertebral de SL estaba compuesta por intelectuales mestizos y por jóvenes «descampesinizados y desindianizados». Este perfil está corroborado por un estudio de Denis Chávez²⁵ sobre los inculcados por terrorismo en las cárceles de Lima.

También estas capas buscan, a través de SL, ascenso social; no por la vía del mercado, sino por la vía del «nuevo» Estado²⁶. Por otro camino, buscan «superarse», palabra muy peruana. Y logran enraizarse o tener influencia en sectores campesinos con poca tradición de organización democrática. Logran éxito en tanto enfrentan contradicciones que afectan al campesinado: tierra en algunas zonas, abusos de comerciantes o de poderes locales; y en tanto imponen un orden autoritario. Pero incluso en zonas con poca tradición democrática el límite llega, primero cuando ese orden se impone de manera extremadamente violenta; segundo, cuando quieren organizar la economía de acuerdo con sus planes de «comunismo de guerra».

Es entonces que SL entra en contradicción con la lógica de reproducción del campesinado y se producen una serie de reacciones. La primera de ellas es la migración a las ciudades. La segunda, que crece en los últimos años, es la organización de «comités de defensa civil»,

23. LYNCH, N.: *Los jóvenes rojos de San Marcos. Radicalismo universitario de los años 70*. El zorro de abajo ediciones, Lima, 1990.

24. FAVRE, H.: «Sendero Luminoso», ob. cit.

25. CHÁVEZ, D.: *Juventud y terrorismo. Características sociales de los condenados por terrorismo y otros delitos*. IEP, Lima, 1985.

26. Véase DEGREGORI, C. I.: «Ayacucho 1980-1983: Jóvenes y campesinos ante la violencia política», en H. Urbano, editor: *Poder y violencia en los Andes*. Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco, 1991.

en vinculación más o menos estrecha con las FF.AA. En los años 83-84 las FF.AA. habían tratado de organizar esos comités, pero fracasaron por la forma sumamente impositiva como se quisieron implantar, y porque el campesinado no los sentía como una necesidad²⁷. A partir de 1989, en muchos casos los comités se organizan por iniciativa campesina.

Queda planteada una pregunta: en qué medida SL impacta en el imaginario campesino. Hemos dicho que se enlaza con los aspectos más autoritarios de ese imaginario: el clientelismo, la necesidad de protección y de intermediación. SL aparece como un patrón bueno, imponiendo un orden muy moralista, muy «tradicional»: castigando al marido infiel, al alcohólico, etcétera.

Con la crisis hay dos rasgos de las sociedades rurales precapitalistas que afloran con fuerza y deberían favorecer a SL. Uno es lo que Foster llamó «la imagen del bien limitado». Según esa visión, los bienes de una sociedad serían como una torta constante. Entonces, si alguien aparece con más bienes que el promedio, quiere decir que está quitándole su parte a otro(s). Surgen así la envidia, la cerrazón sobre sí mismos y otros mecanismos de «nivelación hacia abajo», que encajan netamente con el «comunismo de guerra» que propugna SL y con lo que he llamado «paranoia funcional»²⁸: una desconfianza generalizada que es parte constitutiva de SL y que de alguna manera ha permeado hasta el lenguaje popular donde ahora, por ejemplo, la palabra «soplón» es muy usada.

Sin embargo, sorprendentemente, la nivelación hacia abajo y la paranoia funcional no alcanzan en el campo la fuerza suficiente como para volcar a la población masivamente a favor de SL. Parecen tener un mayor potencial en los sectores urbanos de pobreza absoluta, especialmente en Lima, entre los hijos de la crisis, sin futuro. En el imaginario campesino, sorprendentemente, parecerían resistir mejor los viejos mitos: la educación, el progreso. Sólo una investigación empírica podría corroborar la validez de estas afirmaciones.

FUTUROS ESCENARIOS POSIBLES

El peor escenario sería un genocidio a la guatemalteca. Por el perfil social y étnico de nuestro país, una escalada de violencia sería aquí mucho más parecida a la que tuvo y todavía tiene lugar en Guatemala, que a lo que sucedió en el Cono Sur en los 70. Influyen a favor de este escenario la incapacidad del Estado, la deslegitimación de los partidos

27. Es necesario explicitar que durante largos años SL ha mantenido presencia en zonas rurales como Ayacucho, entre otras causas por el accionar de las FF.AA. Mientras SL «tiene mil ojos y mil oídos», la Fuerza Armada, sobre todo en los primeros años, era ciega y reprimía indiscriminadamente.

28. Véase DEBREGORI, C. I.: *El surgimiento de Sendero Luminoso*, ob. cit.

y la erosión de las organizaciones sociales. Influyen en su contra el contexto internacional, la capacidad de reacción que a pesar de su debilidad muestran todavía las organizaciones sociales y también el propio perfil del ejército peruano, que a pesar de violar los derechos humanos carece, felizmente, de un proyecto genocida hegemónico como el que tenían las FF.AA. de Argentina, Chile o Guatemala hace alrededor de quince años; y de un liderazgo dispuesto a llevarlo a la práctica.

Una segunda posibilidad es la prolongación de la situación actual. Una mezcla de liberalismo económico y militarización creciente, con unas FF.AA. que retoman en cierta manera la propuesta del general Huamán, jefe del comando político-militar de Ayacucho en 1984; una mezcla de asistencialismo, paternalismo populista y represión. Ante lo que Americas Watch llamaba ya en 1984 «abdicación de la autoridad democrática» por parte del Estado, y ante el colapso de los partidos políticos, esto lleva a la resurrección desfigurada de lo que en la época del gobierno del general Velasco (1968-75) se llamó «binomio pueblo-Fuerza Armada». Es lo que tenemos *de facto* en aquellas zonas rurales donde proliferan los «comités de defensa civil». Por ausencia de mediadores, la sociedad rural organizada, o lo que queda de ella, o lo que se va recomponiendo ya en lucha contra SL, se vincula directamente con las FF.AA. Este escenario produce un clima general autoritario que revierte, al menos en parte, el proceso de democratización de las décadas previas.

El tercer escenario, el más difícil, sería la puesta en práctica de una estrategia de pacificación democrática; que coloque la conducción de la lucha contra SL en manos del gobierno civil y otorgue un papel fundamental a los gobiernos locales y organizaciones sociales. Ello implica una reorientación del programa económico de modo que, como mínimo, incluya la variable guerra en sus objetivos y en sus cálculos y se preocupe del agro en general y del agro andino en particular. Las posibilidades de esta alternativa pasan por la recuperación y renovación de los partidos, la consolidación de un sistema político y la forja de un acuerdo nacional sobre pacificación. Mientras ello no se logre, crecerá el gran vacío, el hueco negro en el cual SL sigue desarrollándose.

Ricardo Vergara

LA CIUDAD Y EL CAMPO: ¿UNA DANZA ETERNA?

Al capitalismo le basta —añotaba Mariátegui— la posesión de la ciudad, los bancos, las fábricas y los mercados para dominar toda la economía de un país. Y por esa razón, añadía con ironía, bien pueden los capitalistas dejar a los campesinos la ilusión de ser los dueños del campo¹. A los campesinos... y a algunos promotores contemporáneos del desarrollo y el igualitarismo rural, deberíamos agregar nosotros, acogiéndonos al argumento y duplicando la ironía.

Enemigos más o menos declarados de la diferenciación campesina, la emigración rural, la mercantilización, la tecnología occidental y las ciudades, este tipo de promotores (muchas veces pretendidos marxistas) son los nuevos herederos de Fourier, Considérant y Cabet que —aprovechando las nuevas y extraordinarias condiciones que genera la cooperación internacional para el desarrollo— se dedican con entusiasmo a la construcción de utopías socialistas².

Aparte de lo injusto que resulta para la memoria de Marx o de Lenin terminar como mentores de estas acciones, nada de malo tendrían tales esfuerzos si no fuera porque desperdician una gran cantidad de recursos que, utilizados de otra manera, podrían producir grandes efectos multiplicadores. Los desperdician no solamente porque los réditos de los proyectos productivos suelen ser magros sino, y esto es lo más grave, porque tienden a bloquear el surgimiento y el progreso de los gérmenes empresariales pueblerinos. Por esta razón, y aunque suene

1. MARIÁTEGUI, J. C.: «La urbe y el campo», en *El alma matinal y otras estaciones del hombre de hoy*. Ed. Amauta, Lima, 1970, p. 48.
2. Se puede confrontar a este respecto las opiniones de Marx y Engels sobre lo que llamaron «el socialismo y el comunismo crítico-utópicos». «Manifiesto del Partido Comunista», en *Obras escogidas*, tomo I, p. 48, Ed. Progreso.

excesivo, pueden ser considerados como los representantes modernos del anticapitalismo reaccionario.

Sabemos que no basta etiquetar una realidad, y nada ganaríamos en el análisis del fenómeno que nos preocupa si solamente enjuiciáramos el activismo de los promotores (muchas veces exculpados porque «hacen lo que pueden»), el de las financieras (a quienes por «buenas gentes» muchas veces las «engañan») o el de los intelectuales (que después de todo buscan «procesos alternativos»). Lo que se requiere es encarar el problema de fondo: la existencia de una ideología internacional que —urge reconocerlo— no puede exhibir grandes logros a pesar de estar dotada de grandes medios económicos.

Aprovechemos pues la oportunidad que nos brinda el hablar de las relaciones entre el campo y la ciudad para enjuiciar esta ideología.

EN EL INICIO FUE EL PECADO

La pregunta inicial que debemos plantearnos si queremos establecer la naturaleza y tendencia de las relaciones que mantienen la ciudad y el campo es en realidad muy abstracta pero no por eso menos necesaria. Ella interroga sobre cuál es la esencia de ambos conceptos y nos obliga a transitar con audacia por linderos que nos son ajenos.

Los grandes mitos, religiosos o no, suelen responder de forma literaria a las grandes preguntas que atormentan al espíritu de los hombres; son fábulas donde el realismo de una hipótesis se viste de magia. Ellas suelen ser la intuición de una gran verdad³. Comencemos pues por Adán y Eva en el paraíso.

Recordemos que Yavé Dios expulsó al hombre del Edén por traicionar su mandato y comer el fruto del árbol de la ciencia del bien y del mal. Esto es, por dejar de ser un objeto de la naturaleza, por abrir los ojos y conocer, por cometer un pecado de insubordinación y orgullo, por reconocerse como sujeto, o, si se prefiere —y esta es mi opinión— por haberse hecho hombre.

La gran intuición que contiene esta fábula cristiana es la de reconocer que el surgimiento del hombre traiciona la lógica de la naturaleza. Si —como admiten hoy en día los científicos— el universo viene operando durante miles de millones de años a través de procesos aleatorios que generan resultados mediante selección natural⁴, entonces, independientemente de las convicciones políticas o religiosas que se sostengan, la aparición de una voluntad (individualizada e individualizable) que conoce y pretende fue una traición a la lógica sistémica de los siglos.

3. «Las religiones y las mitologías de los pueblos son productos de la razón que se hace conciente. Aunque parezcan todavía tan insuficientes, tan pueriles, sin embargo contienen un momento de la razón: el instinto de la racionalidad los fundamenta.» HEISEL, J. G. F.: *Introducción a la historia de la filosofía*. Ed. SARPE, 1983, p. 131.

4. Cfr. entrevista con el físico Steven Weinberg (Premio Nobel 1979), en *Facetas*, Nº 3, pp. 28-33, 1990.

Sólo mediante el conocimiento puede el hombre forzar el destino que se realiza probabilísticamente y gracias a él puede pedirle a la naturaleza lo que ningún animal pudo: que obedezca su voluntad⁵. Por eso Yavé Dios es sabio cuando proclama: «He ahí al hombre *hecho como uno de nosotros*, conocedor del bien y el mal.»⁶ Esta es la grandeza del hombre y su culpa. Haberla intuido es el origen del sentimiento culpable que posee la cristiandad⁷.

Imagino que el primer arte creado por el hombre debió ser el de administrar. Durante el gran lapso que transcurre desde que abandona la condición de animal y el momento en que descubre la agricultura, no puede haber sido sólo una criatura errante; su primera capacidad debió ser la de controlar un espacio y poseerlo desde una racionalidad cuya eficacia había dejado de ser aleatoria. Dónde estar en invierno y dónde en el verano; quiénes cazan o recolectan; quiénes almacenan y distribuyen; quién es el interlocutor de la divinidad; quién manda, quién obedece y quién defiende debieron ser decisiones que el hombre ejecutaba desde una centralidad administrativa probablemente vinculada a la sacralización de un espacio central.

Si los planteamientos de Jane Jacobs son correctos, antes de que se descubriera la agricultura los hombres controlaban el espacio desde un conjunto de asentamientos comandados por una ciudad y habría sido allí, en ese centro urbano consagrado al intercambio, que «disponía de una economía local creadora», donde fue posible desarrollar la «revolución agrícola». La imagen de una mujer genial, habitante transitoria de una cueva, que aprovechó su tiempo libre para descubrir la agricultura es —después de leer a Jacobs— tan ilusa como la economía de Robinson Crusoe⁸.

Vistas las cosas de esta manera, podemos concebir que el descubrimiento de la agricultura —y especialmente su propagación en el medio rural— debió representar, antes que una ruptura, una reconciliación con la naturaleza. Sobre esto razona bien Spengler:

«Plantar no es coger cualquier cosa sino producirla. Pero así, deviene uno mismo planta, es decir campesino. Se echan raíces en el suelo que se cultiva. El alma humana descubre un alma en el paisaje, un nuevo encadenamiento del ser a la tierra se anuncia como debiendo ser un nuevo modo de sentir. De hostil, la naturaleza deviene nuestra amiga, nuestra madre.»⁹

5. «Lo profano es el reino espiritual de lo existente, es el reino de la voluntad que se pone en la existencia.» HEBEL, J. G. F.: *Filosofía de la Historia*. Ed. Zeus, 191, pp. 460-1.
6. *La Biblia*, Génesis, 3,22. Ed. Católica, p. 32.
7. Así, por ejemplo, según Max Weber para la ética calvinista «las cosas terrestres, la naturaleza humana, la carne, pertenecen al orden del pecado y de la muerte, y la salud no puede ser para el hombre otra cosa que un don totalmente gratuito de la gracia divina». ARON, R.: *Les étapes de la pensée sociologique*. Ed. Gallimard, 1967, p. 537.
8. Una horda errante difícilmente podría haber seleccionado las semillas, controlado la experimentación, reiterado el proceso completo de la siembra selectiva y protegido el campo de experimentación. JACOBS, J.: *La economía de las ciudades*. Ed. Península, pp. 9-57.
9. SPENGLER, O.: «La decadencia de Occidente», en CHAOY, F.: *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*. Ed. du Seuil, 1965, p. 423.

Sin embargo, se equivoca Spengler cuando supone —en ese mismo texto— que el arte era «absolutamente extraño al cazador y al pastor» puesto que, como vimos anteriormente, el hombre aprendió a administrar mucho antes que a sembrar.

Sabiendo que naturaleza y artificio son los contrarios irreductibles de la presencia humana, resulta fácil entender que en el campo el hombre es hijo de la naturaleza mientras que en la ciudad es un creador y, por tanto, un hombre libre. En el campo y con la ayuda exorcizante de los mitos, el hombre pretende olvidar la afrenta que renueva día a día, privilegiando una especie y desechando otra mientras reniega de su negatividad humana. Por el contrario, y con ayuda de la ciencia, en la ciudad aquel hombre que supera el miedo impuesto por la voluntad del azar desarrolla su pasión por un mundo mejor¹⁰.

Que sea en la ciudad y no en el campo tiene que ver con la diferencia que existe entre ambos espacios. Como anotaba Mariátegui, entre ellos existe «una diferencia de mentalidad y de espíritu que emana de una diferencia de función. En el panorama de una sociedad, la ciudad es la cima y el campo es la llanura». Por eso, concluye, «la ciudad es la sede de la civilización»¹¹.

No pensemos, sin embargo, que ambas realidades engloban homogéneamente a todos sus pobladores; ambos espacios tienen sus disidentes. Los del campo huyen de la miseria que les impone el medio y migran apostando por sí mismos al zambullirse en la vorágine de la vida urbana. Los de la ciudad no son tan audaces: reniegan de la ciudad pero no osan abandonarla. Igual si piensan —como los populistas— que en el campo aislado del mal existe un paraíso que deben preservar o —como los fascitizantes— que la ciudad alimenta las actitudes disolventes del individualismo, el socialismo, el racionalismo y el cosmopolitismo, la mayoría de quienes militan en la «anticidad» rehúyen vivir en el campo. La razón es fácil de explicar: todos ellos han probado el fruto de la ciencia del bien y del mal. Que otros carguen con el tremendo peso del Edén.

LA HISTORIA COMO REITERACIÓN O PROCESO

Quisiera dedicar este acápite a demostrar que cuando el discurso de las ciencias sociales sustituye la oposición que enfrenta la naturaleza y el

10. «El miedo es la base de todo; el miedo de lo misterioso, el miedo de la derrota, el miedo de la muerte (...) En este mundo podemos comenzar a entender un poco las cosas y a dominarlas un poco con ayuda de la ciencia, que se ha abierto paso frente a la religión cristiana, frente a las iglesias, y frente a la oposición de los antiguos preceptos (...) La ciencia puede enseñarnos a no buscar ayudas imaginarias, a no inventar ayudas celestiales sino, más bien, a hacer con nuestros esfuerzos que este mundo sea un lugar habitable, en lugar de ser lo que han hecho de él las iglesias en todos estos siglos.»
RUSSELL, B.: *Por qué no soy cristiano*. Ed. Sudamericana, 1973, p. 33.

11. MARIÁTEGUI, J. C.: «La urbe y el campo», ob. cit., p. 48.

artificio —contrarios irreductibles de la presencia humana sobre la tierra— proyectándola en la contradicción ciudad-campo, comete un gran error.

Comencemos por una constatación evidente: el desarrollo de los países capitalistas avanzados ha mostrado con claridad que ciudad y campo, más que contrarios irreductibles, son momentos distintos del desarrollo capitalista. La sociedad predominantemente rural es esencialmente el pasado; la predominantemente urbana, el futuro. Engels, y con él todo el marxismo, se equivoca cuando piensa que la supresión del modo de producción capitalista es el antecedente necesario para suprimir la contradicción ciudad-campo¹². Y es probable que la pretensión de aminorar la potencialidad urbana de las capitales haya sido uno de los principales errores cometidos en los experimentos socialistas.

Para probar la verdad de esta refutación no es necesario apelar a la filosofía. La evolución contemporánea de los países capitalistas avanzados es una prueba terminante: en ellos el campo —lo que queda de él— ha dejado de ser «rural». El número de los campesinos se ha reducido hasta el límite de lo irrelevante (en ningún caso superior al 5%), las condiciones tecnológicas de su trabajo son equivalentes a las industriales, su vida cotidiana y su mentalidad son urbanas, la eficiencia y la eficacia de sus fundos responde a criterios mercantiles y su organización ha abandonado las modalidades tradicionales¹³.

Obviamente, esta evolución no ha resuelto la contradicción que opone naturaleza y artificio. Diríamos, más bien, que la ha agudizado puesto que hoy más que nunca el problema ecológico es crítico. Pero ese es otro problema. El hombre no puede renunciar a la negatividad que constituye su rasgo más esencial, no puede volver a la condición natural. Necesitamos de la naturaleza, aprendimos a dominarla; ahora debemos incluir el deterioro del medio ambiente en la contabilidad de nuestra administración. En otras palabras, debe ser un problema racional. Sólo desde la ciencia podremos intentar mantener dentro de los límites aceptables nuestro conflicto con la naturaleza. Desde la ciencia que, obviamente, hacemos en las ciudades.

DISOLUCIÓN DEL CAMPO EN LA CIUDAD: ENTRETRELONES DE LA DANZA

El proceso de urbanización mundial que ha convertido a los países más avanzados en sociedades urbanas existe como tendencia en todos los países del mundo. Por esta razón, es comprensible que las quejas

12. Cfr. ENGELS, F.: «Contribución al problema de la vivienda», en *Obras escogidas*, tomo I. Ed. Progreso.

13. VERGARA, R.: «El desarrollo capitalista agrario en Francia». Artículo de próxima aparición.

pasadistas o pesimistas de quienes veneran el orden rural y se enemistaban con la ciudad reiteren en el Tercer Mundo los mismos argumentos que en Europa utilizaron sus antepasados para enfrentarse a la historia.

No interesa que las importaciones de productos alimenticios no destruyeran, como pensaba Sismondi, a la agricultura inglesa; no importa que las comunidades campesinas europeas hayan desaparecido defraudando la confianza de los populistas; de nada sirve que los grandes agricultores de Europa concentren de más en más el producto agrícola o que los campesinos pequeños sigan desapareciendo sin tomar en cuenta las predicciones de Chayanov, y tampoco sirve de nada que la ciudad haya construido la grandeza del primer mundo¹⁴; nada importa cuando se trata de mantenerse fieles a la utopía¹⁵.

No es extraño que quienes así piensan se sientan enemigos del progreso, puesto que quien privilegia el mito o la utopía como justificación para la acción tiende a cuestionar la razón¹⁶. Lo que dejó de tener sentido en el Primer Mundo todavía puede tenerlo entre nosotros. Somos la segunda oportunidad.

Una de las premisas fundamentales que se requiere para desarrollar la argumentación, en el sentido de que lo que no tuvo sentido allá puede tenerlo acá, es proponernos como una realidad única, sin antecedentes y sin parangón. Si la ciencia social requiere de la reiteración para establecer su imperio, aquí en nuestro país está sobrando, puesto que —según parece— muchos de nuestros populistas consideran que gracias a nuestra diversidad climática estamos exceptuados de aceptar sus generalizaciones.

Según esta ideología, en este país lo mágico tiene sentido y la historia que propugna reclama el azar. Ubiquémonos más allá de la razón¹⁷. Si en todos los países la gente migra, no importa: aquí detendremos la migración. Si en todas partes se multiplican los centros urbanos, no interesa: aquí esta multiplicación es intrascendente. Y así, a nivel del Estado o de nuestras ONG se multiplican estos propósitos,

14. Enjuiciando el papel de las ciudades durante el impulso inicial de la modernidad, Hegel afirmó: «las ciudades se nos ofrecen como reacciones contra las tropelías del feudalismo y como la primera potencia justa en sí.» HEGEL, J. G. F.: *Filosofía de la Historia*, ob. cit., p. 409.

15. Recordemos a Mariátegui: «Henri Barbusse (...) agrega que el utopista no es un verdadero revolucionario por subversivas que sean sus sinrazones. La definición es excelente.» MARIÁTEGUI, J. C.: *La escena contemporánea*. Ed. Amauta, Lima, 1970, p. 197.

16. Debe mencionarse que el mito tiene una gran fuerza mientras impulsa la fe y un gran riesgo cuando funda el fanatismo.

17. «En algunos países, el irracionalismo moderno puede interpretarse como síntoma de decadencia social; en nuestra América, tan necesitada de razón, esa mercancia importada goza de gran consumo porque es el complemento intelectual del analfabetismo y del atraso técnico y científico. El irracionalista europeo puede tolerar la ciencia a condición de que no conforme la visión del mundo... Entre nosotros, la prédica irracionalista es menos compleja: es el complemento filosófico de las pretensiones por retornar a la colonia, a la economía pastoril, a la cultura tradicional de corte predominantemente histórico-literario.» BUNGE, M.: *La ciencia, su método y su filosofía*. Ed. Siglo Veinte, 1981, p. 91.

se les convierten en políticas y terminan en fracasos. Ha llegado la hora de reconocerlo.

La historia universal es imprevisible porque es demasiado compleja la causalidad que la genera. El hombre no puede producir modelos que prevean la marcha de la totalidad concreta. Todos los eventos particulares del futuro son imprevisibles y entre ellos, mirando las cosas desde el punto de vista que nos interesa, la producción de un salto tecnológico es casi siempre sorprendente. Este es el reino donde el desconocimiento de lo que se está causando impide asomarse a lo que serán sus efectos. Aquí se hacen sinónimos la ignorancia y el azar¹⁸.

No es lo mismo cuando nos estamos refiriendo a las tendencias de la historia. Los grandes procesos sociales que demuelen las viejas estructuras sociales están sometidos a leyes generales, igual si están o no descubiertas por las ciencias sociales. Ellos aparecen moldeados por dinámicas profundas que combinan lentamente la innovación del patrón tecnológico y la adaptación cultural. A nivel de los individuos el imperio de estas leyes se expresa probabilísticamente¹⁹, y frente a ellas poco puede la voluntad política. Su existencia hace posible la vocación científica de la historia.

La tendencia general que lleva a universalizar la «sociedad urbana»²⁰ es una de las más consistentes y difundidas que jamás haya existido en la historia humana. Ella funde en una sola dos tendencias que normalmente son tomadas como demográficas pero que en realidad totalizan cuestiones sociales, económicas y culturales: la transición demográfica y la redistribución espacial de la población. Además, constituye uno de los elementos centrales del desarrollo capitalista, y todos los países —unos primeros y otros después— pasan por la experiencia.

EL DESPLIEGUE ESTADÍSTICO DE LA DANZA

En el gráfico, que es en realidad la secuencia integrada de cuatro gráficos distintos, se muestran, relacionados, la transición demográfica y el proceso de urbanización²¹. Esta combinación resume el proceso

18. En las palabras de Spinoza, «se llama casual a un hecho por falta de una comprensión penetrante..., porque la serie de causas está oculta para nosotros». Citado por BUJARIN, N.: *Teoría del materialismo histórico*. Ed. Cuadernos Pasado y Presente, p. 61.

19. Esta comprobación hace que Tolstoi se diga: «Los actos del hombre están sometidos a las leyes generales, inmutables, que se expresan por la estadística. ¿En qué consiste la responsabilidad del hombre frente a la sociedad, cuyo concepto proviene del reconocimiento de que el hombre es un ser libre? Esto es un problema del derecho.» Tolstoi, L.: *La guerra y la paz*. Ed. Oveja Negra, tomo II, p. 564.

20. La idea está tomada de Lefebvre, para quien «lo que define la 'sociedad urbana' va acompañado de una lenta degradación y desaparición del campo, de los campesinos, del pueblo, así como un estallido, una dispersión, una proliferación desmesurada de lo que antaño fue la ciudad.» LEFEBVRE, H.: *De lo urbano a lo rural*. Ed. Península, 1978, p. 15.

21. Sobre la teoría de la transición demográfica puede verse WEEKS, J.: *Sociología de la población*. Alianza Editorial, p. 66. El intento de formalizar la relación de este proceso con el proceso de urbanización es mío.

de desarrollo capitalista desde la perspectiva de la población²² que, como podemos distinguir, pasa por cuatro fases distintas que despliega la sociedad urbana partiendo de una sociedad predominantemente rural.

En la fase I, que corresponde a las sociedades tradicionales, puede distinguirse que la población total crece muy lentamente (gráfico C) debido a que el diferencial entre la fecundidad y la mortalidad es muy pequeño (gráfico B). Ambos niveles son, sin embargo, muy altos (gráfico A). La población es predominantemente rural aunque la población urbana crece más rápido que ella, no sólo por efecto de la migración sino porque es en la ciudad donde va a sentirse primero y con más fuerza la reducción de la mortalidad (gráfico D).

En la fase II la mortalidad desciende más o menos aceleradamente sin que la fecundidad le siga en el descenso (gráfico A), mientras la tasa de crecimiento de la población se acelera (gráfico B). En consecuencia, el volumen de la población comienza a crecer violentamente (gráfico C) y se desata el proceso de urbanización que lleva a que la población urbana se convierta en mayoritaria (gráfico D).

Durante la fase III comienza a descender la fecundidad y a aminorarse la velocidad con que se reduce la mortalidad (gráfico A). La tasa de crecimiento de la población comienza a reducirse (gráfico B) y la curva que registra el crecimiento de la población total pasa por un punto de inflexión comenzándose a dibujar una «s» (gráfico C). Tanto la población rural como la urbana moderan su crecimiento sin que, por tanto, lo rural deje de disminuir en términos relativos (gráfico D). El costo de oportunidad urbano de la fuerza laboral agrícola se eleva aceleradamente.

Finalmente, en la fase IV el crecimiento de la población total vuelve a ser lento (gráfico B) porque la fecundidad y la mortalidad se han reducido al mínimo (gráfico A). La población total tiende al crecimiento nulo (gráfico C) y la población rural disminuye en términos absolutos porque la demanda alimenticia se estanca con respecto al aumento de la producción, que es a su vez inducido por el incremento de la productividad.

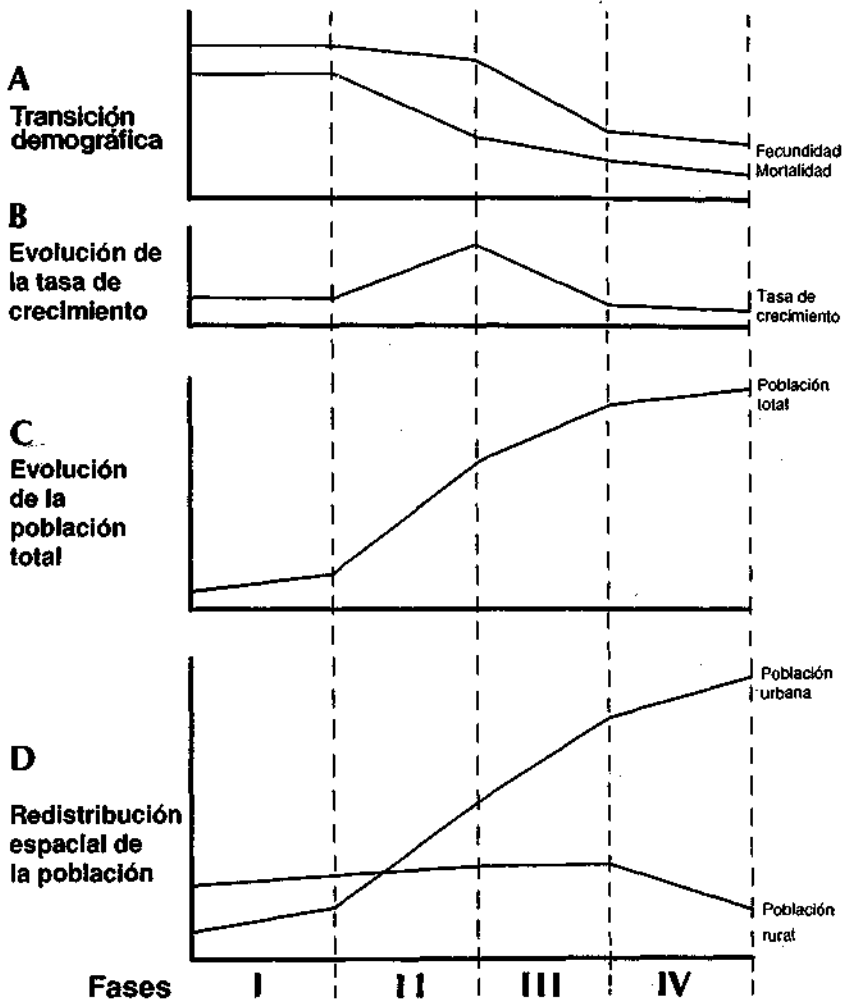
SON DOS LOS PARAÍSOS QUE ESTAMOS PERDIENDO

La emigración de los campesinos es un punto que estremece la conciencia antiurbana. Que huyan del paraíso es inaceptable para los populistas; que degraden la ciudad —recordada como antiguo Edén— es intolerable para los fascistizantes. El estremecimiento refuerza en ambos su ubicación en los linderos de la racionalidad valorativa: estos

22. Como en el caso de todo resumen, no debe esperarse que contenga todas las precisiones particulares. Por ejemplo, algunas personas objetan que en Francia la reducción de la fecundidad antecedió (bien que por poco) a la disminución de la mortalidad.

Gráfico 1

Transición demográfica y redistribución espacial de la población*



*Las curvas han sido convertidas en rectas para simplificar el modelo.

refuerzan el racismo, aquellos el romanticismo. Para los unos la ciudad invadida es un asco; para los otros la comunidad abandonada es una pena.

Sin embargo, la emigración rural es uno de los principales elementos constitutivos del desarrollo económico: es necesaria, es obligatoria y es positiva. Si la población excedentaria no migrara del campo sería imposible introducir el proceso de modernización, igual en el campo que en la ciudad.

Las sociedades que se han densificado sin urbanizarse son ejemplos de pobreza; ahí están los casos de Bangladesh, China y la India para probarlo. En estas sociedades el crecimiento y la densificación de la población estuvieron desligados del crecimiento del mercado y, en consecuencia, no incentivaron el acrecentamiento de la división social del trabajo²³.

Las sociedades que se urbanizaron son ricas. Es cierto que en todas ellas la pobreza urbana fue, durante un buen tiempo, un espectáculo que podría haber sido considerado decadente²⁴. Pero, al final, su capacidad para incrementar incesantemente la productividad del trabajo las condujo a la riqueza.

Sin embargo, en nuestro país muchos han pretendido elevar a la categoría de llave maestra una política que combata la emigración del campo a la ciudad. No solamente han sido ONG las que lo postulaban: también lo hicieron el Estado y las financieras internacionales.

Se argumentaba (y la verdad es que todavía hay algunos que lo hacen) que los campesinos emigraban porque el capitalismo había dejado de invertir en el campo, que esta abstención de las inversiones había sido causada por las bajas tasas de ganancia agrícolas (las que a su vez habían sido producidas como efecto combinado del intercambio desigual y de la política estatal); y, en consecuencia, se asumía que bastaría con generar suficientes inversiones agrícolas para que los campesinos dejaran de migrar. Incluso pensaban que podrían generarse flujos migratorios de retorno²⁵.

Para esta argumentación no importaba el ejemplo de los países

23. Tamaño del mercado, intercambio y división del trabajo fueron vinculados por la ciencia económica desde el inicio de esta. Cfr. SMITH, A.: *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*. Ed. Gallimard, 1976.

24. Tocqueville escribió en 1835, a propósito de Manchester: «Todo, en el aspecto externo de la ciudad, atestigua la potencia individual del hombre; nada, el poder organizado de la sociedad. La libertad humana manifiesta a cada paso su fuerza caprichosa y creadora; por ninguna parte se ve la acción lenta y continua del gobierno... Algunas de sus calles están pavimentadas, pero la mayoría presentan un suelo desigual y fangoso en el que se hunden los pies del paseante o el coche del viajero. Montones de inmundicias, ruinas de edificios, charcos de agua estancada y corrompida aparecen aquí y allá, a lo largo de las casas o en la superficie rugosa y agujereada de las plazas públicas... Allí, el espíritu humano se perfecciona y se embrutece, la civilización produce maravillas y el hombre civilizado se convierte en salvaje.» TOCQUEVILLE, A.: «Notas de un viaje a Inglaterra», en *Igualdad social y libertad política* (antología). Ed. EMESA, pp. 97-100.

25. En otras palabras, se planteaban hacer por las buenas lo que Pol Pot hizo por las malas.

capitalistas avanzados donde, como ya hemos dicho, la reducción de la población agrícola se hizo justamente como consecuencia de la inversión capitalista en el campo. Ninguno de los profetas de la ruralización se puso a pensar en que el aumento de la productividad del trabajo agrícola se manifiesta inmediatamente en la reducción del trabajo necesario por unidad de superficie. Si la superficie aumenta por debajo de la productividad del trabajo entonces sobra gente, y esto es precisamente lo que ocurre cuando la agricultura de una región se capitaliza.

Mis primeros trabajos estuvieron dedicados a mostrar que en el Perú esta ley universal del desarrollo capitalista se cumplía al igual que en otras latitudes y que, por lógica consecuencia, en los departamentos (y provincias) más desarrollados capitalistamente la emigración rural había sido mucho mayor. Mucha gente se sorprendía cuando les indicaba que la emigración rural había sido mucho mayor en la costa que en la sierra o que en Lima-Callao, Ica, Moquegua, Arequipa y La Libertad la población rural había disminuido en términos absolutos.

NO UNA SINO MUCHAS CIUDADES

La principal consecuencia de aceptar la evidencia anterior no es, como muchos opositores me han dicho, aceptar la realidad sin remilgos. Por el contrario. El corolario más importante que debemos extraer de esta evidencia es otro: debemos comenzar por enjuiciar nuestro proceso de urbanización. Lo malo no ha sido que los campesinos emigraran; lo perverso ha sido que los campesinos de la sierra emigraran a las ciudades de la costa. Lo terrible ha sido que la república destruyera el sistema urbano colonial y acentuara la feudalización de la sierra.

El crecimiento desbocado de Lima es un hecho reciente en la historia de nuestro país; es el resultado de la industrialización sustitutiva. En 1920 la población capitalina ascendía solamente a 200 mil habitantes, y esta cantidad era apenas un poco más de cuatro veces la población registrada durante el último censo colonial. En 1990 debemos ser más o menos 6.4 millones. Esto es, 32 veces más que en 1920 y 11 veces más que en 1940.

Al finalizar la colonia Cusco, Huamanga y Arequipa eran ciudades comparables a Lima. No es por azar que las grandes conmociones políticas de ese tiempo ocurrieran en el sur andino, puesto que la importancia económica regional era el antecedente de la trascendencia política. La colonia fue una gran debacle para los indios, mientras la república lo fue para la sierra. Asumamos que son dos cosas distintas, aunque reconozcamos que se hayan adicionado en el pasivo de sus historias.

La destrucción de las economías urbanas de la sierra estuvo asociada a la acentuación de la feudalidad andina, lo que a su vez implicó el escaso desarrollo de las fuerzas productivas agrícolas. Ya hemos

mencionado que en consecuencia la emigración rural de la sierra fue menor que la de la costa y que la población rural aumentó siempre, a ritmo moderado pero constante. Mencionemos ahora lo que fue en realidad la gran catástrofe migratoria de la región: los campesinos de la sierra no migraron hacia sus ciudades, sino hacia las de la costa.

En consecuencia, el efecto modernizador que genera la urbanización fue monopolizado por la costa. Las rentas de localización favorecieron a los campesinos costefíos y no a los serranos; la oferta de los servicios existió para los costefíos y no para los serranos; la modernización de las mentalidades, de las relaciones sociales de producción y de la tecnología fue ajena al espacio andino. Sin ciudades, el espacio andino vegetó en el pasado.

No obstante, poco a poco, a partir del censo de 1961 —y con más fuerza desde el censo de 1972— comienza a suscitarse en la sierra el proceso de urbanización. Para 1981 ya era evidente que la sierra participaba con gran intensidad del proceso de modernización que significa urbanizarse. En ese año se registró por primera vez un descenso significativo en la tasa de crecimiento de la población urbana. A pesar de ello, ocho capitales departamentales mantuvieron o aumentaron su velocidad de crecimiento. Seis de ellas eran serranas y ninguna costefía²⁶.

No fue por azar que este resurgimiento urbano coincidiera con los estertores del Estado oligárquico, ni que antecediera la debacle del modelo de industrialización sustitutiva. Las ciudades andinas comenzaron a crecer porque se había debilitado la feudalidad andina y, por supuesto, conforme crecían contribuían a debilitarla más y más. Adicionalmente su crecimiento, unido al de las ciudades intermedias de otras regiones —que había inflado la demanda de los insumos producidos en Lima y posibilitado que, gracias al proteccionismo, el liderazgo industrial capitalino se preñara de ineficacia—, condujo el patrón productivo hacia el absurdo inviable. La llegada del liberalismo salvaje surgió cuando este camino dejó de tener sentido. Lo que aquel busca, entonces, es superar esta falta de competitividad²⁷.

Tanto la reducción de la tasa global de urbanización como el hecho de que se provincializara constituyen datos muy importantes para comprender que el inmovilismo andino había terminado. No obstante, pasó desapercibido para el pensamiento antiurbano. Nadie se preguntó, por ejemplo, cómo era posible que la gente hubiera dejado de migrar a Chimbote y acentuara su migración a Huaraz, una ciudad sin atractivo aparente que acababa de ser destruida por un terremoto.

26. Estas capitales departamentales fueron Ayacucho, Huancavelica, Huaraz, Abancay, Cusco y Puno. Las otras fueron Puerto Maldonado y Moyobamba.

27. Otra cosa muy distinta es afirmar que lo hace bien o que sea ese el único camino para hacerlo. En todo caso, esta es una discusión ajena al tema que nos ocupa.

Nadie se impresionó porque Juliaca continuara su crecimiento vertiginoso o porque Sicuani hubiera abandonado su secular marasmo.

Muy por el contrario, el pensamiento ruralista sancionó que este crecimiento urbano carecía de sustento productivo. Ni hablar de apoyar este crecimiento urbano o de investigar sobre la producción de bienes y servicios que allí podía darse, ya que no quería admitirse que necesariamente debía existir. No: bastaba con declarar que en nuestro país —originalidad de originalidades— las ciudades pueden crecer aceleradamente sin necesidad de algún tipo de desarrollo productivo.

Todo el proceso consistía simplemente en arrumar comerciantes. Unos se podían vender a los otros sin que nadie se preguntara dónde se generaba el valor que le permitía a la ciudad importar. Más y más vendedores ambulantes era lo único que veía el ruralismo en el crecimiento urbano de las ciudades andinas y, obviamente, debían condenarlo. Que la reducción del problema fuera equivalente a la practicada por los reaccionarios explícitos no fue problema; lo importante era condenar la emigración rural. Y así, las ciudades fueron desperdiciadas en su potencialidad más importante: liderar el desarrollo regional.

LA CIUDAD COMO MOTOR DEL DESARROLLO

En 1940 eran diez las ciudades que tenían más de 20 mil habitantes; en 1981 fueron cincuenta. En 1940 sólo Lima tenía más de 100 mil habitantes, mientras en 1981 diez ciudades tenían ya una población que superaba esa cifra. Cuando se haga el próximo censo las ciudades con más de 20 mil habitantes llegarán probablemente a casi setenta, y las que tienen más de 100 mil habitantes serán alrededor de quince.

En el Perú, como en otros lugares, el proceso de urbanización implica la multiplicación de los centros urbanos. Sin embargo, el pensamiento ruralista asume que solamente Lima y, a lo mucho, las principales ciudades costeras, son propiamente ciudades. No es así.

Conforme avanza la formación del mercado van creándose las condiciones a partir de las cuales se disuelve la economía natural de los pueblos y las aldeas. La división social del trabajo va dejando de ser una cristalización del orden tradicional para transformarse en una estructura muy dinámica. Como dice Jane Jacobs sobre el mecanismo de crecimiento de las ciudades: «las divisiones de trabajo ya existentes, producen más divisiones de trabajo debido a la intervención de las actividades que se añaden y éstas producen nuevas adiciones que son a su vez susceptibles de división.»²⁸

Las ciudades constituyen los espacios privilegiados donde se reproduce incesantemente este mecanismo. Cualquier poblado puede en

28. Cfr. JACOBS, J.: «La economía de las ciudades», ob. cit., pp. 68-69.

principio convertirse en una ciudad, aunque se admite que existen ciertas condiciones que facilitan esta transformación. Que supere una cierta masa crítica es una de ellas²⁹. En el Perú esta envergadura se alcanza muy rápidamente: la inmensa mayoría de las ciudades que superan los 15 mil habitantes parecen tener asegurado que su tasa de crecimiento poblacional superará la tasa de crecimiento natural.

Para hacer esto, los nuevos centros urbanos han tenido muy poca ayuda estatal o de la cooperación internacional. Sin embargo, son el elemento dinamizador de la modernización social y económica que poco a poco, durante la mayor parte de este siglo, ha ido comprendiendo a cada vez más provincias del país.

En estas nuevas ciudades se eslabona una nueva economía regional. Se sustituyen importaciones de bienes y servicios conforme aumenta la dimensión del poblado, y también aumentan las exportaciones. La nueva ciudad exporta a otras, en especial a aquella que lidera su subsistema urbano y, también, al espacio rural que la circunda. Al campo le vende preferentemente servicios, muchos de los cuales solamente se comienzan a consumir a partir de que se producen localmente. A las otras ciudades les vende en especial bienes rústicamente procesados a partir de la producción agrícola y ganadera. Sicuani es un buen ejemplo de esto.

Quien busque en las nuevas ciudades una fábrica definiéndola a partir de los patrones modernos de la tecnología, se equivoca. Debe buscar a partir de la naturaleza de la actividad. Quien procesa cueros en Sicuani es un industrial que da empleo y genera valor. Esa es la verdad, y hay muchos allí para atestiguarlo. Que los productos sean malos, feos y toscos sólo debe tener para los promotores del desarrollo un significado: necesitan asistencia técnica.

Quien busque un tema de investigación interesante debería abandonar la idea de probar por enésima vez que los comuneros son eficientes y preguntarse por las razones que mantienen estancado a Paucartambo o las causas que impulsan el crecimiento de Urcos.

NO UNO SINO MUCHOS CAMPOS

Uno de los errores fundamentales que se cometen al momento de analizar el estancamiento rural es aquel que consiste en medir a todo el campo con el mismo rasero. Según este criterio la política monetaria, la arancelaria, la de créditos y la de promover importaciones de alimentos afectan a los agricultores de la misma manera. Las diferencias serían solamente cuantitativas.

Este razonamiento asume que la naturaleza de todos los productores

29. Con dos anotaciones: a) no es necesario llegar a tener este tamaño para poder crecer aceleradamente; y, b) no puede determinarse en abstracto el tamaño límite.

agrícolas es la misma, y por eso cree que con medidas tomadas en la esfera mercantil puede afectarse significativamente a los productores no-mercantiles. Es un error. Comencemos por ilustrar que no todos los campos están estancados.

Entre 1972 y 1990 la población total del país se multiplicó por 1.59 veces³⁰, el PBI total por 1.37 y el agropecuario por 1.33. Es cierto que en este tiempo nos hemos hecho más pobres, pero no lo es que la crisis del agro sea independiente de la crisis global. Ese es un argumento reaccionario que pretende incriminar a la reforma agraria de manera particular.

Las estadísticas nos indican que no todos los departamentos tienen una agricultura estancada. Entre 1970 y 1989 el PBI agropecuario de Amazonas se multiplicó por 3.02 veces, el de Arequipa por 2.29, el de Tacna por 2.24, el de San Martín por 2.16, el de Tumbes por 1.65, el de La Libertad por 1.63, el de Lambayeque por 1.41, el de Cajamarca por 1.33 y el de Ucayali —sólo entre 1979 y 1989— por 1.49 veces. Todos estos son departamentos en los que, a pesar de la crisis económica, se mantuvo el dinamismo del sector agrícola. Es cierto que si no hubiera habido crisis el rendimiento hubiese sido mejor; también lo es que otra política económica hubiera generado mejores resultados. Pero no es cierto que la política económica haya creado la diferencia entre los departamentos³¹.

La diferencia de competitividad de los departamentos tiene que ver con la estructura productiva que posee cada una de sus agriculturas. Así como ayer el desarrollo de las fuerzas productivas cuestionó la permanencia del latifundio precapitalista, hoy en día cuestiona la permanencia del minifundio. La estructura productiva tradicional puede ser considerada como eficiente, pero debe reconocerse, al mismo tiempo, que es ineficaz.

Lo es con respecto del empleo que requieren sus nuevas generaciones, puesto que las comunidades sólo pueden reproducir sus condiciones productivas si expulsan población constantemente. Lo es con respecto de la economía regional, porque bloquea el proceso de diferenciación social necesario para la formación de capitales endógenos y el acrecentamiento de la división del trabajo necesaria para aumentar la productividad del trabajo. Y, finalmente, lo es con respecto de las ciudades en formación, porque las obliga a consumir alimentos importados desde otras regiones³².

30. 13'538 millones en 1972 y, de acuerdo con las proyecciones reajustadas a partir de los resultados de la ENDES, 21'550 millones en 1990. Si se asumen las proyecciones del INE, la población de 1990 habría sido 22'332 millones, es decir, 1.65 veces más que en 1972. INE: «Boletín especial», Nº 9, 1985, p. 9.

31. En los departamentos andinos es evidente el efecto negativo de Sendero Luminoso. El estancamiento se acentúa en los años 80.

32. Así, por ejemplo, el crecimiento de Cusco, Juliaca y Puno sustenta el acelerado desarrollo de las agriculturas arequipeña y tacneña. Entre 1970 y 1989 el PBI de Arequipa creció 2.3 veces y el de Tacna 2.2 veces. INE: «Compendios estadísticos regionales», 1990.

EL ROL DE LAS CIUDADES EN LA MODERNIZACIÓN DEL AGRO

El capitalismo agrario en el Perú tuvo un origen claramente distinto que en Europa; mientras que allá se originó para satisfacer la demanda de sus ciudades, aquí se desarrolló impulsado por el capital extranjero y estuvo orientado a la exportación. En consecuencia, las *vedettes* del capitalismo agrario en el Perú fueron el azúcar y el algodón. Las ciudades poco tuvieron que ver con este despegue, e incluso la formación de los enclaves azucareros destruyó las incipientes economías urbanas de algunos valles costeros.

Más tarde el proceso de urbanización fue conformando un mercado nacional de alimentos, lo que permitió que nuevos productos se produjeran capitalistamente. Sin embargo, esta expansión del mercado nacional se hizo sólo en provecho de algunos cultivos, al mismo tiempo que impulsó la importación de alimentos. Productos tradicionales del Ande se mantuvieron aislados del mercado y se beneficiaron poco o nada de la expansión mercantil. Esto ha llevado a pensar que la urbanización es contraria a los intereses de los campesinos andinos, pero no es así: las ciudades tienen muchas tareas fundamentales por cumplir.

No hablaré del rol que la ciudad debe desempeñar en las tareas del desarrollo agrícola correspondiente a las áreas modernizadas donde se siembran cultivos modernos, porque son bastante conocidas y no despiertan polémica. Centrémonos en discutir la incidencia de las ciudades sobre el agro más atrasado.

Para esto quisiera referirme a los datos del cuadro 1. En él puede verse con claridad la asociación que existe entre el nivel de vida provincial, nivel de desarrollo productivo agrícola y urbanización.

No voy a insistir en la incidencia de la urbanización sobre el nivel de vida, porque ella me parece muy evidente. Desarrollaré mi argu-

Cuadro 1
Urbanización y modernización agrícola
(1972)

Estratos	Hectáreas per cápita	Mecani- zación %	Fertili- zación %	PEA agrícola %	Población rural %
Estrato I	0.52	1	11	77	80
Estrato II	0.77	4	16	64	65
Estrato III	1.13	21	36	35	29
Estrato IV	1.83	46	52	6	4

Fuente: INP/PNUD. «Distribución territorial de la pobreza en el Perú, 1989».

mentación exclusivamente desde el punto de vista del desarrollo agrícola.

La primera cuestión que las ciudades pueden hacer por el desarrollo agrario es crear oportunidades de empleo, o, si se prefiere, de ingreso. El cuadro 1 nos muestra claramente la asociación que existe entre minifundio y atraso tecnológico. Es cierto que en las áreas más atrasadas se necesitan urgentemente pequeñas irrigaciones para paliar la crítica relación hombre-tierra, pero eso no bastará; para modernizar esas áreas resulta indispensable expulsar aún más mano de obra excedentaria. No sólo los que sobran manteniendo constante la productividad, sino los que sobrarian aumentándola.

Nada ganamos rasgándonos las vestiduras sobre este hecho. La organización actual no puede impedir la emigración constante de campesinos. Lo único que hace es evitar la formación del centro urbano provincial. La verdadera cuestión que debemos enfrentar es si podremos disminuir la emigración provincial (por lo menos departamental); si la emigración se seguirá haciendo hacia las ciudades lejanas de la costa o si se acentuará la orientación hacia las ciudades serranas. Ese es el verdadero dilema.

Será preferible que se reforzara la tendencia desconcentradora. El crecimiento de las ciudades serranas permitiría no solamente que la ciudad influya sobre la dotación de los servicios y sobre la modernización cultural, sino que —y esto es lo relevante desde nuestra perspectiva— aumentaría la demanda alimenticia provincial y regional.

Una agricultura como la de estas provincias atrasadas difícilmente podrá exportar regionalmente de manera competitiva. Si por azar en algún momento se elevaran considerablemente los precios, esto no va a favorecerlos. Los agricultores más modernos, que producen mercantilmente y que están favorecidos por todos los tipos de rentas posibles, acapararían todos los beneficios. Cuando suban los precios y se reduzca la demanda la división social de los efectos será clara: para los agricultores ricos sería el aumento de los precios; para los campesinos minifundistas atrasados, la reducción de la demanda. Sostener lo contrario es pensar como terrateniente.

La única posibilidad que tienen estos campesinos radica en el crecimiento de una demanda urbana-regional de alimentos. Si la demanda se desarrolla en las cercanías, ellos podrán aumentar su competitividad gracias a que dejarán de sufrir la penalización que imponen los costos de transporte. No significa esto que el aumento de la demanda implicará un aumento lineal de la producción. Los patrones productivos tradicionales deberán ser reformulados a partir de la rentabilidad. Esto ya está sucediendo: cultivos «urbanos» comienzan a desarrollarse en la región andina impulsados por el aumento de la demanda ciudadana.

Habrá quienes piensen que el crecimiento de la demanda ciudadana se hace en exclusivo provecho de la importación de alimentos. No es

cierto. Comparando la evolución de la demanda alimenticia de la ciudad del Cusco entre los años 1972 y 1985, se encuentra que el consumo del tarhui, las habas y arvejas, el maíz choclo, los frijoles y las frutas en general había crecido más que el del azúcar, carnes blancas, pan y huevos, y que el consumo de las verduras, la cebada y el trigo integral había aumentado por encima del arroz o los fideos³³. Esto es lo que explica el crecimiento acelerado de la agricultura en Arequipa.

Pero no se trata únicamente del crecimiento de la demanda. Toda agricultura provincial alcanza a exportar aunque sea un poco de su producción. Desarrollar esta potencialidad pasa por la pequeña ciudad. Curtiembre, tejidos, quesos, mantequillas y actividades elementales de selección y procesamiento de los cultivos en general son efectuadas en la ciudad. Los agricultores más competitivos, los comerciantes y los artesanos más especializados radican en la ciudad. Con ellos debemos trabajar si queremos el desarrollo provincial.

En la emergencia, el asistencialismo a los más pobres; para obtener el desarrollo, apoyemos a quienes pueden generar el mayor efecto multiplicador. No olvidemos que estamos hablando del desarrollo en las zonas más pobres. Nada se gana con que en ellas las ONG, el Estado o las financieras pretendan imponer el igualitarismo. Debemos desarrollar en las ciudades incipientes los gérmenes empresariales que comienzan a surgir. Ese es el verdadero norte del desarrollo rural.

33. Se compara ENCA 72 con la encuesta practicada por la UNSAAC. JIMÉNEZ, S.; ESTRADA, M. y otros: «El patrón alimentario en la ciudad del Cusco en 1985». UNSAAC, 1985.

DESARROLLO RURAL

Alberto Paniagua/ Iván Mendoza/
José Carlos Vera/
Francisco Santa Cruz/
Javier Alvarado

Alberto Paniagua
ESTADO Y DESARROLLO RURAL:
HISTORIA DE UN DIFÍCIL
ENCUENTRO

Este artículo explora, con no poca incertidumbre, dos temas que atraviesan inevitablemente todas sus secciones: la conceptualización del desarrollo rural y su relación con una realidad más tangible e inseparable: los proyectos. El motivo del trabajo es la presentación de un balance de las experiencias del Estado en materia de desarrollo rural. Pero para cumplir con este cometido nos ha sido indispensable, por razones metodológicas, aunque también para provocar el debate, discutir esa *ideología ambiente* que es el desarrollo rural y mostrar un poco las distancias entre lo que corresponde a las representaciones que el tema motiva y las concreciones —los proyectos— con las que fácilmente se le confunde.

De cualquier manera, este es un esfuerzo por cuidar que todas las reflexiones contengan también síntesis y sistematicen de algún modo las experiencias de las últimas décadas. Habrá que agregar que mucho de cuanto aquí se discute y afirma vale casi por igual para el medio no gubernamental.

El documento consta de tres secciones. En la primera se entra de lleno a la imaginaria que suscita el desarrollo rural, pero también a entender qué relación tiene esto con algo tan cotidiano como son los proyectos. La segunda sección aborda más propiamente el tema desde la perspectiva del Estado, ensayando una revisión de los dos componentes del caso: las políticas gubernamentales y el desarrollo rural, descubriendo con sorpresa que el segundo prácticamente no existe para las primeras. Siguiendo el hilo de las secciones anteriores, la final se ubica más en el presente y esboza algunas hipótesis a futuro, teniendo como telón de fondo algunas referencias al programa de ajuste estructural puesto en marcha por el actual gobierno.

PARA ENTENDER CRÍTICAMENTE EL DESARROLLO RURAL

Desarrollo rural: En busca de una definición realmente existente

Desde que se acuñó el término desarrollo rural, probablemente por analogía con el caso urbano, los intentos encaminados a definirlo han sido tan difíciles como infructuosos. Hay consenso al aceptar que pese al largo camino recorrido, «todavía» no se ha podido encontrar aquella inteligencia común, tantas veces reclamada, acerca de *qué es el desarrollo rural*. Por eso, luego de algo más de cuarenta años de práctica y de los resultados poco convincentes que ha dejado, preguntarse en 1991 qué es el desarrollo rural pareciera tener una connotación cercana al lugar común antes que a una real preocupación de la ciencia social.

Ahora bien: resultaría excesivo y anticientífico atribuir dichos resultados a la ausencia de una definición consensual o, peor aún, imputárselos a las ciencias sociales por su supuesta incapacidad para construir un adecuado andamiaje conceptual y metodológico.

El problema, creemos, no descansa en la existencia de un cúmulo tal de discrepancias y controversias que hace imposible lograr un determinado grado de entendimiento. Contra las imágenes más difundidas en este terreno, resulta más bien paradójico constatar cómo desde siempre ha habido y sigue habiendo un alto grado de acuerdo tanto acerca de aquello que se asume es el desarrollo rural como de los medios requeridos para promoverlo. Claro está: las definiciones en que se sustenta no tienen la presentación usual, es decir, carecen de las complejidades propias de la formalización académica. En realidad, son representaciones e ideas que subyacen al discurso formal y a la acción concreta de quienes estudian o «hacen» desarrollo rural.

Para una mejor aproximación a este asunto, habría que partir de algunas consideraciones básicas.

En primer lugar, la práctica del desarrollo rural ha tenido desde siempre un escenario claramente definido, como parece bastante obvio: el campo. Los elementos socioculturales constitutivos de este —el campesino, su organización social, gremial, sindical y especialmente productiva, así como sus expresiones culturales, su historia reciente y pasada y, a partir de éstas, su relación con el entorno físico y social y, más ampliamente, con la sociedad y economía globales— han constituido todos, parcial o integralmente, objeto de estudio, investigación y asistencia, pero sobre todo de intervención directa en el plano de los servicios productivos, económicos y sociales.

En segundo lugar, estas prácticas han condicionado y legitimado la existencia de una percepción del desarrollo según la cual este sólo podría ser promovido si la opción es la permanencia y reproducción de la sociedad rural con todos sus elementos socioculturales. De allí la necesidad generalizada de adoptar o de lograr que el poblador *se apropie*

de toda suerte de servicios, tecnologías, infraestructura y asistencia, diseñados —con o sin su participación— para las condiciones específicas de la vida rural, pero sobre todo para no generar o inducir una ruptura cultural.

En tercer lugar, la estrecha relación usualmente establecida entre reproducción de la sociedad rural como tal y mejora en las condiciones materiales de existencia de su población, ha venido constituyendo una suerte de petición de principios no siempre escrita, pero sí suficientemente respetada y considerada válida como para servir de fundamento a las diferentes experiencias habidas.

Finalmente, la concepción generalizada de que el origen de los problemas del campo proviene de la ciudad y de todo lo que ella expresa o representa —intercambio desigual en detrimento permanente del campo, introducción de comportamientos económico-productivos ajenos a la tradición rural, distorsión de los valores socioculturales, etcétera—, ha contribuido a la producción de imágenes *edulcoradas* sobre la sociedad rural y su *entorno natural*, del mismo modo que ha llevado a postular una suerte de etnocentrismo rural, por oposición a la *mainmise urbana*.

Así, lejos de haber creado desinteligencias sustantivas sobre el tema, la experiencia de las últimas décadas se ha encargado más bien de ir consolidando consensos tácitos. La visión del mundo rural como un espacio a la vez rico en historia, tradición y cultura pero pobre en medios económicos, productivos y de servicios, ha servido de base para generar acuerdo en el sentido de que los *problemas rurales se resuelven mediante soluciones rurales*, acuerdo, si bien pocas veces explícito en lo teórico, sí masivamente asumido en la práctica a través de la ejecución de programas y proyectos fundamentalmente similares en cuanto a sus objetivos, contenidos y resultados.

De lo anterior se desprenden dos elementos conceptuales claves.

De un lado, la visión *endogenista* del desarrollo, que quiere que los límites del espacio rural sean los del desarrollo rural. No pretendemos con esto establecer una formulación tautológica, pues de lo que se trata aquí es de sintetizar la postura del *ruralismo* como visión unívoca de la problemática rural, excluyente de las dimensiones económicas, productivas y sociales que dominan y determinan la relación entre el campo y la ciudad. La prevalencia de este pensamiento en las últimas décadas, que Vergara¹ entiende como la crítica precapitalista del capitalismo, ha impedido ver cómo dichas dimensiones convierten en procesos interdependientes la evolución y cambios operados en uno u otro espacio. Así, la definición pareciera haber sido *no hay desarrollo rural sin perennidad rural*.

1. VERGARA, Ricardo: «Ciudades y desarrollo rural», en *El agro hoy: Temas en debate*. DESCO, Lima, 1986, p. 15.

De otro lado, la concepción *proyectista* de las acciones de desarrollo, que identifica la promoción del desarrollo rural —a veces incluso su logro— con el buen diseño y ejecución de proyectos, seguramente por ser estos instrumento «obligado» para la transferencia de recursos técnicos y financieros —nacionales e internacionales— destinados a las *obras de desarrollo*. Una revisión de la literatura producida a largo de las últimas décadas demuestra, en efecto, lo difícil que resulta abordar la temática del desarrollo rural sin al mismo tiempo ubicar a los proyectos en el plano tanto de los diagnósticos como de las alternativas de solución. En este caso la definición pareciera haber pasado por la proposición *no hay desarrollo rural sin proyectos*.

Ambas cuestiones están, por lo demás, estrechamente vinculadas.

Proyectos y proyectismo, la otra faz del concepto

En tanto la visión ruralista mantiene apego por la reproducción de la organización social rural, pero en la medida también en que dicha organización (la comunidad campesina, por ejemplo) tiende a ver modificadas sus estructuras y lógicas tradicionales de funcionamiento —por acción de la transformación de las formas de organización de la producción y de los intercambios—, las opciones para lograr el *cambio con permanencia* aparecen más factibles en el corto plazo y dentro de ciertos límites territoriales; es decir, dentro de aquellas dimensiones y escala propias de los proyectos.

Si hay una característica intransferible de los proyectos es justamente el hecho de referirse a un ámbito mínimo de acción para el cual se han diseñado objetivos, resultados y plazos muy precisos. La reproducción y/o recreación en pequeña escala de ciertas condiciones que permiten a la *vez modular* las distorsiones internas generadas por la influencia exógena, léase urbana, y paliar las tendencias al deterioro en la calidad de vida de la población, constituye con seguridad uno de los principales rasgos de la acción de los proyectos. En sus versiones extremas, *ruralismo* y *proyectismo* permiten el mutuo fortalecimiento de la imagen del desarrollo rural como la combinación de tradición con modernidad, pero con modernidad «adaptada» o «apropiada».

En consecuencia, la historia contemporánea del desarrollo rural es en muchos sentidos la historia de los proyectos de desarrollo rural. Y este es otro elemento de consenso tácito, pues hoy, probablemente más que en otros momentos, existe una clara identidad conceptual entre desarrollo rural y proyectos. Estos últimos constituyen la faz descubierta, el plano concreto en el cual se discute y discrepa sobre las *formas de promover el desarrollo rural*, en tanto que el ruralismo viene a ser la faz oculta, pero indisociable, donde se produce la inteligencia común acerca de *cómo entender el desarrollo rural*.

Pero además, este contrapunto entre lo que podría ser una suerte de «ideología común» —que atraviesa a las otras ideologías— y un conjun-

to pautado de operaciones concretas, que es un proyecto, ha mostrado poseer un alto grado de coherencia y estabilidad en el espacio y en el tiempo. Salvo en contados momentos, ninguna de las dos caras del desarrollo rural parece haber sufrido una evolución sustancial en los últimos cuarenta años, que no sean obviamente ciertos ajustes y necesarias adaptaciones al proceso sociopolítico, o ciertas «modas» temporales, temas sobre los que volveremos más abajo. Por ello, seguimos asistiendo a lo largo de los años a la reproducción de operativos similares en espacios similares².

Proyectos: Espacio concreto del desarrollo rural

No creemos equivocarnos, entonces, al afirmar que la mayor parte de los debates y desencuentros se producen principalmente a propósito del *savoir faire* relativo a los proyectos.

Algunos temas como los relacionados con la identificación de los agentes y actores del desarrollo rural, la organización social, los sistemas y procesos productivos, así como las distintas entradas a asuntos socioculturales, medio-ambientales o sociopolíticos son, en efecto, objeto de abundantes estudios y discusiones, cosa que ocurre también con las metodologías y técnicas de formulación, ejecución y evaluación de proyectos. Otros tópicos ubicados más en el campo de la reflexión, como las relaciones de los proyectos con la población, las formas de acercarse y comunicarse con esta, los mecanismos de participación de la comunidad en los proyectos, las alternativas y métodos de capacitación y, en general, trabajos de sistematización de experiencias, constituyen también centro de preocupación y controversia.

Es en todos estos campos donde realmente se debate sobre el desarrollo rural, aunque se trate en los hechos de problemas y opciones que en mucho tienen que ver con el quehacer mismo de los proyectos.

Un rápido intento de sistematización podría permitir observar la manera cómo han venido amalgamándose las ideas y las prácticas del desarrollo rural. A partir de tres entradas o presupuestos conceptuales, que constituyen la «base ideológica» del pensamiento ruralista, se intenta identificar aquellas líneas de trabajo más comúnmente seguidas por los proyectos.

El desarrollo rural como inductor del cambio sin ruptura sociocultural

Bajo esta percepción, los proyectos han venido haciendo esfuerzos importantes de investigación, experimentación y aplicación de componentes destinados a la «revaloración» o «rescate» de elementos pro-

2. Con excepción del breve interregno reformista entre 1968 y 1975, tal como ya ha sido expuesto en un trabajo previo (PANIAGUA, A.: «Del desarrollo marginal a la parcelación del desarrollo», en *Debate Agrario*, N° 5. CÉPES, Lima, enero-marzo de 1989.)

pios de la cultura andina. En este sentido, podríamos identificar hasta seis grandes áreas de interés:

1. *Puesta en valor de sistemas productivos tradicionales*, que incluye un amplio conjunto de esfuerzos por actualizar ciertas formas de organización de la producción y uso de los recursos naturales (camellones o waru-warus, sistemas de terrazas, manejo integrado de pisos ecológicos, métodos tradicionales de conservación y almacenamiento, etcétera).

2. *Puesta en valor de cultivos y crianzas andinos*, que engloba elementos estrechamente asociados con los sistemas productivos, habiendo ganado un especial interés durante la última década.

3. *Preservación de expresiones de la cultura andina*, que comprende acciones de diverso tipo cuyo fin ha venido siendo el interés por asegurar la supervivencia de manifestaciones vinculadas a la lengua, las artes, las relaciones sociales, con el medio natural, la producción de conocimiento, desarrollo y reaprendizaje de artes tradicionales, etcétera, inherentes al mundo andino y a la sociedad rural en general.

4. *Revaloración de técnicas tradicionales*, que integra diversos elementos de la producción artesanal, promovida como parte de estrategias de generación de empleo e ingresos para la comunidad rural.

5. *Puesta en valor del conocimiento tradicional*, que envuelve las dimensiones del conocimiento ancestral en campos diversos como la medicina tradicional, la arquitectura, la hidráulica, etcétera, aprovechados por los proyectos para actualizar su utilización, lo que no excluye actividades de capacitación destinadas al reaprendizaje de estas técnicas.

6. *Aprovechamiento de tradiciones comunitarias*, que constituye una de las formas más generalizadas de participación de la comunidad en los proyectos, englobando sobre todo formas de ayuda mutua mediante faenas comunales (ayni, mita, etcétera) para la realización ya sea de actividades ligadas directamente a la producción, o en general para la construcción de infraestructura productiva y social.

El desarrollo rural como regulador de la influencia exógena

Esta entrada es asumida por los proyectos —explícita o implícitamente— considerando la necesidad de *modular* o atenuar las influencias externas o adaptar sus contenidos a las características de la organización social y productiva del medio rural.

Bajo diversos supuestos y matices conceptuales, que van desde asumir la existencia de una intromisión fatalmente nociva y destructora del capitalismo en el campo, o pretender que la sociedad rural mantiene o debe mantener un comportamiento económico-productivo y social impermeable, hasta considerar que su actual fase de desarrollo la hace poco apta para vincularse directamente con el sistema, los proyectos han intentado legitimar su acción como *gozne regulador* de las relaciones entre «sociedad tradicional» y «sociedad moderna».

Entre las principales líneas de trabajo asociadas a estas consideraciones, podrían ubicarse:

1. *Investigación, aplicación y difusión de tecnologías apropiadas*, con las que se propone medios de producción adaptados ya sea a las características de los procesos productivos de la comunidad rural, a sus formas de organización social, o a sus relaciones con el entorno natural. Dentro de la gama caben varios enfoques posibles: insumos, herramientas, maquinaria, equipos, sistemas mecánicos, procesos agrícolas, pecuarios y agroindustriales, etcétera, cuyo objeto de fondo es mejorar la productividad campesina, pero dentro de parámetros adecuados al nivel de desarrollo de sus fuerzas productivas.

2. *Aproximación del mercado a la comunidad*, que contempla la aplicación de mecanismos que *acercan el mercado* al productor agrario. Se busca una integración en condiciones más ventajosas que las comúnmente vigentes en el campo. Para ello se ponen en juego algunos medios —en muchos casos artificiales, por la corta duración y limitados recursos de los proyectos—, que se entiende facilitan la mercantilización (y monetización) de la producción campesina. En tal sentido van dirigidos los esfuerzos de dotación de servicios de transporte, construcción o mejoramiento de rutas vecinales, sistemas de almacenamiento, oferta *in situ* de insumos y productos necesarios a la producción agropecuaria, fondos rotatorios de crédito, instalación de «mercados rurales», etcétera.

3. *Infraestructura para la producción*, que comprende un variado repertorio de obras rurales de escala comunitaria, entre las que figuran generalmente las de riego, de apoyo a las actividades pecuarias, de almacenamiento, etcétera.

El desarrollo rural como medio para la mejora en la calidad de vida de la población rural

Se trata aquí de líneas de asistencia impartidas a la población para hacer frente a necesidades primarias:

1. *Servicios básicos*, que envuelve las áreas de salud y educación tocando, en el primer caso, servicios de atención primaria, salud materno-infantil, programas de nutrición, saneamiento ambiental, sistemas rurales de agua potable y letrinización, etcétera; en tanto que en materia de educación se contemplan programas iniciales no escolarizados, educación no formal y de adultos no escolarizada, producción de cursos y sistemas audiovisuales, elaboración de material educativo, etcétera.

2. *Infraestructura social*, que comprende fundamentalmente la construcción y equipamiento de locales de atención y prestación de servicios de salud y educación.

De este modo, tal como lo conocemos hasta hoy, el desarrollo rural

vendría a ser la confluencia de un gran número de actores sociales que cumplen un determinado rol (investigación, promoción, asistencia técnica, capacitación, etcétera) en un mismo escenario (medio rural), a través de una forma muy específica de intervención (proyecto), en beneficio de grupos sociales ubicados en las fronteras del capitalismo agrario y con el propósito no siempre explícito de *regular* las contradicciones sociales, culturales, productivas y económicas que derivan de tal ubicación.

Resulta por ello muy difícil que desde la perspectiva del proyecto pueda obtenerse una visión del cambio asociada al desarrollo integral de las fuerzas productivas.

Por lo demás, esta forma de ver y hacer desarrollo rural no constituye una característica excluyente del accionar ya sea del Estado o de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), pues atraviesa sin distinción a estas dos realidades institucionales, aunque con algunos matices que se mencionarán más adelante.

POLÍTICAS GUBERNAMENTALES Y DESARROLLO RURAL

Para el Estado, ¿existe realmente el desarrollo rural?

La cuestión del desarrollo rural constituye con seguridad uno de los temas que mejor ayuda a explicar y comprender la existencia simultánea de dos tipos de políticas públicas: las políticas *explícitas* y aquellas que podrían denominarse *implícitas*. En la lógica de funcionamiento del aparato estatal, la brecha que usualmente separa lo propuesto de lo efectivamente realizado tiende a ser muy importante. El amplio conjunto de mediaciones administrativas, financieras e institucionales intervinientes en la ejecución de cualquier medida de política influye de modo decisivo en la configuración final del resultado esperado. Por ello, resulta relativamente usual observar la existencia de ciertas políticas funcionando como *entelequias*, frente a prácticas institucionales aparentemente autonomizadas, movidas por la fuerza inercial de políticas implícitas; es decir, de aquellas que de manera reiterada trasluce la práctica institucional.

Tres son las áreas en las que el Estado ha venido produciendo planteamientos explícitos: políticas macroeconómicas, políticas agrarias y políticas globales de desarrollo. Puesto que el desarrollo rural bien puede constituir parte de las políticas globales, en lo que sigue nos referiremos solamente a estas últimas³.

3. Lo cual no excluye que tanto las políticas macroeconómicas como las sectoriales agrarias no tengan su contrapartida en el plano de lo implícito. De cualquier manera, no corresponde a los alcances del presente artículo el análisis de estas políticas.

La hipótesis es la siguiente: mientras el Estado se ha pasado los últimos veinte años intentando hacer explícitas políticas de desarrollo de cierta densidad conceptual y racionalidad comprensiva, la acción de sus instituciones ha seguido una línea pragmática basada en aquel acuerdo común sobre el desarrollo rural discutido en la sección precedente.

Esto es tanto más interesante cuando, en efecto, se constata cómo a nivel de lo explícito la referencia a la temática del desarrollo rural se ha caracterizado por su evidente pobreza. Así, la alusión a este tipo de desarrollo es prácticamente inexistente si revisamos los planes preparados en los últimos veinte años.

Por ejemplo, el plan de desarrollo 1971-75, que podría ser el más característico y completo de la etapa reformista, postula: «En última instancia lo que es prioritario no es propiamente el Sector (agropecuario), sino un cierto tipo de desarrollo agrícola que sea sustento de un proceso masivo de industrialización y, recíprocamente, un proceso de industrialización que utilice las materias primas agropecuarias y dote al Sector de los insumos que requiere, así como de los bienes y servicios que los mayores ingresos de la población rural le permitieran adquirir.»⁴ En ese entonces la visión a futuro del desarrollo se vinculaba a un proceso industrial y urbano, pues se entendía que este permitiría el incremento de los ingresos del habitante rural «...por la transferencia de la población del campo a las áreas urbanas»⁵.

El plan de desarrollo preparado entre 1975 y 1978 integra, por su parte, la problemática rural dentro de la línea de acondicionamiento del territorio y de otras políticas multisectoriales como las de estructura de la propiedad, de producción e inversión, de empleo, de cooperación internacional, además de la propia política agraria. Resulta interesante recordar que detrás de estas políticas existía el diseño de cuatro macrorregiones y una zonificación nacional diferenciada en cinco espacios: de ventajas comparativas, de frontera económica, de frontera política, zonas urbanas prioritarias y zonas andinas deprimidas. Es a título de estas últimas—donde «...existe un importante volumen poblacional fundamentalmente rural y con bajos niveles de vida»— que el Plan entiende que «...el desarrollo deberá pasar fundamentalmente por una primera etapa de movilización social, sustentándose ésta en el apoyo y reforzamiento de las actividades económicas básicas, agricultura, pequeña minería, ganadería, artesanía e industrias de apoyo a la agricultura, tales como fertilizantes, cemento y reparación de maquinaria agrícola»⁶.

4. INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (INP): «Plan del Perú. 1971-1975», tomo II. Lima, octubre de 1971, p. 24.

5. Ídem.

6. INP: «Plan Nacional de Desarrollo. 1975-78». Lima, junio de 1973, p. 34.

Es sólo a fines de la década del 70 cuando una política oficial hace referencia directa, y por vez primera, al desarrollo rural, pero velada por su identificación con la organización del territorio y, particularmente, con el desarrollo regional, que comenzaba a ser centro de mayor preocupación de la actividad planificadora. Así, se pensaba: «...deberá integrarse las políticas sectoriales y espaciales en una sola concepción y estrategia de desarrollo integral regional.» En consecuencia, se decía, es necesario «propender al desarrollo multisectorial y no sólo agropecuario del medio rural». Ello implicaba «consolidar internamente el desarrollo en las regiones deprimidas (...) creando una base económica de exportación regional, con el fin de que las relaciones con otras regiones se realicen en términos de interdependencia y no de subordinación». Es también el momento en que se propone «...microrregionalizar el medio rural y otorgar autonomía político-administrativa a los gobiernos locales...»⁷.

El peso de la perspectiva del desarrollo integral, regional y microrregional hizo finalmente que durante buena parte de la década del 80 se siguiera obviando la temática del desarrollo rural. Se precisó entonces que «...el tratamiento de la problemática regional y nacional a partir de microrregiones ofrece posibilidades concretas para generar un desarrollo integral e integrado, en la medida que permite enfrentar con mayor precisión las desigualdades y desequilibrios producidos en el espacio regional...»⁸. Claro está que el período 1980-85 no fue precisamente prolífico en planes: desde 1982 se dejó totalmente de lado la preparación de estos, que serían retomados luego con la administración aprista a partir de 1985.

En este último caso se siguió igualmente la tónica precedente. Así, por ejemplo, el plan 1986-90, pese a que habla de una política de «desarrollo rural y tenencia de la tierra», lo que en concreto postula bajo ese epígrafe es «...que ni la reforma agraria, ni cualquier otra medida aislada en el agro, resolverán la situación de pobreza del poblador rural si no se emprenden estrategias que se inscriban en el marco de los programas microrregionales y de desarrollo regional»⁹. Nuevamente, las políticas vigentes en este período se expresan en planteamientos de cierta densidad conceptual en lo espacial y regional.

En suma, el Estado por lo general ha preferido –sobre todo en los últimos veinte años– incursionar en la llamada dimensión *integral* del desarrollo, tomando como referentes las escalas territoriales: regional, subregional o microrregional; o también las correspondientes al ámbito político-administrativo municipal, donde comenzó a plantear el desarrollo local. Es decir, *para las políticas gubernamentales el de-*

7. INP: «Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo. 1979-1995». Lima, enero de 1980, pp. 251 y ss.

8. INP: «Delimitación microrregional del Perú». Lima, junio de 1984, p. 150.

9. INP: «Plan Nacional de Desarrollo. 1986-1990». Lima, mayo de 1986, pp. 314 y ss.

sarrollo rural no ha sido objeto de planteamientos específicos, lo que debería llevarnos a concluir que parte fundamental de las políticas explícitas para el medio rural transitan, en sus aspectos macro, por la compleja ruta del desarrollo espacial/regional y, en su cara más especializada, aunque no menos compleja, por la ruta sectorial (desarrollo agrícola).

Desarrollo rural: Una política implícita

Se ha sugerido ya, en párrafos anteriores, el problema de las mediaciones en la aplicación de las políticas estatales. Como dicen Giesecke y Hurtado¹⁰, las decisiones burocráticas se producen en términos de las frecuentes contradicciones entre los criterios de racionalidad técnica y política. La vigencia de determinados parámetros de política como condicionadores de los comportamientos institucionales no constituye, en sí, un seguro para que los comportamientos esperados lleguen a hacerse efectivos. Consideraciones de distinta índole, desde las formas de comportamiento de la burocracia, que es «...la arena fundamental donde se plantean, problematizan y resuelven cuestiones que integran la agenda socialmente vigente...»¹¹, hasta aquellas derivadas de la realidad institucional del Estado (escasa disponibilidad de recursos técnicos, financieros e infraestructurales; inadecuaciones en la organización y modelo de gestión prevalecientes; etcétera), son elementos determinantes de la forma específica cómo una política de desarrollo cristaliza en la práctica.

Por ello, ciertas políticas y estrategias gubernamentales tienden a devenir en coberturas teóricas impracticables, por plausibles que pudieran ser sus contenidos y propósitos. La factibilidad social de una política se ha venido jugando con frecuencia en el campo mismo de la institucionalidad estatal.

Además, uno de los problemas a los que alude esta cuestión se refiere a las enormes dificultades que entraña introducir y lograr el cambio con desarrollo dentro de la estructura estatal. Es decir, existe en el Estado una fuerte tendencia al mantenimiento de comportamientos sociales e institucionales cargados de un cierto reflejo atávico. Algunas políticas como las referidas al desarrollo requieren de cambios institucionales como cuestión previa; sin embargo, esto ha sido pocas veces logrado pese a las reiteradas propuestas de reforma. Según los autores ya citados, «...los reformadores han tratado de moldear la realidad en base a modelos abstractos de lo que debe ser el Estado, y se han enfrentado de un lado a cambios que de hecho ocurrían, y de

10. GIESECKE, A. y HURTADO, I.: *¿Cómo funciona la administración pública peruana?* Fundación F. Ebert, Lima, 1987, p. 17.

11. *Ídem.*

otro lado a *continuidades casi inmodificables, sin poder incidir en estas situaciones*»¹².

Es decir, políticas tan complejas como las del desarrollo espacial/regional tienden a carecer de viabilidad social en tanto no contengan estrategias de cambio institucional. Y en esto hay que distinguir entre cambio propiamente dicho y cambio con desarrollo institucional. Un caso que podría ayudar a entender este problema podría ser, por ejemplo, el del cambio ocurrido con la implantación de la nueva organización de gobiernos regionales, cambio que no por fundamental y pertinente ha garantizado la desaparición de esas *continuidades casi inmodificables* en el comportamiento ya sea del funcionariado o de las instituciones. Siguiendo la experiencia del Banco Mundial, Israel¹³ afirma: «El desarrollo institucional es un proceso lento que toma más tiempo que cualquier inversión tradicional. Por esta razón, los intentos más exitosos han sido aquellos en los cuales el Banco (Mundial) ha promovido el desarrollo institucional, y los países han aceptado, en el correr de largos períodos...»

No interesa, por tanto, cuán explícita y pertinente sea una determinada política gubernamental, si al mismo tiempo no cuenta con los medios institucionales capaces de hacerla realidad; o, más aún, si los cambios institucionales que pueda haber previsto no han supuesto grados cualitativamente suficientes de desarrollo institucional.

Como lo común en la historia reciente de nuestra administración pública ha sido contar, por un lado, con muchos cambios en su organización y funciones pero, por otro, con un bajísimo desarrollo institucional, *resulta comprensible que la actuación del Estado en campos de difícil gestión se sustente, finalmente, en aquellas formas convencionales y recurrentes del comportamiento institucional.*

Ahora bien: este no es un problema lato de administración, puesto que tales formas de comportamiento responden no a manuales de funciones o, si se quiere, a supuestas concepciones de la ingeniería administrativa, sino a ciertas pautas sociales que dan sentido y coherencia a una trilogía de *sobre-entendidos*: la manera de interpretar los problemas de la sociedad, el modo de intervención del Estado y los efectos que se espera de tal intervención. Estamos hablando, una vez más, de aquellas visiones *subsumidas* por la acción rutinaria de hombres e instituciones, en este caso de aquellos pertenecientes al aparato público.

Aproximándonos al tema de nuestro interés, es precisamente en ese nivel de la rutina de operaciones institucionales donde toma forma el «sentido común» de lo que es el desarrollo rural. Si al remitirnos a la

12. Ídem. El subrayado es nuestro.

13. ISRAEL, A.: «Institutional Development. Incentives to Performance». The Johns Hopkins University Press. Baltimore, EE.UU.

realidad de las políticas de desarrollo del Estado descubrimos que para este *el desarrollo rural no existe* y que a cambio propone y promueve un tipo de desarrollo absolutamente pertinente, pero inalcanzable en la escala del corto plazo, además de pretender lograrlo con importantes déficit institucionales, el resultado será asumir las tareas del desarrollo bajo, al menos, cuatro condiciones posibles:

1. *Con las limitaciones institucionales vigentes*, lo que significa optar por operativos de mínima complejidad, pero con logros concretos en el corto plazo.

2. *Al amparo de la experiencia pasada y presente*, lo que implica asumir aquel tipo de función o actividad que el tiempo y la rutina han convertido en *expertise* institucional.

3. *Dentro de los límites del ámbito de administración sectorial*, lo que supone la realización de acciones sesgadas según el tipo de especialización institucional¹⁴.

4. *Dentro de los límites del ámbito de administración territorial*, lo que implica asumir ámbitos de acción según la delimitación administrativa de cada institución y no necesariamente en función de los requerimientos de estrategias de articulación espacial¹⁵.

Por esta vía, la práctica del desarrollo rural ha tendido a convertirse en un conjunto heterogéneo de objetivos y metas, sustentados en la evidencia de las agudas necesidades de asistencia inmediata de la población rural. A partir de aquí, el puente hacia la percepción ruralista/proyectista del desarrollo se encontró sólidamente tendido. *Y esta sería en definitiva la política implícita.*

Proyectos: Espacio concreto de las políticas implícitas

Ciertas políticas implícitas como las que corresponden al desarrollo rural adquieren arraigo por una razón fundamental, deducible de lo expuesto precedentemente: porque aparecen mejor adaptadas a la realidad de lo posible dentro de las características, alcances y limitaciones institucionales existentes en el sector público. La necesidad de traducir determinados objetivos de desarrollo en servicios e inversiones, lejos de constituir un instrumento válido de las estrategias de desarrollo, como debiera ser, ha tendido a convertir a los proyectos en

14. Durante la etapa de entrevistas que realizamos para un trabajo anterior, encontramos que los funcionarios y técnicos de proyectos de desarrollo rural respondían alternativamente, y con no poco celo institucional, según su mirada sectorial del problema. Para el representante del sector salud, la prioridad del desarrollo rural era mejorar la salud de la población, sin la cual no era posible alcanzar ninguna meta en cualquier otro campo; para el del sector educación algo similar, y así sucesivamente.
15. En las últimas décadas ha prevalecido una configuración bastante errática en la demarcación de ámbitos administrativos del aparato público. Cada sector ha delimitado su espacio en función a criterios nacidos de la exclusiva especialización institucional, dando como resultado de conjunto una superposición heterogénea de espacios administrativos, con asignaciones diferenciales en términos de capacidad de decisión, recursos financieros, humanos, etcétera. Por lo demás, la creación de gobiernos regionales no parece haber resuelto este problema.

la *política misma de desarrollo*. De allí su proliferación, así como la de instituciones basadas en estos, o de proyectos que terminan «institucionalizándose».

Esta inversión de roles ha llamado a confusión no sólo en el sentido, como bien afirma Plaza¹⁶, de haber producido prácticas que atacan las consecuencias pero no las causas de los problemas, sino también en la comprensión de los objetivos institucionales. Y a esto no han escapado ni siquiera organismos multilaterales tan especializados en desarrollo rural como el Banco Mundial. Así, un reciente informe que analiza veinte años de experiencia del Banco Mundial¹⁷ afirma, por ejemplo: «Es lamentable que el Banco haya adoptado una terminología del desarrollo rural que confunde aun a sus propios funcionarios (...) son pocos los funcionarios de los servicios de operaciones del Banco que pueden dar la definición correcta de un proyecto de desarrollo rural (...) Por lo tanto, es posible que la confusión semántica haya influido en la forma de los proyectos y contribuido a su complejidad.»

Otro tanto parece haber ocurrido con un organismo bilateral, que reflexiona del siguiente modo con respecto a los proyectos de desarrollo rural integrado: «El término 'integrado' fue utilizado, sin embargo, para múltiples formas de acción conjunta. El voluntarismo que surgió así en la aplicación de este concepto se transformó en fuente de confusión cuando se trató de llevarlo a la práctica, lo que hizo aconsejable renunciar a su uso.»¹⁸

Todo lo cual no quiere decir que no se hayan decantado con claridad ciertos términos. Para gran parte de los organismos internacionales vinculados al tema existen dos grandes tipos de proyectos: de desarrollo agrícola y de desarrollo rural. Estos últimos, sobre todo desde el planteamiento hecho por Robert McNamara en Nairobi en 1973, cuando asignó al desarrollo rural el carácter de estrategia para hacer frente a la pobreza de los pequeños agricultores de países subdesarrollados, han sido identificados como operativos dirigidos específicamente al sector campesino, donde los aspectos técnico-productivos se asocian a los de carácter social/asistencial.

Elemento adicional este último para entender la vigencia de una política implícita en la materia y su casi absoluta identidad con la lógica del proyecto.

Los problemas que esto ha supuesto en la historia del desarrollo rural del país han sido tan diversos como importantes. Citemos algunos:

1. Además de haber convertido, erróneamente, al proyecto en la

16. PLAZA, O.: «Desarrollo rural y cultura: ¿Cambio y modernidad o modernidad sin cambio?». DESCO, Lima, 1990, p. 31.

17. BANCO MUNDIAL: «Desarrollo rural. Experiencia del Banco Mundial, 1965-86». Washington, D.C., p. 5.

18. GTZ-BMZ: «Desarrollo rural regional. Principios directrices». GTZ, Eschborn, 1986.

política misma de desarrollo, se tendió a retroalimentar la necesidad de nuevos proyectos.

2. La reproducción de proyectos contuvo en determinados momentos un agudo efecto multiplicador, llevando a la sucesión «en cascada» de los mismos, lo que terminó por hacer ingobernable su manejo de conjunto.

3. La proliferación de proyectos tuvo como efecto colateral el estímulo a la competencia interinstitucional, a la pugna por nuevos recursos y, en definitiva, a la mayor fragmentación del aparato público.

4. La lógica del proyecto sirvió indirecta y frecuentemente para incrementar de manera artificial la nómina de personal de las instituciones ejecutoras, sobre todo al cierre definitivo de cada uno.

5. Tampoco ha sido desdeñable el rol de los proyectos como intermediarios de políticas institucionales ajenas a los objetivos nacionales y/o regionales de desarrollo.

6. También han contribuido a reforzar la percepción focalizada y/o localista del desarrollo.

La imagen que deja la proliferación de proyectos a lo largo del espacio rural se ha asemejado en ciertas épocas a la de un espejo quebrado en mil fragmentos, cada uno de los cuales refleja, desde su propia forma, la misma imagen dislocada del desarrollo. Aun así, no deja de llamar la atención la supervivencia casi inmutable de proyectos durante más de cuatro décadas, a despecho de las transformaciones agrarias habidas y de la sucesión de diferentes políticas y estrategias de desarrollo.

LAS ETAPAS DEL DESARROLLO RURAL

La lenta evolución de las prácticas rurales

Los apuntes hechos en las páginas precedentes marcan de algún modo la trayectoria dibujada por las prácticas del desarrollo rural en las últimas décadas. En un trabajo anterior¹⁹ habíamos planteado la importancia decisiva que tuvo la aplicación de la reforma agraria de 1969 sobre las orientaciones y evolución de los proyectos. La tesis allí sostenida se sustenta en tres consideraciones a continuación sintetizadas.

En primer lugar, los proyectos nacidos luego de la posguerra, cuando el gran propietario terrateniente dominaba todavía la escena rural, tuvieron que acantonarse y dispersarse, por la fuerza del orden social reinante, en las áreas de la comunidad campesina. Es lo que llamamos la época del desarrollo marginal, por la razón fundamental de no existir más espacio a desarrollar que aquel dejado por el terrateniente a la comunidad.

19. PANIAGUA, A.: «Del desarrollo marginal a la parcelación del desarrollo», *ob. cit.*

En segundo lugar, resuelta la reforma agraria, se dio paso a una época pobre en proyectos pero rica en espacio a desarrollar. A partir de ese momento se bosquejan los primeros intentos de planificación y programación del desarrollo bajo la lógica de la planificación regional, pero quién sabe si más enfáticamente desde la óptica del productivismo. Y ese momento fue pobre en proyectos por el cambio sustancial que se dio al rol y configuración del Estado y de sus respectivas instituciones. Estas últimas florecieron en los espacios del interior, y esto por dos razones: primero, porque se asumió que debían ser entidades regulares las que, por su estabilidad institucional, habrían de asumir la tarea de diseñar y aplicar las políticas regionales de desarrollo; segundo, porque desde la concepción de una suerte de capitalismo de Estado, pero sobre todo desde la realidad dejada por el terrateniente, era necesario que el Estado llenara el vacío político abierto por aquel con su desaparición. De haberse encontrado una fuerza social de reemplazo, quién sabe si la historia hubiese transcurrido de modo distinto al que conocemos.

En tercer lugar, culminado el período de reformas, con el advenimiento de la democracia se inaugura un nuevo movimiento pendular: liberalismo (1980-85), populismo (1985-90) y liberalismo (1990-95). Con el primero, pese a ser liderado por un arquitecto, se abandona la tarea de la planificación en momentos en que precisamente comenzaban a cuajar las propuestas de planificación del desarrollo regional y microrregional. Es el inicio de una etapa cargada de proyectos, es decir, de la parcelación del desarrollo. Con el segundo se asume la microrregionalización, pero desde una perspectiva consonante con el populismo, como se verá más adelante. A partir de allí, carente el país de recursos financieros y signadas las áreas rurales por la violencia, se pasa a una etapa de sensible abandono del campo con una sostenida disminución de proyectos.

Este recorrido muestra la enorme perdurabilidad de la óptica proyectista, pese a las sustantivas transformaciones agrarias habidas en el período. Sin embargo, restan algunas tareas para consolidar dichos cambios, lo que hace suponer que en tanto no sean cumplidas será difícil consolidar una nueva opción de desarrollo.

Empero, hay experiencias de suyo interesantes, como la microrregional, que sirven en último análisis para probar y mostrar precisamente las tensiones entre el refinamiento de la propuesta técnica, nacida del nuevo escenario rural, y la a veces aplastante ritualidad de los comportamientos institucionales del aparato estatal.

Microrregionalización: El desarrollo rural de los 80

La propuesta microrregional nace en realidad al final de los 70. Es un producto típico del pensamiento planificador de la era posreformista. La exigencia técnica de contar con escalas territoriales de planifica-

ción lleva a la definición de tres niveles: nacional, regional y microrregional. Este último aparece como unidad o espacio mínimo para la programación de inversiones y actividades, pero además, probablemente, por ser el ámbito donde se hacía más patente el vacío dejado por el gran propietario terrateniente. Pese a estar basada en ciertos excesos tecnocráticos, la propuesta buscaba racional y sistemáticamente la delimitación de espacios menores con ciertos atributos que permitieran a la vez un manejo interno integrado y una articulación coherente con la región en su conjunto.

Se buscaba, en efecto, que las microrregiones reunieran características tales como contar con una determinada potencialidad económica; presentar un sistema productivo básico; tener una articulación espacial con el mercado regional y en condiciones competitivas; cobijar un centro poblado relativamente importante, que funcione como centro de apoyo y de servicios a centros poblados menores y, en general, a las actividades productivas rurales; en fin, contar también con presencia física de organismos del Estado. Al amparo de estos criterios y otros similares, la idea era llegar a una demarcación microrregional; del territorio regional, primero, y luego del nacional, como que de algún modo así se consiguió hacia el año 85.

Siendo así, se esperaba entonces contar con bases territoriales sobre las que se debía edificar el desarrollo regional integrado. El instrumento para operar el desarrollo en cada ámbito eran los programas microrregionales de desarrollo (PMD), que funcionarían articulados entre sí y bajo la conducción de la política y estrategia de desarrollo de cada región. En este caso, la idea era obviar el proyectismo precedente, es decir, la distribución arbitraria de proyectos desconectados unos de otros, y crear condiciones institucionales para evitar su resurgimiento. Del mismo modo, se obvió con esto toda referencia al desarrollo rural, en la medida en que se esperaba establecer vínculos estables entre las actividades del medio rural y las del urbano²⁰.

La experiencia microrregional avanzó poco durante el gobierno de Acción Popular, refractario al «intervencionismo» estatal. Pese a que se culminó gran parte de la delimitación, sólo pudo ponerse en la práctica y a título experimental no más de catorce PDM en todo el país.

La llegada del gobierno del APRA revitalizó la planificación y, por ese intermedio, la microrregionalización encontró nuevas posibilidades, aunque bastante recortadas. El sesgo populista, la ausencia de condiciones institucionales adecuadas y el incremento de la violencia en el campo terminaron por desvirtuar la propuesta original. En primer término, porque el nuevo gobierno enfatizó el desarrollo comunal como toda acción de los PDM, en sus intentos por intensificar la

20. INP: «Fundamentos conceptuales y metodológicos para la planificación microrregional». Primera versión. Lima, enero de 1983.

presencia del Estado en las comunidades; en segundo término, porque no recogió la estrategia global en la que estaba inserto el planteamiento microrregional y, en definitiva, porque en la lucha electoral municipal el gobierno usó su presencia en los ámbitos microrregionales para disputar el liderazgo político con sus oponentes, circunstancia que llevó a un enfrentamiento artificial entre los gobiernos locales y los PDM. Aunque es cierto que se esperaba que a futuro los ámbitos microrregionales se convirtieran en demarcación político-administrativa de los gobiernos locales.

Antecedió a esto último la creación «en cascada» de casi un centenar de PDM en el entonces denominado Trapecio Andino. Consecuencia directa fue la conversión de estos programas en una nueva versión del proyectismo, fenómeno que, además, conoció su mayor auge precisamente a lo largo de los años 80, cuando también se experimentó un crecimiento aluvional de los proyectos de las ONGD.

Apuntes para un balance

Pese a todo, lo que deja la experiencia de estos cuarenta o más años de desarrollo rural es la supervivencia casi inmutable de los proyectos, como expresión de que fue sólo en el nivel de las políticas explícitas donde se procesaron intelectualmente las transformaciones agrarias. A nivel de la práctica, y por las señaladas carencias de organización y capacidad operativa de la institucionalidad estatal, se impuso, como política implícita y rectora, la ideología ruralista y el instrumentalismo proyectista²¹.

Resultaría difícil argumentar con hechos en favor del desarrollo rural tal como ha sido entendido y practicado. En todo caso, según estimaciones de Figueroa y Hopkins²², las tasas de crecimiento de productos para el mercado restringido (compuesto de bienes esencialmente andinos) fueron de 0.5 entre 1950 y 1969; de -1.1 entre 1970 y 1976; de 1.1 entre 1977 y 1981, y de -2.8 entre 1982 y 1985. No es necesario probar lo que tiene que haber acontecido entre 1985 y la fecha.

Sería totalmente injusto imputar estos resultados a la acción de los proyectos de desarrollo rural, pero sí correspondería por lo menos afirmar su escaso impacto. Sin embargo, esto no sólo es realidad en nuestro país. En un informe ya citado del Banco Mundial²³ se evalúa

21. A este respecto, resulta muy pertinente releer a Plaza: «Hace unos 25 ó 30 años se decía que el campesino era pobre porque no estaba integrado al sector moderno, y que la solución consistía en alcanzarle tecnología y educación moderna para que pudiera incorporarse. Hoy se afirma que el campesino es pobre porque está integrado al sector moderno, y que la solución consiste en desarrollar y/o recuperar la tecnología y educación tradicionales para evitar la incorporación y, por ende, la pobreza.» (PLAZA, O.: «Desarrollo rural y cultura», ob. cit.)

22. FIGUEROA, A. y HOPKINS, R.: «La política agraria del APRA en perspectiva», en Eguren y otros, editores: *Perú: El problema agrario en debate (SEPIA II)*. Lima, 1988, p. 305.

23. BANCO MUNDIAL: «Desarrollo rural», ob. cit., p. 64.

del siguiente modo los resultados de los memorandums sobre las «lecciones aprendidas» de las evaluaciones *ex post*: «No obstante, la descripción de fracasos predomina sin lugar a dudas en los memorandos (...) En consecuencia, debido a que una proporción tan considerable de la experiencia típica del desarrollo rural ha sido negativa, la voz de la experiencia —o por lo menos las voces que más se oyen— tiende a ser negativa más que positiva.»

Regresando al contexto nacional, habría que decir que la reforma agraria permitió cambiar sustancialmente la concepción del desarrollo, lo que se evidenció en las políticas y estrategias espaciales/regionales diseñadas persistentemente desde entonces. Pero quedaron algunas tareas pendientes hasta hoy, y probablemente todavía por un plazo indeterminable, sin cuyo cumplimiento el sesgo ruralista/proyectista seguirá siendo de la partida. Haremos referencia a dos de las que consideramos más importantes.

En primer lugar, las regiones del país, salvo un par de excepciones, carecen de una fuerza social hegemónica capaz de hacer que el resto de actores sociales regionales abracen su proyecto como referente del desarrollo futuro de la región. Esto tendría que implicar no sólo un liderazgo sustentado en cierta base material y económica; debería también contener otros elementos vinculados a la cultura e identidad regionales, así como un determinado desarrollo o maduración de las relaciones políticas. Y esto no logra concretarse en la medida en que el desarrollo urbano regional sigue siendo todavía un proceso incipiente. No hay que olvidar que es de esta clave fundamental que depende la apertura del camino hacia el cambio²⁴. Tanto más clave en el caso de aquellas zonas rurales de la selva central del país.

En segundo lugar, queda pendiente la construcción de otro Estado. Democrático y descentralizado, cierto, pero también eficiente y sólido institucionalmente; esto es, al amparo de nuevas capacidades operativas y basado en relaciones orgánicas con la sociedad.

AJUSTE ESTRUCTURAL EN LOS 90: ¿HACIA LA PRIVATIZACIÓN DEL DESARROLLO?

Las tendencias dominantes

La entrada a los años 90 ha encontrado al Perú frente a la doble obligación de estabilizar su economía y «reinsertarse» en el sistema

24. Vergara («Ciudades y desarrollo rural», ob. cit., p. 38) remata muy acertadamente la descripción del conjunto de aportes que hace la ciudad al desarrollo rural, por lo que nos permitimos citarlo *in extenso*: «Finalmente, hay un factor decisivo que se reproduce en el espacio privilegiado de la ciudad: es la ciencia y la cultura. Para que haya desarrollo rural es imprescindible que se transformen las mentalidades de los agricultores, quienes sin el impulso urbano tienden a reproducir un mundo empírico pre-científico. Es desde la ciudad que surge un nuevo mundo ideológico, son los agentes urbanos quienes llevan al campo la ciencia, la técnica, la ideología, inclusive aquella ideología tolstoyana que detesta a la máquina y aman tanto los ruralistas.»

financiero internacional. A estas alturas del proceso, una cosa ya no puede ir sin la otra, lo que significa que ciertas reformas estructurales ya emprendidas tenderán a consolidarse y otras, como la reforma del Estado, parece que seguirán en mucho la ruta ya conocida por reformas precedentes.

Hasta la fecha las preocupaciones en torno de la reforma del Estado han pasado, primero, por la necesidad de disminuir los efectivos de la burocracia pública, esfuerzo que contempla incentivos que en otras áreas serían considerados impropios; segundo, por «desburocratizar» los trámites y procedimientos; tercero, por privatizar algunas pocas empresas; y, cuarto, por «desregular» la actividad económica. Las tres primeras tienen bastante que ver con el corto plazo y la necesidad de reducir el déficit fiscal, en tanto que la última se enmarca en el nuevo rol asignado al mercado y, por defecto, al Estado.

Tratándose del aparato público no parece, en consecuencia, que estemos frente a una reforma estructural. Las opciones se parecen mucho a lo ya ensayado por gobiernos precedentes, en que lo dominante derivó casi siempre de la urgencia por reducir el gasto público. No existe aparentemente una concepción global del cambio a introducir en el patrón de organización y modelo de gestión de la nueva administración pública, incluso dentro de los marcos de la asignación al Estado de un rol accesorio.

Sin embargo, se evidencian otras tendencias que pueden ser importantes desde la perspectiva del desarrollo rural.

En primer lugar no se percibe un ánimo descentralista. Por el momento pareciera ser que los gobiernos regionales constituyen más bien un problema para el modelo macroeconómico, que requiere altas dosis de centralización y concentración de las decisiones sobre el manejo económico-financiero. Esto, junto a los enfrentamientos que ha propiciado el Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales, es mal augurio sobre la forma de abordar el desarrollo del interior, si es que tal interés existiera. Es más: no se conoce un plan oficial de desarrollo que permita deducir que hay algún interés por lo que ocurra más allá del corto plazo.

En segundo lugar, la nueva ley de inversiones para el agro, que trae como elemento central la apertura o liberalización del mercado de tierras, es una clara señal de la opción por una desvinculación progresiva del Estado con respecto a las relaciones económicas prevalcientes en el campo. Con esta decisión se desconoce, una vez más, la heterogeneidad de situaciones y condiciones de la agricultura nacional y de las economías regionales. Cuando estábamos finalizando la redacción del presente artículo se aprobó sin embargo un decreto supremo creando las cajas rurales, tema que por obvias razones escapa al análisis aquí efectuado.

En tercer lugar, la misma ley se encarga de demostrar la fundamental

importancia que el gobierno concede al aporte del capital privado nacional e internacional. Sin embargo, no queda muy claro cuál es o será la política de inversiones del sector público.

Finalmente, es mucho menos concreto lo que plantea el programa de ajuste con respecto a la problemática de la economía campesina. Aquí las tendencias pueden diseñarse de dos maneras: de un lado, las urgencias de la producción campesina deberán esperar la reanimación de los flujos de la cooperación multilateral, en especial del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo; y, de otro, parte de las funciones tradicionales de apoyo estatal serán transferidas al sector privado; claro está que por ahora sin una estrategia conocida, a menos que sea la del simple abandono de las anteriores obligaciones.

Así, sea por escasez de recursos, sea por las evidentes limitaciones operativas del aparato público o por las opciones en torno de la configuración de un Estado ausente, *las iniciativas de desarrollo pasarán pues al sector privado.*

Hipótesis sobre el cambio con continuidad en el medio rural

Desde que el ajuste estructural imprimió ciertos «golpes de timón» a las políticas macro y micro, para de ese modo rectificar aquellas aplicadas en el pasado reciente y tratar de restaurar el crecimiento económico bajo un nuevo modelo de relación Estado-sociedad, está enfrentando varios problemas resultantes o residuales de lo actuado: balanza de pagos desequilibrada, inestabilidad relativa de precios, atraso cambiario, déficit fiscal relativamente elevado, etcétera. Pero, además, requiere compensar los efectos de los *shocks* sobre los sectores de pobreza crítica, sin por ello generar más déficit fiscal.

En este marco, lo esperable para el medio rural en los próximos meses y años se resume, creemos, del siguiente modo:

1. Se focalizarán recursos en los sectores de más alta vulnerabilidad, intensificando la ejecución del programa de emergencia social. La ejecución de proyectos generadores de empleo e ingresos inmediatos será la tónica de esta incursión del Estado para paliar los efectos del ajuste. Sin embargo, por la concepción de este tipo de programa, que se constituye como oferta extraordinaria o de corto plazo, es esperable que se presenten algunas distorsiones, como no llegar necesariamente a los sectores más pobres; generar condiciones negativas a futuro, por la temporalidad de sus alcances; o dejar ciertos vacíos difíciles de reemplazar. Experiencias similares corroborarían tal suposición²⁵.

2. Se descansará en la inversión privada en la agricultura capitalista,

25. Cfr. PNUD/ GOBIERNO DE BOLIVIA: «Informe de la Misión de Evaluación del Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la República de Bolivia». Proyectos BOL/87/008, BOL/87/021 y BOL/88/023. La Paz, marzo de 1991.

siguiendo las nuevas reglas de juego establecidas tanto en la ley de inversiones para el agro como en dispositivos conexos, como la ley de banca. Las exportaciones agropecuarias devendrán paulatinamente en el centro de la política agraria y de inversiones del Estado.

3. No se producirá ningún cambio dramático en la estructura orgánica del aparato público, pero de efectuarse algún esfuerzo en esta línea, se limitará a acompañar el programa de ajuste sin vislumbrarse en el mediano plazo una orientación hacia la generación y/o promoción de políticas de desarrollo regional, por lo menos como las elaboradas a fines de la década del 70.

4. En lo relativo al desarrollo rural, el Estado y la cooperación multilateral acordarán a las ONGD un rol más protagónico, simplificando la normatividad relacionada con su funcionamiento y estimulando los operativos de desarrollo y fortalecimiento institucional. En concreto, *una parte importante de la privatización del desarrollo va a correr por cuenta de las ONGD*. Aun reconociéndoles ciertas debilidades, como replicabilidad limitada, restricciones para hacerse autosostenibles, capacidad técnica restringida y falta de un contexto de programación ampliado, sus ventajas comparativas en términos de sus capacidades para llegar a los pobres rurales y áreas remotas, promover la participación local, operar con costos bajos e innovación y adaptación, serán suficientes para que se las haga asumir operativos que permitan, a la vez, apoyar la reactivación de la agricultura campesina, reducir los perjuicios de la política macroeconómica y canalizar recursos para el crédito, la asistencia técnica y el cambio tecnológico²⁶.

5. Finalmente, se producirá una nueva tendencia, aunque moderada y progresiva en el tiempo, hacia el proyectismo.

En efecto, no mediando cambios trascendentales en materia de reforma de la administración pública y siendo la etapa de ajuste estructural desalentadora de cualquier desarrollo significativo de las economías regionales, *no pueden esperarse modificaciones sustanciales en los patrones de comportamiento que han dominado el quehacer del desarrollo rural de las últimas décadas*.

Apuntes para la búsqueda de alternativas

A continuación se proponen algunos ejes de reflexión sobre ciertas áreas temáticas, insistiendo en aquello que podría ser lo recomendable, dentro de lo posible, en un programa de ajuste que, quiérase o no, inducirá a la modificación de los patrones de comportamiento institucional de los sectores tanto público como privado. Al respecto quisiera distinguir tres niveles: lo relativo a los conceptos del desarrollo rural, el rol del Estado y la relación de este con la sociedad.

26. BANCO MUNDIAL: «Desarrollo rural», ob. cit.

1. *Sobre el desarrollo rural.* Parece cada vez más evidente la necesidad de superar la visión restringida del desarrollo. Ciertas aleaciones como la que resulta de la mezcla entre la visión idílica del mundo rural con el pragmatismo proyectista no responden a las demandas del nuevo escenario regional. La formación de nuevas fuerzas sociales, rectoras del desarrollo de sus respectivas regiones, el incremento equilibrado de las fuerzas productivas y la presencia de un Estado descentralizado, democrático y generador de condiciones materiales para el desarrollo son tareas que exigen compromisos bastante más sólidos y coherentes que la atomización territorial de proyectos intentando recrear localmente el pasado.

Se requiere, por consiguiente, renovar los enfoques del desarrollo, tomando como criterio de base la necesidad de revolucionar las fuerzas productivas regionales. Esto probablemente implique una modificación sustantiva en los actuales patrones de organización del medio rural; sin embargo, lejos de suponer la desaparición de la cultura que este cobija, implicaría más bien asegurar su reproducción pero en un nuevo proceso social. La modernización que trae consigo el desarrollo regional, lejos de ser esterilizante y antes que acabar con la cultura ancestral de los pueblos, tiende por el contrario a fortalecer su presencia histórica. Diversos ejemplos, como el proceso español, dan cuenta más bien del rol fundamental que cabe a la cultura en el tránsito hacia una nueva dimensión del desarrollo regional.

2. *Respecto al rol del Estado.* Lejos de la estereotipia en boga que remite el cambio y modernización del Estado a la reducción del aparato público, convendría examinar y reflexionar acerca de cuestiones más de fondo aunque no por ello menos concretas.

En primer lugar, es fundamental recordar y reconocer que la definición de estrategias y políticas de desarrollo es una función indelegable del Estado y, por consiguiente, un área «no privatizable». Dada la efectiva necesidad de mejorar la eficiencia de las instituciones públicas y de potenciar su *masa crítica*, buena parte de la transformación del Estado deberá pasar, entonces, por la creación de nuevas condiciones de organización institucional y, dentro de estas, por la modificación de las políticas laborales, de modo que el Estado se convierta en una oferta atractiva para técnicos y profesionales, en particular para expertos especializados en análisis y formulación de políticas gubernamentales.

Por otra parte, el rol básicamente normativo que se le está asignando al Estado debería hacer notar la imprescindible necesidad de rediseñar y fortalecer la función de planificación, tan venida a menos y desdeñada por los gobiernos de los últimos años. La cuestión es, además de infundirle un carácter prospectivo al manejo de la coyuntura, contar con un sistema orgánico encargado de establecer los marcos temporales y espaciales del desarrollo. Se trataría de establecer una regular relación de correspondencia entre las políticas macroeconómicas y los

escenarios y prioridades de desarrollo deseables en el mediano y largo plazo.

Ahora bien: sin perjuicio de las mejoras que el Estado deba conseguir en estos campos, tendría que tomarse seriamente en consideración la posibilidad de hacer participar a las ONGD, fundamentalmente a aquellas con importante experiencia en investigación, en la formulación de propuestas de políticas. Esto sería más recomendable aun en los niveles de gobierno regional y local.

En segundo lugar, el fortalecimiento de la función estatal de producción de políticas y estrategias de desarrollo debería partir por reconocer la obligación de contar con propuestas realistas en el campo instrumental. No por obvia deja de ser menos pertinente la necesidad de realizar esfuerzos en dos sentidos. De un lado, diseñar carteras de proyectos surgidas efectivamente de los requerimientos de las políticas y estrategias de desarrollo. En la medida en que el Estado ha ido perdiendo su capacidad orientadora, es decir, en tanto ha permitido la ejecución de proyectos como parte de prácticas institucionales aisladas, el proyectismo ha venido constituyéndose como una alternativa legítima. Se trata entonces de enmendar estas distorsiones y de generar nuevos planteamientos, especialmente a nivel regional y local, *donde cada proyecto cumpla un determinado rol como componente de propuestas globales de desarrollo*. De otro lado, diseñar arreglos institucionales ajustados a las restricciones y posibilidades reales de la administración pública. Gran parte de las propuestas de desarrollo elaboradas por el Estado en las últimas décadas probaron su inviabilidad precisamente en el terreno institucional. En consecuencia, se deben buscar medios y cambios institucionales factibles dentro de la lógica de funcionamiento del sistema estatal y no descartar la posibilidad de condicionar la ejecución de las estrategias al ritmo generalmente pausado que caracteriza al cambio institucional.

En tercer lugar, es también indispensable considerar la importancia que sobreviene a la presencia física del Estado en el medio regional, pero especialmente en el rural. Corresponde a las instituciones regulares, y no necesariamente a los proyectos, la producción integrada y regular de servicios a la población. Ni el mercado, ni la inversión privada, podrán en este caso crear la infraestructura, proveer el equipamiento y prestar los servicios que se requiere. Una forma de superar el proyectismo es creando una institucionalidad sólida y estable, acercando a la población a la realización de sus derechos y ubicando al Estado en el plano del cumplimiento de sus obligaciones.

La transferencia a los gobiernos locales de ciertos servicios actualmente a cargo de los gobiernos regionales debiera ser una medida a estudiar e implantar, consolidando así la categoría y vigencia democrática de ese nivel de gobierno.

En cuarto lugar, en cuanto corresponde al apoyo al desarrollo regio-

nal, el Estado deberá orientar el uso de los recursos de cooperación externa, cuando comiencen a fluir efectivamente, a la inversión que permita la generación de economías externas para la producción agropecuaria regional. A este respecto, la inversión en la mejora y construcción de vías de transporte, en infraestructura energética, para el desarrollo urbano/regional y para la articulación productiva interna, deben ser las más recomendables. Si el Estado, en lugar de haber asignado ingentes recursos a centenas de proyectos dispersos durante las últimas cuatro décadas, los hubiese destinado a obras e inversiones que crearan aquellas externalidades necesarias para el desarrollo de la producción campesina, es muy probable que el actual escenario rural no sólo sería nuevo sino fundamentalmente otro.

En quinto lugar, en materia de política agrícola se debería estimular la mejora de la producción tomando como referentes el mercado —que en este caso sí es lo pertinente— y las potencialidades competitivas de la producción agropecuaria campesina. En tal sentido, las inversiones en investigación han probado ser de alta tasa de retorno. Igualmente, se debería introducir elementos *flexibilizantes* en la política macroeconómica, de modo de mejorar las condiciones de acceso de los productores campesinos al crédito y generar condiciones para la formación de precios razonables.

Finalmente, la creación de sistemas eficaces y permanentes de información sobre producción, precios, mercados y previsiones meteorológicas debería ser, por otra parte, un cometido a ser traducido en propuestas concretas dentro de la cartera de proyectos del Estado.

3. *Respecto a las relaciones Estado-sociedad.* En este campo se trataría de crear un nuevo estilo de relaciones sustentado en las fuentes materiales de actividad de la población y no, como ha sido la tendencia hasta ahora, en mecanismos de coordinación.

La idea es seguir la huella del proceso de microrregionalización, identificando sistemas integrados en cuencas y valles. En tales ámbitos se podrían establecer redes orgánicas de manejo y control de las actividades económico-productivas, haciendo uso de la organización ligada a la actividad productiva (asociaciones de productores, cooperativas, comités de regantes, productores de semillas, etcétera). De esta manera se podría no sólo regular, administrar y explotar racionalmente los recursos del medio, sino también ejecutar proyectos específicos, pero esta vez como instrumentos de estrategias globales. La planificación concertada del desarrollo microrregional, que involucraría a las organizaciones del ámbito, los servicios estatales, el gobierno local y las ONGD, sería el medio más propicio para alcanzar la continuidad y resultados acumulables que los solos proyectos nunca han podido lograr.

En relación a las ONGD, puesto que es previsible que estas organizaciones asuman en los hechos parte no desdeñable de las funciones

de promoción y desarrollo que ha venido cumpliendo el Estado, debería darse paso a un proceso de reflexión y debate que conduzca a la formulación de planteamientos y políticas institucionales comunes acerca del rol que cabe a las ONGD en esta nueva etapa. Aparte de evaluar críticamente el *proyectismo* que ha venido caracterizando el accionar de un gran número de estas, va a ser necesario replantear ciertos términos de su participación en el desarrollo del medio rural.

En primer lugar, conviene considerar que la relación Estado-ONGD va a tornarse cada vez más interdependiente, no sólo por la delegación de responsabilidades que de facto o concertadamente va llevar a cabo el Estado con apoyo de los organismos de cooperación internacional, sino también porque la tendencia a atribuir al Estado un rol eminentemente normativo va a reestructurar las características de la oferta de servicios en el medio rural. Esto deberá implicar la necesidad de contar con estrategias concertadas entre las ONGD para el establecimiento de mecanismos eficaces de relación con el Estado, sobre todo a nivel regional y local.

En segundo lugar, lo anterior debería llevar a prever que la delegación progresiva de responsabilidades que haga el Estado contemple, como requisito previo, la puesta en vigencia por parte de este de estrategias integrales de desarrollo a las cuales sirva la acción de las ONGD, en especial la de sus proyectos. Sin tal compromiso estas organizaciones seguirán trabajando con sentido localista, incluso si se generalizan las redes interorganizacionales. Una vez más, debe tenerse claro que no hay estrategia de desarrollo sin Estado. Los mecanismos de relación antes mencionados podrían servir también como medio para discutir y canalizar propuestas de políticas y estrategias de desarrollo elaboradas por las ONGD, rol que hasta ahora no han cumplido.

Finalmente, sería también muy importante que las ONGD emprendan esfuerzos coordinados de evaluación acerca de sus prácticas bajo el enfoque ruralista. Esto debiera hacerse desde una perspectiva de cambio con respecto tanto a los viejos conceptos del desarrollo encasillados en lo rural, cuanto frente a las nuevas necesidades del desarrollo regional. La mayor importancia que irán adquiriendo estas organizaciones deberá llevarlas al encuentro de nuevas escalas de percepción e intervención, de modo de romper el desequilibrio actual entre la universalidad de sus logros en la investigación social frente al localismo de sus prácticas.

Iván Mendoza

LA PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO RURAL DESDE LAS ONGD: ENFOQUES Y EXPERIENCIAS EN EL PERÚ, 1975-1990

Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) o Centros de Promoción tienen desde hace varios años una presencia ya familiar en el medio rural peruano, especialmente en la sierra sur y central del país. Muchas comunidades campesinas y prácticamente todas las organizaciones gremiales importantes mantienen relaciones estrechas con ONGD, las que con frecuencia son visualizadas como instancias de asesoría profesional y suministradoras de recursos materiales y financieros. Se mantienen también ciertos vínculos más o menos regulares con organismos estatales, estableciéndose diálogos y coordinaciones en torno de temas y problemas específicos.

Ha transcurrido ya un cuarto de siglo desde que las ONGD pioneras iniciaron su trabajo en el medio rural peruano. Desde entonces, su número, tamaño y complejidad han ido en aumento, acumulándose una gran cantidad y diversidad de experiencias, ejecutadas a través de programas y proyectos de distintos alcances, envergadura y duración.

El discurso predominante en el ambiente de las ONGD que trabajan en el medio rural no suele ahorrar palabras cuando se trata de ponderar su aporte al mejoramiento de la situación global de los campesinos. La elevación de los niveles de conciencia, la capacitación técnica, el potenciamiento de la organización campesina y la transferencia de tecnología son las contribuciones que con más frecuencia se listan como logros de los centros en todos estos años de trabajo. No existe sin embargo hasta hoy un balance crítico global de estas experiencias, habiéndose avanzado únicamente en evaluaciones parciales y casuísticas, cuyo propósito principal es casi siempre operativo.

En este artículo se discutirán algunas ideas generales acerca de las ONGD, tomando como eje de reflexión las experiencias institucionales

de la sierra. Se incidirá particularmente en los principales agentes fundadores de aquellas; los enfoques y supuestos vigentes; los objetivos que se plantearon; los momentos más destacables de su evolución durante los últimos quince años, y los distintos tipos de centros a que dieron lugar, poniéndose de manifiesto que el tema del desarrollo rural llegó a convertirse en objetivo central de un grupo de ONGD sólo al promediar los años 80, como consecuencia de los cambios en la situación global del país, en las tendencias de la cooperación internacional y en las discusiones internas y prácticas mismas de los centros. No se trata, desde luego, de un balance exhaustivo, pero sí de uno que trata de explorar pistas en tal dirección.

ONGD Y DESARROLLO RURAL: ALGUNAS EVIDENCIAS

Los Centros de Promoción u ONGD han adquirido ya carta de ciudadanía en nuestro país, siendo reconocida su presencia por distintos actores sociales y políticos. Los centros tuvieron un explosivo crecimiento a fines de los 70: desde entonces hasta principios de 1989 su número aumentó de 30 ó 40 hasta 615. Actualmente se estima que bordean los 700 a nivel nacional, tanto en el ámbito urbano como rural.

Las cifras existentes indican que alrededor del 50% de las ONGD peruanas están involucradas en mayor o menor medida con el trabajo de promoción en el medio rural, incluyendo unos 170 centros cuyos programas y proyectos se realizan exclusivamente en este ámbito. Más de la mitad de todos ellos, a su vez, trabaja en la región serrana, especialmente en la sierra sur, destacando por su importancia los antiguos departamentos de Cusco, Puno y Arequipa, y otras áreas como Cajamarca, Ayacucho y Junín (este último más importante hasta hace dos años, cuando comenzó la ofensiva senderista contra los centros).

No menos del 75% de los centros de la sierra tienen al campesinado como su principal beneficiario, llegando a cerca del 100% en los casos de Puno, Ayacucho y Cajamarca. Las áreas preferidas de trabajo son la educación, la comunicación (difusión y publicaciones), la producción/tecnología y la investigación.

El ámbito privilegiado de trabajo para una ONGD promedio es el local, que por lo general comprende no más de cinco comunidades campesinas y sus respectivos caseríos. Algunas pocas desarrollan proyectos a nivel distrital y —excepcionalmente— a nivel de una microrregión, registrándose incluso algunos proyectos de mayor alcance en el área de comunicación.

Se constata así que la zona andina ha sido hasta hoy el escenario priorizado para los proyectos de los centros, debido sobre todo a los deseos de sus directivos e «ideólogos» por llegar hasta la población más pobre. Sin embargo, la magnitud de los recursos involucrados y

el tamaño de los equipos limitaba alcances de los proyectos a escala microsocioal.

ACTORES, ENFOQUES Y SUPUESTOS EN LAS ONGD

Los actores

La formación de ONGD que dirigen sus esfuerzos al trabajo en el medio rural y campesino fue impulsada por actores de distinta procedencia política y social, pero bajo ciertos denominadores comunes: la «promoción campesina», entendida en términos muy amplios, y/o el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural más pobre. Las corrientes protagonistas del proceso fueron básicamente tres.

En primer lugar, sectores ligados a la Iglesia Católica. En el transcurso de los años 70, grupos de cristianos de base, así como sacerdotes y religiosos de parroquias, obispados y órdenes religiosas buscaban concretar las orientaciones doctrinarias de la Iglesia difundidas desde los 50/60. Ello les conducía a asumir un compromiso militante con los más pobres, a través de trabajos pastorales y sociales con iniciativas al principio inorgánicas y esporádicas, pero que luego irían institucionalizándose fundamentalmente por medio de los Centros de Promoción. Estos serán entonces uno de los principales sectores protagonistas del «boom de los centros», aprovechando los flujos financieros de diversos organismos internacionales de inspiración cristiana.

En segundo lugar, sectores «reformistas» o velasquistas. Funcionarios y empleados públicos, participantes en el diseño y aplicación de las reformas de los 70 y desplazados del aparato estatal al cambiar las orientaciones del gobierno, encontrarán en la fundación de ONGD una alternativa ocupacional así como una posibilidad de continuar con sus opciones políticas. Los contactos establecidos con diversas agencias de cooperación y el interés que en estas había despertado el proceso peruano en la primera mitad de los años 70 serán para ello de mucha utilidad.

Muchos exfuncionarios que participaron en la fundación de ONGD provienen de organismos del sector agricultura, donde habían ganado experiencia trabajando en reforma agraria. De allí entonces su preferencia por laborar en el medio rural, así como sus planteamientos en defensa de las reformas estructurales del gobierno de Velasco.

En tercer lugar, la «nueva izquierda» de los años 70. Son grupos en su mayoría provenientes de los medios universitarios y académicos, muchos de ellos de raíz cristiana, quienes irán radicalizando sus posiciones políticas, acercándose al marxismo en una vertiente distinta a la tradición comunista ortodoxa. Sus esfuerzos básicos se concentrarán en la organización de los sectores populares, especialmente

campesinos y barriales. Sus antiguos vínculos con la Iglesia, entre otros, les facilitarán el acceso a los circuitos de la cooperación internacional.

Las distintas procedencias implicarán también diversos acercamientos teóricos e ideológicos a la realidad campesina, así como distintos estilos de trabajo. Entre las principales concepciones pueden señalarse: la doctrina social de la Iglesia y la teología de la liberación, predominante en el primer grupo de actores; algunas teorías desarrollistas vigentes sobre todo en el segundo grupo; y los planteamientos marxistas acerca de la revolución y el socialismo, para el tercer caso. Ciertos planteamientos de la educación popular y de las ciencias sociales estarán también presentes en las corrientes cristianas y universitarias¹.

No existe entonces un enfoque integral y único respecto al trabajo de las ONGD en el medio rural; más aún: puede afirmarse que el clima intelectual e ideológico del proceso no comprendía el desarrollo rural como un eje fundamental de reflexión y acción. Los planteamientos de este último, que incluía distintas teorías y corrientes, fueron originalmente desarrollados en el seno de organismos internacionales, para luego ser difundidos a través de distintos canales académicos y de la cooperación internacional. Los agentes de la promoción rural entrarán con cierta fuerza en el tema sólo al promediar los años ochenta.

En la época del *boom* inicial de los centros, las coordenadas del debate entre sus agentes promotores eran más bien distintas. Así por ejemplo, la actividad principal de los centros ligados a la Iglesia buscaba plasmar un «compromiso con los pobres» cuyo eje era la educación y creación de conciencia del campesino, a la vez que el apoyo en la solución de problemas acuciantes derivados de la pobreza. Para ciertos centros creados por militantes de la «nueva izquierda», la promoción era una «nueva forma de hacer política», lo que llevaba a apoyar y asesorar activamente la organización popular, así como a mantener una presencia partidaria entre los grupos de base. Para algunos centros formados por antiguos funcionarios del gobierno militar, se trataba de defender y consolidar las formas asociativas establecidas por la reforma agraria. Inicialmente, todos estos esfuerzos, englobados bajo la denominación de «promoción campesina», tuvieron poca relación con la discusión en torno del desarrollo rural que por entonces se venía ya dando en otras esferas.

Los enfoques y supuestos

El discurso oficial predominante entre las ONGD dedicadas a la promoción campesina presenta por lo general una visión parcial y fragmentaria del país, la región o zona de trabajo. Tal discurso suele corresponder

1. Cfr. PLAZA, Orlando: «Cambio social y desarrollo rural», en A. Chirif y otros, editores: *Perú, el problema agrario en debate (SEPIA III)*. CERA Las Casas y SEPIA. Lima, 1990, pp. 211-240.

a la versión de sus directivos e «ideólogos», sin ser necesariamente compartida por todos sus miembros. Pese a ello, pueden identificarse algunas ideas-fuerza o temas-eje que, influidos por las grandes corrientes mencionadas en la sección anterior, condicionan a su vez las propuestas y las prácticas institucionales. Tales ideas-fuerza fueron sedimentándose en el transcurso del tiempo, y pueden resumirse en los siguientes grupos o categorías:

1. *El capitalismo y el mercado.* Las ideas predominantes en los centros suelen presentar una visión marcadamente negativa del capitalismo, al que se le atribuye la responsabilidad central por los males de la sociedad peruana. Está igualmente difundida la idea acerca de su agotamiento como modo de producción y sobre la necesidad de su reemplazo por otro modelo más equitativo y acorde a los intereses populares. Justamente, el rol de los centros consistiría en aportar a este proceso de transformación, el que debería ser básicamente obra de las propias clases populares.

El mercado tiene también una connotación negativa, a cuya influencia suele considerársele pernicioso y devastador para los campesinos; en la medida que desintegra su organización económica y social, invirtiendo las ventajas naturales de las que hasta entonces gozaban como producto de una adaptación secular a la ecología vertical de los Andes. El mercado servía también para extraerles excedentes, los que serían canalizados hacia la ciudad, impidiendo u obstaculizando la acumulación local de excedentes.

2. *El Estado.* En la mayoría de casos, los planteamientos acerca del Estado están influidos por las ideas marxistas. Por eso se le concibe como un órgano de opresión, que responde a los intereses de la clase dominante. Asimismo, se considera al Estado como una entidad autoritaria, vertical y altamente burocratizada, que tampoco cumple las funciones básicas para la reproducción social a las que está obligado, abandonando a su suerte a las clases más pobres, especialmente a los campesinos de la sierra. El papel de los centros consistía en apoyar al campesinado en las demandas que por servicios sociales hacía al Estado.

Sólo la presión directa y las movilizaciones campesinas eran capaces de arrancarle concesiones a un Estado vertical y antidemocrático, poco dispuesto a aceptar la participación campesina en la definición y planificación de políticas. Por ello, las estrategias y programaciones de los centros suelen omitir su presencia y acción, obviándolo como interlocutor necesario.

3. *Sobre el campesinado.* Existe una percepción muy difundida del campesinado como una clase oprimida, pobre, con bajos niveles de ingreso, necesidades básicas insatisfechas y baja calidad de vida. Se afirma también con cierta frecuencia que el campesinado posee una racionalidad económica distinta a la capitalista, en la que primaba la

autosuficiencia antes que el lucro, lo cual motiva una peculiar organización y control de sus recursos productivos, con estrategias que combinan adecuadamente la esfera familiar y la comunal. Se estimaba también positivamente la existencia de tecnologías y conocimientos tradicionales, cuyo rescate y readecuación eran opciones válidas y viables para la producción agropecuaria de la zona andina.

Los agentes de promoción debían también trabajar para reforzar tanto las economías de la mayoría de familias campesinas como la organización comunal a la que se hallaban integradas. Debía procurarse incluso evitar o contrarrestar las diferenciaciones sociales internas, impidiendo que una minoría reducida de campesinos ricos, con recursos suficientes para acumular capitales, exploten a los pobres y utilicen la comunidad para sus propios fines.

Se tiene asimismo una valoración muy alta respecto a la capacidad organizativa y lucha del campesinado, considerándose a la tradición andina de solidaridad y ayuda mutua un factor muy importante para ello. Las ONGD debían impulsar este proceso, estimulando la toma de conciencia y movilización en defensa de sus intereses.

4. *Sobre la comunidad campesina.* Todos los centros coinciden en destacar la importancia de la organización campesina, especialmente de la comunidad, como un elemento indispensable para convertir al campesinado en «sujeto de su propio desarrollo» o en «fuerza motriz» de la transformación revolucionaria. Son estas concepciones las que subyacen en el apoyo brindado a los gremios de carácter local, regional o nacional.

Sin embargo, el trabajo con gremios de distinto nivel fue asumido por una minoría de ONGD. La mayoría en cambio trabajó y apoyó a comunidades campesinas, considerándolas generalmente como la forma organizativa fundamental del mundo andino, depositaria de una milenaria tradición colectivista aún vigente, que era necesario revitalizar y reforzar como elemento básico para construir una sociedad justa e igualitaria, a la que los campesinos se inclinaban casi por instinto.

5. *Sobre las transformaciones estructurales y la revolución.* La mayoría de ONGD resalta la necesidad de transformar radicalmente las estructuras del país y del campo. Los contenidos de sus discursos hacen constantes referencias a la construcción de una sociedad alternativa pero de características bastante imprecisas.

Asumiendo total o parcialmente los resultados de la reforma agraria, muchos centros constatan los cambios producidos en la estructura agraria nacional, en especial de la zona andina, debido sobre todo a la liquidación del latifundio y de los poderes locales tradicionales. Ello sin embargo no ha significado una solución definitiva para el campesinado, ya que las comunidades sólo han sido marginalmente beneficiadas, y actualmente los campesinos están sometidos a la explotación del mercado, del cual lucran un puñado de intermediarios. Correspondía a los Cen-

tros de Promoción apoyar activamente las movilizaciones campesinas, puesto que ellas formaban parte de un vasto proceso de acumulación de fuerzas conducente a la transformación revolucionaria.

6. *La contradicción campo-ciudad.* Una visión muy difundida entre las ONGD era la insalvable contradicción existente entre el campo y la ciudad. Se afirma por ejemplo que hay una permanente transferencia de recursos y excedentes desde el campo a la ciudad, traducida en un secular intercambio desigual y en una crónica subvaloración de los productos campesinos. Este patrón impide la generación de excedentes acumulables, pauperizando a la zona andina y generando un flujo creciente de migración campo-ciudad.

En vista de ello, era necesario que las ONGD desarrollaran propuestas para revertir esta tendencia, apoyando las demandas de los gremios para mejorar precios y lograr créditos a bajo interés, diseñando también proyectos de generación de empleo a fin de reducir los flujos migratorios².

Estas ideas-fuerza incluyen una serie de elementos que provienen de las corrientes antes señaladas, siendo común hallar discursos simultáneamente tributarios de tradiciones intelectuales e ideológicas distintas y hasta contradictorias. Casi todas ellas estaban alejadas de los planteamientos y discusiones sobre el desarrollo rural, tema que, como ya se ha mencionado, se venía procesando en otras esferas. Sin embargo, no es raro encontrar propuestas en las que, junto a un discurso ideológico radical, coexisten conceptos e ideas parciales, característicos de ciertas corrientes del desarrollo como el llamado «desarrollo de la comunidad» o de los propugnadores de la «Revolución Verde», rechazadas en el discurso por estos mismos usuarios por considerarlas ideologías imperialistas. Del mismo modo, no eran extraños los discursos que rechazando el reformismo militar, al que reputaban de burgués, fundamentaban programas y proyectos orientados a la defensa de las empresas asociativas y de la reforma agraria en general.

La poca rigurosidad teórica y conceptual en los planteamientos de los Centros de Promoción rural obedecería, entre otros factores, a una suerte de «activismo» y «basismo» bastante generalizado, tanto como al rechazo simultáneo hacia la actitud meramente «intelectual», atribuida a los profesionales e investigadores de los medios académicos. Ello a la postre significó un alejamiento e incomunicación poco beneficiosa para ambos medios; en el caso de los agentes de promoción, tal actitud contribuyó a la desactualización, desfase y congelamiento de sus ideas y propuestas frente a una situación muy dinámica y cambiante, perdiéndose a menudo la perspectiva temporal y del conjunto.

2. Cfr. PLAZA, O.; FONSECA, O. y FRANCO, C.: «Contribución de las ciencias sociales al análisis del desarrollo rural», en *Las ciencias sociales y el desarrollo rural del Perú*. FOMCIENCIAS, Lima, 1984, pp. 19-65.

LAS ONGD Y LA PROMOCIÓN RURAL EN EL PERÍODO 1975-1990

Como es natural, los Centros de Promoción rural han ido evolucionando en estos últimos quince años, modificando sus enfoques, prioridades y estrategias. Tales cambios han estado influidos en mayor o menor medida por al menos cuatro conjuntos de factores:

- a. La coyuntura global del país y las condiciones propias de cada zona de trabajo.
- b. La naturaleza y el grado de vinculación con organizaciones populares de distinta índole.
- c. Las prioridades y orientaciones de las agencias de cooperación internacional.
- d. Los enfoques y concepciones predominantes en los centros así como la trayectoria, experiencias y compromisos de su personal directivo.

Todos, excepto el último, son elementos externos a la institución aunque diferentes entre sí, ya que mientras los dos primeros son de carácter nacional y/o local, el tercero tiene que ver con las influencias internacionales ejercidas por las agencias a través de las cuales llegan los fondos. El cuarto elemento es de índole interna y resulta decisivo para leer e interpretar la coyuntura, estableciendo en consecuencia las orientaciones y cursos de acción plasmados en los programas y proyectos. Es también este elemento el que ha determinado el tipo de relación mantenida con las organizaciones de base, procesando de diverso modo la influencia de las agencias de cooperación.

En el período mencionado se pueden distinguir hasta cuatro diferentes etapas, las que evidencian tendencias y rasgos cualitativamente significativos aunque no generalizables a todas las ONGD, pudiendo más bien corresponder a los centros innovadores. La velocidad de difusión de los enfoques y planteamientos novedosos dependía de factores relacionados con la experiencia y apertura de las instituciones, el influjo de las prioridades de las agencias de cooperación y el espacio y prestigio de los centros innovadores.

Cabe también resaltar que el cambio de etapa no implica la cancelación automática de los elementos vigentes en el período superado; es posible hallar incluso su coexistencia en una sola ONGD. Pese a ello, la periodización ensayada revela las orientaciones y el perfil que adquiere el trabajo.

Primer período (1975-1990): El boom de los centros

Esta etapa inicial está marcada por dos acontecimientos decisivos: el primero, de carácter político, fue el desplazamiento de los sectores reformistas del aparato estatal; el segundo fue el llamado «boom de los centros», es decir, el incremento espectacular de ONGD: de ser entre

30 y 40 al promediar los 70, aumentan hasta unos 220 a comienzos de la siguiente década³.

Cabe destacar el impulso y entusiasmo iniciales de profesionales vinculados a las ciencias sociales por fundar instituciones dedicadas casi exclusivamente a la investigación. Siguiendo el ejemplo de centros privados reconocidos, diversos grupos se lanzarán a la búsqueda de fondos para financiar estudios vinculados al agro. Sin embargo, al cabo de pocos años esta modalidad se mostrará inviable, debido a la poca disposición de las agencias por financiar proyectos de investigación desligados de la acción directa.

La característica distintiva de este período será entonces la promoción, con un énfasis casi absoluto en la dimensión educativa y de desarrollo de conciencia del trabajo. Desde las distintas perspectivas existentes en los centros (cristianos progresistas, reformistas y marxistas radicales), se señalaba que el campesinado se encontraba inmerso dentro de un sistema de dominación que era necesario modificar y modernizar, ya sea mediante una reforma agraria o a través de una revolución campesina.

En cualquiera de los casos, el objetivo básico de los proyectos era educar y estimular en el campesinado la toma de conciencia acerca de su realidad, sea para convertirlos en sujetos activos de su propio desarrollo, para crear las condiciones subjetivas mínimas para la movilización y revolución campesinas, o para lograr su activa participación en las decisiones y en la gestión de sus empresas asociativas. La crisis económica que se desata con fuerza desde 1976 y que incentiva las movilizaciones populares, alimenta además las expectativas sobre la inminencia de una «situación revolucionaria», lo que refuerza la autoimagen de muchos centros como instancias importantes para la formación de la conciencia popular.

La estrategia predominante en los centros, especialmente en los de inspiración cristiana y marxista, fue la educación popular, considerada como alternativa a la educación oficial; a partir de aquella plantean una educación «participativa», «democrática y horizontal», evitando la relación vertical maestro/alumno y generando una «conciencia crítica», favorable al cambio social. Se recusa el trabajo de asistencia directa en salud, alimentación y otros rubros, tradicionalmente practicado por muchas instancias eclesiásticas, considerándosele asistencialista, desmovilizador y adormecedor de conciencias.

Los más destacables resultados de esta primera etapa fueron el apoyo y asesoría a las organizaciones campesinas, la formación de dirigentes y promotores de base y el «acompañamiento» —término generalmente vago— a importantes movilizaciones campesinas.

3. Cfr. PADRÓN, M.: «Los Centros de Promoción y la cooperación internacional al desarrollo de América Latina: El caso peruano», en *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. PREDL/DESCO, Lima, 1988, pp. 23-87.

Segundo período (1981-1983): Diversificación y tecnificación del trabajo

Los efectos de la crisis económica y el desmontaje de las reformas de los años 70 son los acontecimientos de mayor relevancia económica y política, sobre todo en el primer caso ya que determina la reducción en los niveles de empleo e ingresos de la población. La instalación del régimen democrático, la desmovilización popular y los inicios de la violencia subversiva serán también elementos característicos del período.

Es una etapa de desilusión y desconcierto para muchos agentes de la promoción, ya que la desmovilización popular acababa con todas las expectativas y previsiones. Tales circunstancias darán una lección en verdad inolvidable para políticos y científicos sociales: la crisis económica no genera automáticamente una situación revolucionaria, debiendo revisarse los supuestos y lecturas que así lo sostenían y que habían informado las interpretaciones que sobre la coyuntura se hacía en medios académicos, políticos y de las ONGD.

Los centros y agentes con mayor disposición autocrítica constatan los límites del trabajo fundamentalmente ideológico en un contexto de crisis que plantea otras urgencias para los campesinos. Surgen así iniciativas por diseñar y aplicar otras estrategias, capaces de tener una llegada más efectiva a la población-objetivo y de despertar en ella un mayor interés.

Las nuevas líneas de acción enfatizarán entonces la dimensión económico-productiva, buscando apoyar la producción campesina y defender las empresas asociativas amenazadas por la crisis y las medidas oficiales favorables a su parcelación. Aportarán a ello la influencia de nuevos paradigmas de las ciencias sociales, especialmente las teorías acerca de la economía campesina y la agricultura andina. Es por esto que en muchos programas y proyectos el campesino es visto básicamente como un productor familiar pobre pero eficiente, que hace un uso racional de sus recursos gracias a su plena adaptación a su entorno ecológico. En no pocos centros, esta imagen llegará incluso a idealizarse.

Otra preocupación fundamental del período es el incremento de la producción y la productividad agrícolas y, de acuerdo con ideas y planteamientos afines a los postulados de la «Revolución Verde», se enfatiza la necesidad de introducir tecnologías modernas capaces de multiplicar los rendimientos físicos de las cosechas. Por ello, así como por la exigencia de mantener una presencia cercana a las comunidades y gremios campesinos, se generaliza el trabajo de asesoría y extensión agropecuarias; la capacitación técnica; la introducción, adaptación y/o rescate de tecnologías, entre otros. Por entonces el debate acerca del desarrollo rural no ocupa aún el centro de la atención de las ONGD,

circulando sin embargo algunas ideas importantes pero aisladas. Justamente, el énfasis en la producción será percibido en ciertos casos como una contribución al desarrollo rural andino.

Una mención aparte merece el problema de la violencia política que se desencadena en esta época, particularmente en los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica. Las acciones subversivas y la respuesta de las fuerzas del orden condujeron a asesinatos masivos y ejecuciones extrajudiciales, afectando sobre todo al campesinado, ya que muchas comunidades andinas son arrasadas y sus sobrevivientes deben huir a las ciudades. Algunas instancias eclesiásticas y ONGD reaccionan abriendo líneas de trabajo en el campo de los derechos humanos, asesorando y organizando campañas en favor de las víctimas de la represión indiscriminada.

Tercer período (1984-1985): Crisis, emergencia y derechos humanos

Se trata en realidad de una continuación del período anterior aunque con importantes cambios. Entre ellos pueden mencionarse el resurgimiento de la crisis económica, agravada por las secuelas de los desastres naturales que afectaron a la costa norte y a la sierra sur; el ascenso de Izquierda Unida (IU) al gobierno local de muchas provincias y distritos; y la generalización de la violencia con sus secuelas de violaciones a los derechos humanos.

La política de estabilización y los efectos de la sequía e inundaciones afectan a la mayoría de productores agrarios, comprometiendo también la supervivencia de los más pobres. Este y los otros dos elementos condicionan una respuesta variada de ONGD y organismos de Iglesia, las que pueden resumirse en las siguientes opciones:

- a. Diseño de proyectos de emergencia y generación de empleo, abandonando o postergando metas previamente trazadas.
- b. Intensificación de campañas y diseño de líneas de defensa de los derechos humanos.
- c. Abandono parcial y/o definitivo de las áreas más conflictivas en las que se venía haciendo promoción, debido a que muchas ONGD fueron afectadas por los excesos represivos.
- d. Apoyo al trabajo de municipios distritales y provinciales del sur andino, especialmente en áreas relativas a la alimentación, salud y aspectos legales. Se tratará de un nuevo espacio político en el que se intenta fortalecer la presencia de la izquierda, a la vez que potenciarlo como canal de participación social.
- e. Introducción de enfoques novedosos en el trabajo, destacando la adopción de la variable ecológica y la difusión de proyectos de capitalización por algunas importantes ONGD.

Este último punto revistió particular importancia, en la medida que

evidenciaba una mayor conciencia en torno de la preservación y recuperación de los recursos naturales. Ponía también de manifiesto la visión del campesino como productor eficiente pero sin capacidad de ahorro e inversión. Estos planteamientos van sentando bases para que el desarrollo rural —o, en términos más usados por las ONGD— una «estrategia de desarrollo alternativo», comience a ser visto como una necesidad.

Cuarto período (1986-1990): Desarrollo integral, crisis y regionalización

Es un momento signado por el gobierno del partido Aprista, que inicialmente aplica una política redistributiva. En lo referente al sector agrario, implicó el establecimiento de precios de refugio a los productos agrícolas; créditos promocionales sin intereses; creación de microrregiones en áreas deprimidas, especialmente en el sur andino; encuentros regionales con productores agrarios, entre otras medidas.

En los primeros años del nuevo gobierno, los centros debieron enfrentar un momento particularmente difícil. Los intentos del aprismo de manejar políticamente al campesinado generaron conflictos serios con partidos de izquierda y ONGD, desatándose una campaña de denuncia contra estas últimas, a las que se acusa de «organismos de fachada de la subversión».

Pese a tales dificultades, cabe destacar que es en este período cuando se generaliza entre las ONGD «de punta» la necesidad de diseñar «proyectos de desarrollo integral». La idea predominante que acerca de tal término se tiene es la formulación de programas multisectoriales de dos o más años de duración, capaces de incidir en las diversas esferas de la vida económica y social del campesinado. Es a través de esta idea-fuerza que se recogen, aunque de manera parcial y fragmentaria, algunos planteamientos y conceptos sobre el desarrollo rural vigentes en medios académicos y organismos internacionales. Un elemento destacable que se difunde por entonces es el llamado «enfoque sistémico», cuyos componentes apuntan hacia un manejo integral de cuencas y valles. Esto da inicio a algunas pocas pero interesantes experiencias en la zona andina.

Más adelante, el fracaso del gobierno aprista y la crisis subsecuente obligarán una vez más al diseño de programas de emergencia para el campesinado, cuya situación se ve cada vez más afectada debido también a los desastres naturales, el deterioro de sus recursos, la contracción del crédito y la violencia política.

El ajuste drástico introducido en agosto de 1990 por el nuevo gobierno complicará y agravará aún más la situación del campesinado, que se verá afectado simultáneamente como productor, consumidor y asalariado eventual. Los precios de los insumos agrícolas influyen

negativamente en su capacidad productiva, en tanto que el incremento en los precios de los bienes de consumo y la depresión de los mercados de trabajo significarán menores ingresos y una sensible reducción del consumo familiar.

Estas condiciones hacen que las iniciativas en favor del desarrollo rural tropiecen con obstáculos casi insalvables. Ello obliga a una profunda revisión y discusión de los enfoques, supuestos y estrategias vigentes en las ONGD, las que deben afrontar simultáneamente múltiples retos.

UNA CLASIFICACIÓN TENTATIVA DE LOS CENTROS DE PROMOCIÓN RURAL

Como ya se ha mencionado, los Centros de Promoción campesina son fruto de opciones políticas y sociales que, desde distintos puntos de partida ideológicos, convergen en un proceso más o menos común. Esta diversidad ideológica conducirá a distintas estrategias y prioridades en el trabajo de promoción, lo que de hecho da lugar al surgimiento de ONGD de distintas clases y características. De manera esquemática, hasta mediados de los 80 podrán distinguirse al menos tres tipos de instituciones. Veámoslas.

Tipos predominantes en los años 80

Los centros de educación y formación

Organismos cuya prioridad pasa por realizar labores de formación y de generación de procesos de toma de conciencia campesinas. La idea-fuerza era estimular entre la población la toma de conciencia acerca de su realidad, a fin de convertirlos en sujetos autónomos, capaces de autodesarrollarse y buscar soluciones colectivas a sus problemas.

La incursión en áreas económico-productivas y de servicios no aparecerá sino hasta unos años después, y cumplirá un rol subordinado y complementario. Muchos centros de Iglesia serán los típicos representantes de esta tendencia, teniendo en la educación popular una concepción y metodología inspiradora.

Los centros de asesoría y apoyo

Serán aquellas ONGD que surgen animadas por grupos para quienes la promoción era una «nueva forma de hacer política». Sus prioridades y esfuerzos se encaminarán hacia la formación, consolidación y apoyo a las organizaciones campesinas, especialmente a los gremios nacionales, regionales y locales. Sus actividades principales incluían la

formación de dirigentes, la asesoría y el apoyo activo al funcionamiento de las organizaciones. En muchos casos, estas tendrán una verdadera relación de dependencia respecto a aquellos, subordinando su dinámica y existencia al apoyo político, profesional y material que se les brindaba. Animaba estos esfuerzos la idea muy difundida a fines de los 70 acerca de la inminencia de una situación revolucionaria.

Las ONGD impulsadas por militantes de la nueva izquierda de los 70 son los característicos ejemplos de esta tendencia. En ciertos casos algunos centros actuarán como verdaderas correas de transmisión de las directivas y consignas partidarias, poniendo los recursos obtenidos al servicio de los intereses de aquellos, los que por lo general consistían en mantener, defender y ampliar su presencia en las organizaciones campesinas. Así, los objetivos y metas institucionales quedaban subordinados a decisiones y prioridades externamente fijadas. Ello conducirá a no pocos conflictos, afectando la integridad y gestión interna cuando las disputas partidarias terminan en divisiones y expulsiones mutuas.

Centros de apoyo y asistencia técnica

Son instituciones visualizadas por sus fundadores como entidades destinadas básicamente a hacer obras concretas y a prestar apoyo técnico y profesional. Sus prioridades serán la construcción de pequeñas obras de infraestructura productiva y social, así como las labores de extensión técnica a campesinos productores. La organización de base será objeto de atención tanto por su potencial participativo y horizontal como por su contribución al cumplimiento de las metas institucionales.

Los antiguos funcionarios y empleados públicos serán representantes característicos aunque no exclusivos de esta corriente. Por ello, muchas de sus iniciativas buscarán defender y consolidar las empresas campesinas asociativas creadas por la reforma agraria. La convicción acerca de la tendencia casi inherente a las salidas solidarias y colectivas animaba este tipo de propuestas.

Los modelos reseñados no son en modo alguno excluyentes ni exhaustivos, pudiendo en aquellos años encontrarse instituciones que combinaban características; la clasificación respondería más bien a los énfasis y prioridades. Pueden incluso tener elementos comunes como el hecho de tomar como un eje privilegiado de trabajo a la organización popular.

Posteriormente, al promediar los años 80, esta clasificación pierde vigencia debido a los cambios que se operan en los centros de promoción rural. El acercamiento de la línea educativa a los aspectos económicos y productivos, y la paulatina difusión de temas y corrientes que plantean la problemática del desarrollo rural jugarán un papel importante.

Una tipología para los años noventa

En el período actual, luego del complejo proceso de la década pasada que modificó las prioridades y depuró las tendencias iniciales, una clasificación tentativa podría distinguir nuevamente al menos tres tipos de instituciones, aunque con contenidos distintos a los de etapas anteriores.

«Centros de desarrollo»

Serían aquellas ONGD en las que existe una preocupación teórica y práctica por el desarrollo rural, entendido en un sentido más amplio que la sola posibilidad de mejorar la producción y la productividad agropecuarias.

La idea predominante en estos casos afirma la necesidad de diseñar estrategias de intervención integral que, según lo ya expuesto, es mayormente entendida como trabajo multisectorial, es decir, programas y proyectos que incidan simultáneamente en la producción, el consumo, la organización y la educación. Es sin embargo evidente la dificultad de incursionar en tales sectores con una perspectiva de conjunto, siendo frecuente hallar centros en los que tales iniciativas terminan desarticuladas, manejándose cada área como un proyecto autónomo.

En su mayoría, se trata de centros en los cuales se comprendió que la promoción no podía estar limitada a una o dos líneas de acción aisladas, y que era necesario buscar alternativas concretas y sostenidas para la solución de problemas importantes al menos en el campo de la producción, el consumo y la organización de base. Ello ha llevado también a plantearse la necesidad de contar con objetivos y programas que superen el tradicional cortoplacismo que hasta hoy impera en las ONGD.

«Centros de servicios»

Sería un modelo alternativo de ONGD, cuyas prioridades pasan por la prestación de una amplia variedad de servicios al campesinado, sobre todo en el campo productivo. También se incursiona en la educación, la alimentación y la salud, ejecutando asimismo algunos proyectos de emergencia.

A diferencia del tipo anterior, la preocupación por diseñar estrategias alternativas de desarrollo en este caso no forma parte de las prioridades institucionales, concentrando los esfuerzos en el apoyo técnico. El trabajo con organizaciones tiene un fin básicamente instrumental, en la medida que se acepta la necesidad de forjarlas y consolidarlas para transferirles responsabilidades en el manejo y ejecución de los proyectos.

Esta clase de instituciones suele también tener una estrategia «reactiva», es decir, tratan siempre de elaborar proyectos y conseguir fondos para cuanta solicitud les llegue de sus beneficiarios, sin mucha preocupación por evaluar las prioridades de los mismos. Ello generalmente está relacionado con el descuido mostrado por muchas ONGD respecto a la estrategia y metodología de trabajo, incurriéndose en un intenso activismo que, en ciertos casos, desliza las experiencias de promoción hacia una suerte de paternalismo asistencialista.

Otra característica distintiva de estos centros es la composición de sus equipos directivos y de campo. En ellos predominan los técnicos, en especial profesionales de distintas disciplinas agropecuarias. De allí entonces que una de las más caras metas de los proyectos sea el mejoramiento de los índices de producción y productividad de los cultivos y el ganado.

«Centros de asesoría»

Son aquellos cuyo objetivo rector es servir de soporte material y técnico a organizaciones campesinas de carácter gremial. En estos la preocupación central es contar con cuadros profesionales y políticos, así como con recursos materiales que apoyen el funcionamiento orgánico de dichos gremios.

En relación a la estrategia imperante en la década pasada, no es raro encontrar hoy en estos centros líneas técnicas y productivas de trabajo, aunque todas ellas están subordinadas al objetivo central. La incursión en áreas como la extensión técnica, la gestión y la comunicación ha sido en muchos casos consecuencia de los retos que la organización a la que se apoya ha debido afrontar.

El número de centros que responde exclusivamente a estas características lo hace a partir de un compromiso político definido. Otras instituciones pueden actuar también como asesoras de gremios y organizaciones de base, aunque, a diferencia de los anteriores, esa línea no absorbe lo esencial de sus esfuerzos ni condiciona la formulación de sus objetivos rectores.

LA PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO RURAL: APROXIMACIONES A UN BALANCE

Las ideas hasta aquí expuestas permiten concluir que la promoción rural de las ONGD en la zona andina se orientó inicialmente a concretar las opciones políticas e ideológicas de sus fundadores. De este modo, los centros fueron vistos como vehículo privilegiado para plasmar el compromiso u «opción preferencial por los pobres», «defender las reformas estructurales», «nuevas formas de hacer política», etcétera,

a partir de una paciente labor de concienciación y consolidación de las organizaciones del campesinado.

Los centros son entonces resultado de apuestas políticas y sus discursos oficiales aluden a la necesidad del cambio social y la transformación de las estructuras fundamentales de la sociedad. El modelo alternativo de sociedad al que se aspira en sus planteamientos era uno de carácter urbano e industrial, pero basado en la igualdad y la justicia social. No obstante reconocerse el rol protagónico del campesinado en el cambio social, no se problematizaba o reflexionaba acerca del lugar que aquel ocuparía en el nuevo ordenamiento a construirse. El debate ideológico de aquellos años focalizaba su atención en el proceso de transformaciones, aceptando implícitamente el rol de «fuerza motriz» subordinada que la teoría revolucionaria le asignaba al campesinado⁴.

Algunas corrientes en boga durante los 50 y los 60 en medios académicos y de la cooperación internacional, entre ellas el denominado «desarrollo de la comunidad» y las ideas de la «Revolución Verde», fueron también asimiladas, aunque de modo parcial y fragmentario, en el discurso y la práctica de las ONGD. Son estas concepciones las que orientarán el trabajo en las dimensiones técnico-productivas y de servicios, característico de las etapas iniciales (1975-1983), en las cuales se comienza a estimular el incremento de la producción agropecuaria y reforzar los lazos comunales, al constatarse los límites de la intervención exclusivamente educativa. Los planteamientos de estas y otras corrientes continúan vigentes en muchos centros, que las aplican sin problematizar seriamente sus límites y posibilidades. Ello ocurre especialmente en los llamados «centros de servicios».

Cabe también referirse a la influencia ejercida por la manera poco sistemática en que las ONGD fusionaron nociones provenientes de distintas tradiciones intelectuales. Ello condujo en distintas oportunidades a la formulación de iniciativas que, pese a poner el énfasis en la organización y participación, la educación horizontal, la autonomía campesina, etcétera, fueron ejecutadas bajo estrategias y metodologías de corte vertical, tecnocrático y autoritario, y, por tanto, ajenas a los planteamientos políticos que teóricamente se defienden.

El tema del desarrollo rural, entendido este como una estrategia global para desarrollar zonas campesinas deprimidas y formular alternativas al estilo de desarrollo urbano-industrial, comenzó a ganar posiciones sólo al promediar la década del 80, coincidiendo con el advenimiento de una nueva etapa en el trabajo de los centros. Las corrientes más difundidas, el «desarrollo rural integral» patrocinado por el Banco Mundial y la investigación de sistemas de producción influyeron en la necesidad de formular programas multisectoriales e

4. Cfr. PLAZA, O.: «Cambio social y desarrollo rural», ob. cit.

interdisciplinarios, de una envergadura y duración que superaban los estrechos marcos temporales y presupuestales de los proyectos típicos de las ONGD. El tema motivó una preocupación especial en los «centros de desarrollo» planteándose también, aunque con menos fuerza, en los restantes centros.

Las políticas y prioridades de las agencias de cooperación tendrán un rol importante en este cambio de perspectiva, el que inicialmente ocurre en ONGD más atentas a las tendencias de la cooperación internacional. Junto a ello, un conjunto de factores contribuirán a difundirla a un número mayor de instituciones. Pueden mencionarse, entre otros, las nuevas circunstancias globales del país, el agro y el campesinado; los nuevos desafíos para las organizaciones gremiales campesinas, que las obligan a superar los marcos estrechamente reivindicacionistas en el que hasta entonces se habían movido; los nuevos espacios abiertos por la llegada de IU a la gestión municipal y sus posibilidades de convertirse en gobierno; los evidentes límites de las propuestas sectoriales, focalizadas en los aspectos educativos y técnico-productivo, etcétera.

Los principales «cuellos de botella»

La formulación de alternativas de desarrollo para cuencas, valles y microrregiones se apuntará como uno de los más caros objetivos de las ONGD, en especial en los «centros de desarrollo». Sin embargo, muchos de los supuestos y enfoques aún vigentes, todos ellos con un fuerte contenido ideológico, han congelado las visiones predominantes en los diagnósticos sobre la realidad rural. A ello deben agregarse otros puntos críticos que merecen una discusión de fondo.

En primer lugar, la ausencia de un sujeto o actor social decisivo para el desarrollo. Los discursos y documentos que sustentan las propuestas de las ONGD están llenos de referencias a los «pobres», «las clases populares», etcétera como los sectores privilegiados de su intervención. Los planteamientos clasistas de los 70, con su alusión constante a la clase obrera y a su aliado, el campesinado, han quedado mayormente descartados. Como es obvio, sin embargo, los pobres y las clases populares constituyen una entidad abstracta e indiferenciada, que está lejos de reflejar adecuadamente la estructura social compleja y heterogénea en que las ONGD realizan su trabajo.

Esta imprecisión, en apariencia teórica, ha impedido una identificación más clara sobre la lógica del comportamiento de los distintos sujetos campesinos, sus estrategias de producción y vida así como su actitud frente a una propuesta de desarrollo local, lo que resulta particularmente decisivo para el éxito de los programas y proyectos puesto que contribuye a conocer los apoyos y resistencias así como el potencial de quienes se muestran dispuestos a impulsar el proceso.

Más aún: tal imprecisión ha impedido averiguar hasta qué punto los programas y proyectos cumplan con la meta de llegar efectivamente a los más pobres del campo. Antes al contrario, las evidencias muestran justamente que es a estos sectores a los que menos se ha llegado.

El conocimiento de la situación concreta del campesino ha sido tradicionalmente sustituido por afirmaciones ideologizadas acerca de su tradición colectivista y solidaria, incurriéndose en planteamientos desfasados frente a las tendencias y aspiraciones de los sujetos reales. La lógica de los proyectos termina sustituyendo a la lógica de los campesinos realmente existentes, asignándoles de antemano un rol y una posición en las iniciativas de desarrollo rural.

En segundo lugar, se constata la presencia de un trabajo microsocioal y la carencia de una perspectiva efectivamente integral. En los últimos años las ONGD han hecho esfuerzos sostenidos por renovar la orientación tradicional de sus proyectos, tratando en lo posible de combinar su intervención simultáneamente en la esfera de la producción y del consumo. Se entendía que esta era la forma de superar el trabajo parcelado y alcanzar una mayor integralidad en la promoción.

El sujeto privilegiado de esta intervención era desde luego la familia campesina, eligiéndose a sus distintos miembros según las líneas del proyecto. Se priorizaba así a los varones adultos cuando se trataba de áreas técnico-productivas y a la mujer e hijos cuando se trataba del consumo y la esfera doméstica. Esta perspectiva tuvo sin embargo dos problemas serios: por un lado, el manejo autónomo y aislado de cada área; por otro, según críticas más recientes, contribuyó a reproducir la tradicional división sexual del trabajo en la familia campesina, aspecto este último por el que se ha tenido hasta hoy una preocupación insuficiente.

El trabajo en el área técnico-productiva ha tropezado a su vez con serios obstáculos, debido sobre todo al énfasis en el ciclo productivo y, en él, a un determinado sujeto (el varón adulto) y a ciertos elementos (provisión de insumos, asesoría y capacitación técnica, capitalización). No se considera el ciclo económico en su conjunto, dejándose de lado una fase tan decisiva como la circulación, relacionada obviamente con la dinámica del mercado al que los productores campesinos se hallan estrechamente ligados. Tampoco se considera el rol de la fuerza de trabajo familiar en su conjunto.

La intervención en la esfera del consumo ha privilegiado servicios básicos como la salud y la educación, así como la alimentación/nutrición, entre otros. Lo usual ha sido la ejecución de proyectos específicos y sectoriales, con metas y financiamiento propios, sin una efectiva integración entre ellos ni con el área productiva.

Puede entonces afirmarse que el diseño y la ejecución de los programas y proyectos continúan en su mayoría padeciendo de una doble desarticulación: a) la separación entre la esfera productiva y la del consumo; y, b) la desintegración sectorial en cada una de estas áreas.

A ello debe agregarse una tercera clase de separación: la existente entre, por un lado, el trabajo a nivel de los actores, y, por otro lado, la intervención a nivel de estructuras, especialmente las del poder social y político local que condicionan el éxito e impacto de los centros⁵.

Todos estos problemas evidencian las dificultades conceptuales para entender la integralidad en la intervención de las ONGD, lo que limita y hasta neutraliza muchas de sus líneas de trabajo, las que finalmente acaban unidas sólo por compartir un territorio y una gestión institucional comunes.

Un tercer punto que merece ser discutido a profundidad es el relativo a la negación del Estado. Una característica distintiva de los proyectos de promoción rural ha sido el silencio sobre el Estado. Lo más usual es encontrar referencias a su carácter vertical y autoritario, así como a su ausencia, ineficiencia, corrupción e incapacidad orgánica para promover el desarrollo y proveer los servicios básicos a la población. Se estaría así operando en zonas completamente abandonadas, donde las ONGD serían prácticamente la única instancia capaz de actuar como sustituto del Estado.

Esta última imagen puede corresponder a zonas marginales de la sierra y la selva, pero no parece ser la característica de toda el área andina. Los gremios campesinos lo han aprendido en la práctica y por eso siempre buscan negociar sus demandas con el sector público. Esta suerte de negación «anárquica» termina encerrando y aislando las iniciativas de los centros, impidiendo avanzar en niveles de concertación imprescindibles para impulsar el desarrollo rural ya que, por su propia naturaleza y por la envergadura de su aparato, ni las ONGD ni las mismas organizaciones campesinas pueden convertirse en los únicos actores del desarrollo.

El Estado no debe monopolizar las decisiones sobre la aplicación de una estrategia de desarrollo rural, pero es la única instancia cuyo peso político, carácter y cobertura le permiten asumir roles y suministrar recursos que ningún otro actor está en condiciones de proveer.

Un cuarto tema es la visión «proyectista» y cortoplacista. En estos años, junto a la noción de desarrollo se ha extendido la idea de diseñar programas de mediano y largo plazo que superen los estrechos marcos del clásico proyecto, por lo general confinado a un conjunto limitado de acciones de duración anualizada. Pese a ello, esta última visión continúa predominando en la mayoría de casos, debido a las dificultades de sus profesionales para formular esta clase de propuestas. También

5. Para una discusión sobre los niveles sociales de intervención, cfr. PLAZA, O. y CHERBOGA, M.: «Políticas diferenciadas para el desarrollo rural. Enfoque conceptual y propuestas» (versión preliminar). Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural. Seminario-Taller Internacional sobre Capacitación Campesina. Bogotá, 1990.

es cierto, sin embargo, que gran parte de la responsabilidad recae en las mismas agencias de cooperación, las que brindan apoyo financiero en plazos relativamente cortos (generalmente un año), mostrándose hasta hoy poco dispuestas a generalizar el apoyo a la ejecución de programas de mayor amplitud presupuestal y duración.

Las experiencias focalizadas territorialmente constituyen un quinto asunto a discutir. Por su tamaño y por la magnitud de los recursos que usualmente manejan, los centros han confinado su intervención a la esfera local, esto es, a caseríos, comunidades, distritos y, excepcionalmente, cuencas y valles. Sólo en contados casos la escala de intervención ha superado estos límites, lo que generalmente ocurre cuando se trata de actividades en el campo de la comunicación y asesoría profesional a gremios regionales o nacionales.

Esta aproximación facilita un conocimiento más cercano de la realidad local pero, a la vez, hace perder con frecuencia de vista las estructuras y procesos globales que atraviesan y condicionan los niveles macrosociales en que los centros trabajan. Por eso, a pesar de la claridad teórica de sus diseñadores, la concepción implícita en muchos proyectos ignora que muchos problemas fundamentales del medio rural no pueden hallar una solución adecuada y definitiva si sólo se interviene localmente. Tal omisión condujo al fracaso de muchos proyectos, especialmente de aquellos que enfatizan la dimensión productiva.

Por último, es de destacar la ausencia de criterios para evaluar la eficiencia y el impacto del trabajo. Todos los puntos críticos antes señalados influyen de manera decisiva en el limitado impacto que hasta hoy han tenido las acciones de promoción, aunque ciertamente un balance global de éstas es aún tarea pendiente. Hasta hoy, sin embargo, los instrumentos manejados para medir los avances del trabajo han sido utilizados con poca rigurosidad, existiendo bastante reticencia a aceptar autocríticamente los errores e insuficiencias.

Tales resistencias tienen que ver con la desconfianza de los centros ante las evaluaciones que periódicamente deben hacer a pedido de sus agencias financiadoras. El extendido temor a este proceso deriva del riesgo siempre latente de perder el apoyo económico, lo que obligaría al cierre de los proyectos y aun de las instituciones. Es por ello que los documentos evaluatorios suelen convertirse en un catálogo de logros y avances, exculpando de antemano al centro por cualquier error o insuficiencia. De esta manera, la posibilidad de tener espacios para la reflexión autocrítica de las experiencias queda considerablemente limitada o incluso anulada.

Algunas perspectivas para los años 90

La década final de este siglo presenta una serie de retos decisivos para las ONGD involucradas en el desarrollo rural. La complejidad de los

procesos en curso, entre ellos las nuevas reglas de juego para el campo como parte del ajuste estructural, la emergencia social y la violencia política, generan condiciones que exigen una reflexión profunda y autocrítica de las experiencias pasadas y, eventualmente, el replanteamiento de propuestas y estrategias. Para ello será indispensable realizar un conjunto de tareas, algunas de las cuales señalo a continuación:

1. *Renovación de enfoques, «lecturas» y diagnósticos.* Es un lugar común afirmar que el campo peruano no es ya el mismo que hace una década, y que se está hoy ante un nuevo escenario. La investigación de las ciencias sociales está avanzando en el conocimiento de estas nuevas condiciones, contribuyendo a desechar muchas ideas que antes se tenían por válidas.

Esta renovación es un proceso más lento en las ONGD, en muchas de las cuales predomina aún una visión ya desactualizada de la situación. Por ello, es importante que los centros integren las conclusiones más recientes de las ciencias sociales y desarrollen a su vez una reflexión y diagnóstico propios del medio rural. Un primer paso en esta dirección demandaría revisar las nociones y esquemas ideologizados, algunos de ellos propios de los años 70.

Así, resulta urgente replantear las «lecturas» y diagnósticos de la realidad campesina en su conjunto, incluyendo temas claves como la dinámica social; el comportamiento y la lógica de los actores; la estructura de los poderes locales; la producción agropecuaria y el rol de la tecnología; la circulación y el mercado; el carácter de las organizaciones campesinas, especialmente de las comunidades y gremios; las posibilidades y límites de las ONGD y sus proyectos para el desarrollo rural, entre otros. La reflexión se ha iniciado ya, especialmente en los «centros de desarrollo» más importantes, pero es necesario profundizarla y extenderla al conjunto.

2. *Identificación y priorización de actores sociales.* Es por todos conocido que el desarrollo rural supone también sujetos sociales capaces de asumir e impulsar el proceso global. El discurso hasta hace poco predominante en los centros, que tiene a los «pobres» y marginales como su población-objetivo privilegiada, padecía de una gran imprecisión respecto a este punto ya que, como se mencionó anteriormente, «pobres» es una categoría abstracta e indiferenciada que poco dice respecto al comportamiento real de los sujetos.

Hacer desarrollo implica entonces identificar las distintas categorías sociales de campesinos, conocer sus estrategias de vida y producción y la lógica de su comportamiento. En este sentido, cabría reflexionar en profundidad si es posible emprender un trabajo de desarrollo con «campesinos pobres», quienes, carentes de capacidad para generar excedente, se orientan sobre todo a la subsistencia, realizando un amplio abanico de actividades (agricultura, ganadería, artesanía, trabajo asalariado, etcétera), o si, por el contrario, las características de

estos los convierten básicamente en sujetos para proyectos de asistencia y emergencia, cuya meta prioritaria es la supervivencia.

Esta misma reflexión debería extenderse a los campesinos medios y ricos, relativamente más especializados en su producción, quienes por la cantidad y calidad de sus recursos sí tienen posibilidades de generar excedentes, aun cuando no todos estén dispuestos a invertirlos en la producción o en el mismo ámbito local. Esta característica los convierte en actores potenciales del desarrollo rural ya que, independientemente de los alcances y acepciones del concepto, la capacidad de generar y capitalizar excedentes constituye sin duda un requisito para el desarrollo.

La discusión sobre el punto resulta decisiva para las definiciones futuras de las ONGD, ya que demanda revisar muchas «verdades establecidas» como la prioridad por los pobres y el rechazo al enriquecimiento individual. Se estaría así, al menos, ante tres opciones o caminos:

a. Priorizar el trabajo con campesinos pobres, renunciando a diseñar y ejecutar propuestas de desarrollo rural en favor de proyectos de asistencia y emergencia.

b. Privilegiar el trabajo de desarrollo rural, lo que supone reforzar la presencia entre campesinos medios y acomodados, contribuyendo a consolidar su capacidad de acumulación y estimulando su disposición al ahorro e inversión en sectores que incidan directamente en el desarrollo rural local, pero complementados con líneas de acción coherentes con principios de equidad.

c. Una estrategia mixta, que englobe las anteriores, lo que supone creatividad, flexibilidad y capacidad operativa aún no desarrolladas suficientemente.

3. *Estrategias integrales de intervención.* Se ha mencionado ya las desventajas del trabajo parcelado y sectorializado, y los esfuerzos de las ONGD por hacer propuestas integrales. Se vio también cómo lo «integral» se entendió primero como acción simultánea en la esfera educativa y productiva y, más adelante, como proyectos multisectoriales. Impulsar el desarrollo rural demanda desde luego iniciativas multisectoriales, pero, a diferencia de las experiencias tenidas, estas deberán ser articuladas en una sola visión y manejo de conjunto, dejando de lado la dispersión y aislamiento en la ejecución de cada línea.

Contribuir al desarrollo rural local plantea la necesidad de intervenir en las esferas económicas, políticas, sociales y culturales, ya que el proceso global del campo —lo saben bien los profesionales de las ciencias sociales miembros de ONGD— constituye un entramado complejo de todas estas dimensiones. Intervenir en una esfera sin considerar las influencias y los condicionamientos de las demás puede neutralizar —e incluso anular— el impacto deseado. Se tienen abundantes experiencias en la materia.

Adicionalmente, cabe resaltar la vigencia y difusión de algunas corrientes y enfoques claves, cuyas ideas y planteamientos centrales pueden resultar decisivos para la propuesta de estrategias integrales. Tal es, por ejemplo, el caso del llamado enfoque sistémico hoy utilizado por algunas ONGD que tratan de realizar un manejo global de cuencas.

4. *Concertación de esfuerzos.* Es una verdad incuestionable que una ONGD no puede impulsar el desarrollo rural sólo con sus propias fuerzas; ello requiere ante todo comprometer a los actores fundamentales que existen en la zona andina, sobre todo a los campesinos, el Estado y los partidos políticos.

En la situación actual, aun cuando la política macroeconómica y el estilo gubernamental no están abiertos a la concertación, la existencia de espacios como los gobiernos locales y regionales representan instancias claves para reunir a los distintos actores, discutir propuestas y concertar políticas concretas. Como entidades de apoyo técnico y social, las ONGD pueden contribuir a fortalecer la capacidad de organización y negociación de la sociedad civil, especialmente de los campesinos sujetos de su intervención. Su aporte puede también extenderse a la elaboración de alternativas concretas a problemas del desarrollo local y regional.

Estos y otros puntos de vista revisten actualmente una importancia decisiva para el trabajo mismo de los centros, especialmente para aquellos que se plantean explícitamente incursionar en la formulación de estrategias de desarrollo rural a nivel local, de valle, microrregional o regional. Otra condición indispensable será la exigencia de pensar el mediano y largo plazo, pues es sólo en esos términos que se puede evaluar el resultado y la dirección del proceso que se quiere estimular.

Las ONGD de servicios y asesoras se verán obligadas, tarde o temprano, a confrontar parte de esta misma problemática; en caso contrario, el impacto buscado se diluirá irremediabilmente en las contingencias del corto plazo y en la complejidad de un proceso social que relativiza cualquier intervención institucional parcial y/o microsocia.

Los retos son pues múltiples, y exigen también una disposición autocrítica tanto como un equipo profesional y técnico capaz de romper con estilos de trabajo y reflexión tradicionales que la dinámica hoy vigente ha desactualizado.

José Carlos Vera

LA AGRICULTURA CAMPESINA Y LA AGROEXPORTACIÓN

En América Latina, es ya casi un lugar común en los diversos círculos de especialistas en cuestiones agrarias —tecnócratas de gobiernos, funcionarios de cooperación internacional, políticos, agricultores y, sobre todo, científicos sociales— referirse al campesinado como una de las realidades más críticas de nuestros países, no sólo en términos del ámbito agrario, sino de la nación en su conjunto.

Esta preocupación ha dado lugar a una infinidad de proyectos y programas de desarrollo rural que, sin embargo, no siempre han podido cumplir los objetivos que se trazaron¹. Los constantes cuestionamientos y los continuos fracasos han obligado a un replanteamiento tanto de los proyectos en sí como de las concepciones teóricas en las cuales se sustentaron, surgiendo así diferentes corrientes de pensamiento. Con frecuencia se ha sostenido, por ejemplo, la necesidad de familiarizarse con la cultura e idiosincrasia de los campesinos para poder transmitirles los conocimientos de acuerdo con su propia lógica de pensamiento. Sin embargo, tomar en cuenta este punto de vista no ha redundado en mejores resultados. Incluso las últimas estrategias ensayadas, que incluyen mecanismos de comercialización, fondos rotatorios y las recientes cajas rurales, no han tenido éxito. Pero en vez de buscar seriamente el porqué de estos fracasos, se tiende a recurrir al fácil argumento de atribuirlos a la insuficiencia —en cantidad y calidad— de los beneficios otorgados. El resultado de todo este proceso ha sido acostumar a los campesinos a un paternalismo que en cierta forma

1. Las actividades de promoción del desarrollo dirigidas al ámbito rural han variado de acuerdo con consideraciones de tiempo y lugar, pero en general han incluido: capacitación (aspectos técnicos y organización); préstamos, casi a fondo perdido; creación de infraestructura; y, sobre todo, estudios y proyectos de factibilidad.

los menosprecia, pues equivale a considerarlos ciudadanos de segundo nivel.

Nadie puede negar que el sector agrícola de cualquier país latinoamericano es heterogéneo, pues en él coexisten unidades modernas vinculadas a los mercados con otras menos favorecidas por las distancias, la tecnología y la dotación de recursos; es decir, con la agricultura campesina. La precariedad de este tipo de explotación es justamente la razón por la que se ha hecho tanto esfuerzo por ayudarla y protegerla. A este objetivo ha obedecido el tratar de evitar que los campesinos pierdan sus tierras, para lo cual se han dictado infinidad de normas legales entre las que sobresalen las leyes de reforma agraria y de comunidades indígenas.

Esta percepción del problema, sin embargo, ha hecho perder de vista el objetivo central de toda actividad del ser humano: su bienestar. Ciertamente, la preocupación por lograr la producción necesaria para alimentar a toda la población del país no ha estado en primer plano. En realidades como las nuestras el problema central es la nutrición de la población, en especial de los menores, por lo que urge producir más y a menor costo por unidad. Para ello es imprescindible —qué duda cabe— hacer un uso más eficiente de los recursos productivos, entre los que debe considerarse la capacidad del ser humano.

En la actualidad, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos están tratando de llevar adelante programas económicos de estabilización y reforma estructural, procurando lograr economías más sanas en las que participen mayores estratos de la población. Punto central de estos programas es la modernización de la agricultura, lo que sin duda alguna afectará a la economía campesina. La forma cómo lo haga dependerá de la capacidad de organización de los campesinos y de la velocidad con que se integren a la economía en su conjunto.

La política macroeconómica de corte liberal y el conjunto de dispositivos legales sobre promoción de inversiones en el agro son instrumentos que en el futuro redundarán positivamente sobre la agricultura peruana; sin embargo, en los primeros años afectarán negativamente a la economía campesina e incluso pueden llegar a destruirla, por lo que tanto la política sectorial como los programas de desarrollo rural deberán reaccionar rápidamente frente a las circunstancias actuales.

La agroexportación y la agroindustria constituyen una posibilidad real de desarrollo no solamente para los agricultores de la costa, sino también para los de algunas áreas rurales deprimidas de la sierra, como se verá más adelante. Pero para que los campesinos puedan beneficiarse de esta posibilidad, es necesario que se adopte una estrategia diferente hacia ellos, lo que significa que han de revisarse algunos conceptos y planteamientos sobre el particular.

Este artículo tiene ese propósito. Para ello, primero se examinan algunas acepciones de términos vinculados a la agricultura; posterior-

mente se analizan las posibilidades que ofrece el mercado externo a la agricultura peruana y cómo el aprovecharlas afectaría a la agricultura campesina; y finalmente se plantea una estrategia de desarrollo agrícola y campesino, la que incluye elementos de política macroeconómica, sectorial y a nivel de microempresa campesina.

AGRICULTURA, AGROINDUSTRIA Y AGRONEGOCIOS

Antes de analizar en detalle las implicaciones de la apertura del mercado agrícola y el desarrollo de la agroexportación sobre el desarrollo rural y campesino, es oportuno revisar algunos conceptos relacionados a la agricultura y a las actividades que le son conexas.

La agricultura

A la agricultura se la define como la actividad que conduce a la producción de alimentos o de insumos para otros sectores, especialmente el agroindustrial. El producto debe ser resultado de la combinación eficiente de los factores de producción, entre los que sobresalen la tierra, el agua, el trabajo y el capital.

En una agricultura de corte campesino los factores más importantes vienen a ser los naturales, es decir, la tierra y el agua. Cuando la agricultura se moderniza la tierra y el agua siguen siendo vitales, pero el mayor o menor rendimiento por unidad de producción dependerá de un tratamiento científico del cultivo (tecnología), y, por lo tanto, alcanzar una alta productividad del factor trabajo cobrará la mayor relevancia.

Ser más eficiente en la producción agrícola significa también pasar de una agricultura de autoconsumo a una con características mixtas (producción de autoconsumo y para el mercado), y luego a una agricultura de plantación. En este proceso, el uso de los factores de producción va cambiando, tornándose cada vez más eficiente. En lo que se refiere a la gestión, el conductor debe pasar de ser un campesino a ser un agricultor, para convertirse luego en empresario agrícola.

Cabe preguntarse qué diferencia a un campesino de un empresario agrícola. La respuesta más inmediata se encontrará, sin duda, en la diferente calidad y cantidad del recurso suelo utilizado, en la escala a la que se produce y en el nivel de educación del conductor. No son estos, sin embargo, los aspectos más relevantes. La principal diferencia entre uno y otro agente económico es que el primero trabaja a «ciegas», en tanto que el segundo produce porque conoce el mercado al cual van destinados sus cultivos. Conocer el mercado significa saber cuál es el costo de producción, qué demandan los consumidores, qué características deben tener los productos y a qué precio vender la cosecha. En otras palabras, saber con qué factores de producción se

cuenta y combinarlos adecuadamente considerando el mercado. De esta manera, planificando su actividad, el empresario agrícola debe obtener utilidades. Si el campesino fuese educado y conociese el mercado, nada le impediría organizarse y convertirse en empresario agrícola.

Un campesino debe saber qué calidad de tierras tiene y para qué cultivos son aptas, además de cuáles son las características y costumbres de los consumidores para determinar finalmente qué debe producir. Hacerlo de otra manera equivale a un mal uso de los recursos, cosa que ocurre, por ejemplo, cuando se cultivan tubérculos en tierras y climas de pasturas para ganadería, o cuando se produce en laderas que deben ser reservadas para la actividad forestal.

La agroindustria

También es importante ponderar los conceptos sobre agroindustria, más aún cuando esta tiene un sinnúmero de acepciones. Así, la definición de agroindustria varía según el contexto del cual se trate: investigaciones, proyectos, discursos políticos, planes de gobierno, normas legales, etcétera. Asimismo, los diferentes agentes económicos involucrados —agricultor, agroexportador o agroindustrial—, las diferentes agencias de las Naciones Unidas relacionadas con la actividad agrícola y la Cooperación Técnica Internacional definen la agroindustria bajo sus propios criterios y objetivos.

En este artículo no se va a discutir la validez de las diferentes acepciones, pues estas responden a circunstancias y realidades específicas. Baste con decir que comprenden desde las actividades de primera transformación que se realizan en el campo hasta aquellas que incluyen la comercialización de insumos agroindustriales y de productos finales. Asimismo, se refieren tanto a actividades artesanales como a aquellas que significan diversos grados de transformación del insumo agrícola, es decir, desde la mera limpieza o clasificación hasta la transformación química.

Todo este conjunto de acepciones, no obstante, tiene escasa relación con el bienestar del campesino y con sus posibilidades de generar mayor ingreso. Ninguna de ellas, como tampoco las definiciones de agricultura campesina o moderna, considera aspectos de la demanda, razón por la cual quienes asisten a los campesinos —profesionales, agencias de cooperación— no introducen el concepto de negocio al campo agrícola y agroindustrial, con lo que le restan posibilidades de desarrollo al sector.

En el contexto de una actividad agrícola vinculada al mercado, de poco vale realizar la producción al margen de la agroindustria, la agroexportación o la comercialización en general. Lo importante es considerar el negocio en su conjunto, lo que quiere decir que el

campesino o el agricultor deben producir pensando que su cosecha será dirigida a diferentes mercados, dependiendo de las características y calidad del cultivo, habida cuenta que la actividad agrícola nunca es homogénea. Así, los productos que cumplan ciertas exigencias de tamaño y calidad se destinarán a la exportación (lo que no significa que sean los mejores); otros, a la industria; y los que se ajusten a la demanda de los consumidores, al mercado de consumo final.

De acuerdo con esta perspectiva, es pertinente denominar agronegocios al conjunto de la agricultura, la agroexportación y la agroindustria.

Los agronegocios

En el conjunto de actividades vinculadas a la producción, procesamiento y comercialización agrícola participan innumerables agentes económicos de distintas características, especialización, capacitación y tamaño, compitiendo todos ellos en un mismo mercado. Así, se puede decir que:

– Existe un gran número de agronegocios, desde los que producen semillas hasta aquellos que transforman un insumo agrícola y lo ponen en la mesa del consumidor.

– Los agronegocios se sustentan básicamente en la producción agrícola, pero esta es realizada por miles de agricultores heterogéneos localizados en diferentes lugares, con quienes las relaciones se establecen directa o indirectamente.

– Los tamaños de las agroindustrias son muy diversos, pudiendo ser desde empresas familiares hasta transnacionales.

– El mercado donde se desempeñan las organizaciones es muy competitivo, y en él participan negocios familiares y grandes empresas. Es tal vez el mercado más competitivo que existe.

– El agronegocio, por proceder del área rural, es quizá uno de los más conservadores, lo que significa que no necesariamente trabaja con tecnologías de punta.

– En muchos agronegocios, por ser pequeños, el manejo y las decisiones están en manos de los miembros de una familia.

– Muchos agronegocios están organizados dentro de una comunidad rural o pueblo pequeño donde, además de relaciones comerciales, se establecen relaciones de carácter social de larga data.

– A diferencia de otros negocios, son actividades estacionales, pues están sujetas al ciclo productivo de las plantas y animales. También dependen de las inclemencias del tiempo, ya que la producción puede verse afectada por sequías, lluvias, heladas, etcétera.

– Más que otro sector, la agricultura está expuesta a decisiones de los gobiernos, tanto del propio como de terceros países.

La participación de distintas organizaciones con diferente poder económico no significa, en absoluto, que a las «dotadas con menores

recursos» se les deba ayudar o proteger directamente; muy por el contrario, todas deben recibir el mismo tratamiento. Se pretende, más bien, que cada una busque oportunidades —que sí las hay— en el mercado en el cual se desenvuelven, para lo que es preciso trabajar buscando eficiencia en el uso de recursos en una perspectiva de mercado. Así, el pequeño minifundista que posee tierras empinadas sobre los 4,000 metros de altura deberá dedicar su suelo a lo que ecológica y económicamente sea posible, lo que no significa que no pueda trabajar su tierra dentro de una escala mayor (para minimizar costos y maximizar beneficios). Pero tampoco puede esperar que su pequeña parcela le solucione su problema de bienestar.

EL MERCADO EXTERIOR AGROPECUARIO

Según datos del Banco Mundial, el comercio exterior de productos agropecuarios y agroindustriales ha crecido significativamente durante las tres últimas décadas, pasando de 34 mil millones de dólares en 1961 a 300 mil millones de dólares en 1989; aunque su participación relativa en el total del comercio mundial ha decrecido sistemáticamente, pasando de 27% en 1961 a casi 10% en 1989.

En lo que se refiere a América Latina, la evolución del intercambio de productos agrícolas es consistente con la tendencia del comercio exterior total de la región, aunque el sector también pierde sistemáticamente su importancia relativa en éste. Su participación en las exportaciones se reduce del 66% en 1961 al 26% en 1989, mientras que la incidencia en las importaciones baja del 14% al 12%.

Respecto a las exportaciones agrícolas, América Latina aumentó su volumen en el período señalado, pasando de 7.7 mil millones de dólares a 31.7 mil millones de dólares. Las importaciones, por su parte, lo hicieron de 2.3 mil millones de dólares a 12.9 mil millones de dólares.

La participación de América Latina en las exportaciones mundiales se reduce del 20 al 15% entre los años 60 y 80, cayendo hasta 11% a inicios de la década de los 90. También es importante señalar que los precios y los términos de intercambio de la gran mayoría de los productos agropecuarios que América Latina exporta han experimentado enormes fluctuaciones en los últimos veinte años, con una tendencia generalizada al deterioro en la mayoría de los productos. Según estimaciones del Banco Mundial, la variación anual de precios durante el período comprendido entre 1964 y 1984 fue del 91% para el azúcar, 37% para el cacao y 21% para el café. Sin embargo, cabe señalar que este no es el caso para los productos frescos, tropicales y de fuera de temporada, pues los precios de la mayoría de ellos experimentaron alzas constantes en estas décadas.

En lo que se refiere al Perú, su participación en el comercio mundial

de productos agropecuarios no alcanza al 0.1%, y exporta casi el 9% del total de América Latina. La situación aparece más dramática aún si se compara la evolución de sus exportaciones con las de esta parte del continente. En efecto, mientras que entre 1970 y 1990 América Latina más que cuadruplicaba sus exportaciones, el Perú ni siquiera las duplicaba. El ritmo de crecimiento de las exportaciones peruanas de estos productos ha sido sumamente lento, pasando de 165 a 295 millones de dólares durante ese período.

Habida cuenta que el panorama no ha sido tan halagüeño para el Perú, conviene conocer más al detalle la evolución de las exportaciones mundiales de productos agrícolas y agroindustriales.

De los datos de la FAO se extrae que durante la última década los rubros más dinámicos en cuanto a valor de exportación han sido el de lanas y algodón, que experimentó un incremento de 28%, y el de frutas y hortalizas frescas, que aumentó en 27%. Este resultado no debe llamar la atención, pues actualmente en los países desarrollados, que son el principal mercado, hay la tendencia a comerciar productos naturales durante todo el año, lo que no era posible en épocas anteriores. Este cambio se debe tanto a los mayores ingresos de las familias luego de pasados los efectos de la posguerra, como a una cierta moda por consumir productos naturales, que explica tanto la preferencia por alimentos frescos como por fibras naturales en prendas de vestir.

El mayor incremento de la demanda se observa en los productos tropicales y de fuera de temporada, lo que abre una «ventana de oportunidad» (precios más altos durante un momento determinado del año). La demanda para estos productos está en franco crecimiento, pues el consumo anual por habitante de la mayoría de estos productos no pasa de 150 gramos.

También presenta una tendencia favorable el grupo de legumbres secas, que entre 1980 y 1990 creció en 22%. Menos dinámicos han sido tintes, yerbas y especias, que aumentaron en 18%; café, cacao y derivados, con 16% de incremento; y frutas y legumbres procesadas, que aumentaron sólo en 10%.

Es importante resaltar que los grupos de productos que presentan mayor dinamismo en el comercio mundial son aquellos que se pueden producir en la costa y sierra peruanas, dada la infinidad de microclimas de ambas regiones. Lo interesante es que el Perú puede cosechar cuando el precio en el mercado mundial es el más alto en el año. La ventaja es mayor para las áreas andinas, pues son zonas adecuadas para la producción de lana y hortalizas. Si se repara en la participación de minifundistas y comunidades campesinas en estos tipos de explotaciones, se podrá inferir una real posibilidad de aumentar los ingresos de estos agentes económicos.

De las tres regiones naturales del Perú, es la sierra la que mejor puede aprovechar las condiciones que ofrece el mercado mundial de

productos agrícolas, ya que sus características ecológicas no se repiten sino en otros países andinos. Esta particularidad no la tiene la selva peruana, pues conformaciones similares hay en muchos países. Por su parte, si bien la costa peruana es única en el mundo y puede obtener altos rendimientos a bajos costos, los cultivos que le son propios pueden producirse también en otras latitudes y países más cercanos a los mercados de destino, con lo que esta región pierde competitividad.

El Perú no se caracteriza por ser un país especializado en la exportación de productos agrícolas o agroindustriales. Muy por el contrario, cierta inconstancia e improvisación —puestas de manifiesto en incumplimientos de contratos, deficiencias en la calidad y falta de homogeneidad de los productos— le han creado una no muy buena reputación, a la cual se deben los importantes castigos en los precios y las cancelaciones de contratos que los exportadores peruanos tienen que aceptar.

Tanto los productores como los exportadores son responsables de haber creado esta imagen, pues unos y otros desconocen las exigencias de los mercados y las características de la demanda de productos alimenticios. Estas circunstancias explican que de los registros de exportaciones para el período comprendido entre 1975 y 1988 se haya podido identificar hasta 51 partidas, las que a su vez agrupan a varios ítems. Lo destacable es que la mayoría de los productos exportados aparecen y desaparecen de los registros —no mantienen una presencia— y, por lo tanto, su participación relativa en el total exportado agrícola es insignificante. Solamente ocho productos concentran la mayor parte del valor exportado.

Participar activamente en el comercio mundial de productos agrícolas exige tener una actitud diferente. En este caso no se trata de vender lo que se produce, como cuando el producto se destina al mercado nacional, sino de producir de acuerdo con los gustos del consumidor y con las características del país importador, práctica común en cualquier otro sector productivo o de servicios.

El productor peruano que está acostumbrado a producir y comercializar en el mercado nacional, lo hace «de cualquier manera». No observa los cuidados debidos en ninguna de las actividades que desempeña desde la siembra hasta que el producto llega al consumidor final. En todo este proceso pierde las 3/4 partes del ingreso que podría obtener si trabajara más eficientemente. Como consecuencia de las características de las labores agrícolas, se obtienen bajos rendimientos y productos no homogéneos; la cosecha se realiza en forma tradicional, muchas veces dañando el producto; no se lava ni clasifica ni embala el producto, lo que significa otras mermas importantes.

Cuando se desea exportar, las actividades deben cumplirse de otra manera. Es básico tratar de obtener altos rendimientos por hectárea para ser competitivos en precio, y buscar cierta homogeneidad en el producto para ser competitivos en calidad.

Las labores poscosecha deben realizarse en lugares y condiciones adecuadas, por lo cual es importante que en el Perú se desarrollen no sólo plantas de transformación para productos agrícolas, sino también centros de acopio, plantas de lavado, clasificación, empaque, etcétera. Todas estas actividades se podrían convertir en fuentes de empleo e ingreso para los campesinos.

Debe tenerse en cuenta que todos los países en vías de desarrollo, así como algunos desarrollados, están apuntando al mercado internacional de productos frescos. Algunos de estos países tienen productos que compiten con los nuestros, por lo cual se debe exigir eficiencia en todo orden de actividades; de lo contrario, las posibilidades de éxito —que sí las hay— se irán reduciendo.

IMPACTO DE LA AGROINDUSTRIA Y LA AGROEXPORTACIÓN SOBRE LA AGRICULTURA CAMPESINA

La agroindustria y la agroexportación, entendidas como el procesamiento de productos del campo, brindan notables beneficios a la sociedad como un todo, impactando de manera positiva tanto sobre los consumidores como sobre los productores.

En primer lugar, es importante señalar que cualquier actividad realizada con posterioridad a la cosecha de un producto agrícola genera mayores eslabonamientos productivos que cualquier otra; y esto se da tanto hacia atrás (fase agrícola e industria y servicios destinados a mejorar la agricultura) como hacia adelante (todas las posibilidades agroindustriales que es posible desarrollar en una economía). Esta situación no es diferente para el Perú. Muy por el contrario, trabajos realizados con base en la tabla insumo-producto de 1979, con datos ajustados de 1986, han demostrado fehacientemente que esta actividad genera los más altos eslabonamientos —ponderados y no ponderados— de la economía peruana en cuanto a producción y empleo, y no sólo en la demanda final o intermedia, sino también en los eslabonamientos totales. Sin duda alguna, ello también repercute en el ingreso nacional y en el ingreso personal.

La agroindustria es importante para el agricultor, pues determinadas características del producto del campo —estacionalidad, perecibilidad y variabilidad— pueden superarse al efectuar sobre él algún proceso. Por ejemplo, el producto agrícola será más durable si se utilizan procedimientos de conservación. De esta manera se puede eliminar el carácter temporal de la oferta de productos agrícolas y permitir al agricultor regular sus precios y obtener ingresos todo el año. Del mismo modo, se supera la perecibilidad del producto evitando que buena parte de la cosecha se pierda irremediamente. Por último, la no homogeneidad de la producción —inevitable no sólo por el deficien-

te manejo tecnológico, sino por razones ajenas al productor (lluvias, sequías, etcétera)— se supera con algún proceso que permita una presentación menos diferenciada.

La agroindustria provoca un impacto significativo en la productividad y desarrollo del medio rural en general, pues para alcanzar precios competitivos en los mercados de destino debe realizar una labor importante en transferencia de tecnología y en capacitación de los campesinos, lo que sin duda representa un beneficio en sí. Por otro lado, casi automáticamente produce una mayor oferta agrícola a menor costo por unidad, lo que redundará en beneficio del consumidor.

La agroindustria también contribuye a elevar el ingreso medio del productor rural. En relación al transporte, por ejemplo, reduce los costos al volver más denso el producto —restarle volumen— mediante deshidratación o liofilización. Otros efectos sobre el transporte resultan del hecho de que la agroindustria permite regular el volumen de carga en un período largo, con lo que hace posible negociar tarifas; además, genera un tráfico continuo de mercancías, lo que permite tener flete de ida y vuelta.

Asimismo, podría señalarse que la agroindustria hace posible el desarrollo regional y rural, pues al instalar plantas de procesamiento favorece la creación de centros urbanos de segunda y tercera jerarquías que deben albergar los eslabonamientos productivos y los servicios de apoyo a la actividad principal. El desarrollo de todas estas actividades demanda infraestructura, energía, transporte y servicios sociales, lo que genera empleo e inversión de alta tecnología. A la larga, este proceso ha de permitir frenar la migración hacia las grandes ciudades y revertir las relaciones de intercambio. Esta es la forma más saludable de generar desarrollo y hacer realidad la ansiada regionalización.

Finalmente, la agroindustria favorece la capacidad de alimentación del pueblo peruano. Por un lado, genera múltiples oportunidades de empleo en la agricultura al demandar más producción; por otro, contribuye a añadir valor nutritivo a una serie de productos y a ponerlos al alcance de la población necesitada.

El que la agroindustria sea altamente beneficiosa para la sociedad en su conjunto y para los agricultores en particular, no es condición suficiente para fomentar su desarrollo; lo importante en toda actividad es que genere ingresos al agente económico involucrado, es decir, que sea rentable.

El breve análisis efectuado respecto del comercio exterior ha mostrado que el mercado de productos frescos está en auge y, por lo tanto, allí se debe apuntar. Las actuales condiciones del negocio de agroexportación de productos frescos exigen que estos sean de alta calidad, homogéneos y de bajo costo. Lograr estas características implica elevar los rendimientos de los cultivos y desarrollar en el agro peruano una serie de servicios de apoyo a la producción y a la distribución

física internacional. En el Perú no hay centros de acopio ni de lavado, clasificación y empaque; tampoco medios de transporte, vehículos refrigerados y empresas de servicio técnico al agricultor; ni centros de certificación de calidad ni plantas de tratamiento hidrotérmico o al vapor. Todo este conjunto de actividades deberán desarrollarse necesariamente en cada valle.

Los mismos efectos positivos provocados por la agroindustria los genera la agroexportación, pero esta última demanda mayor esfuerzo y compromiso al trabajador agrícola. Producir con fines de exportación requiere trabajar en cada fase del proceso agrícola, y no solamente durante la siembra y la cosecha; pero brinda mayores oportunidades de empleo.

La pregunta que surge inmediatamente es cómo hacer para que esta posibilidad de desarrollo alcance a los campesinos y los haga partícipes de sus beneficios. La respuesta está en hacer rentable el negocio agrícola, aspecto que se tratará en el siguiente acápite.

AGROINDUSTRIA, AGROEXPORTACIÓN Y DESARROLLO CAMPESINO

La posibilidad de que la modernización del agro alcance a los campesinos depende de las decisiones que se tomen tanto en el campo de las políticas—macroeconómicas y sectorial agropecuaria—como en el ámbito de actuación del sector privado, el cual incluye a productores (comunidades campesinas, minifundistas y agricultores en general), empresas de servicios e instituciones y ONG de apoyo al campesino y al sector.

Respecto al primer punto, no está demás reiterar que durante las tres últimas décadas el modelo de desarrollo aplicado en el Perú fue sustancialmente antiagrícola. No sólo resultaron perjudiciales las políticas de precios, cambiarias, comerciales y crediticias, sino, sobre todo, la sustitución de importaciones. Además, las medidas compensatorias establecidas a fin de evitar el colapso total de la agricultura durante aquel período—créditos e insumos subsidiados, precios de garantía, gasto público, etcétera—beneficiaron solamente a los agricultores modernos y a las empresas grandes vinculadas a la agroindustria (favoreciendo a las áreas urbanas), mientras que la agricultura campesina quedaba cada vez más rezagada del resto de la economía. Es decir, se profundizó la segmentación de la agricultura. El resultado fue el estancamiento del sector y el aumento de las importaciones de alimentos, lo que contrastó con el resto de la economía.

El programa de estabilización y ajuste estructural que lleva adelante el actual gobierno a través de la política macroeconómica permite que las fuerzas del mercado actúen casi «libremente». De esta manera se están sentando las bases para el desarrollo de una agricultura más sana y eficiente, aunque sólo en el sector moderno, porque la agricultura

campesina está tan débil que no podrá sobrevivir fácilmente al embate de la liberalización y apertura de mercados ni en el corto ni en el largo plazo.

Un efecto inmediato es la disminución del PBI agropecuario, fruto del menor crédito al sector y de la eliminación de los subsidios —a los insumos, por ejemplo—. Sin embargo, como ya se ha observado, los precios de una gran mayoría de productos agrícolas en términos reales están más altos que en períodos anteriores en comparación con los precios urbanos; en otras palabras, ha habido una modificación de los precios relativos. Esta situación beneficia a quienes están en capacidad de financiar la campaña, ya sea porque pueden acceder al crédito o porque no lo necesitan —como algunos agricultores modernos y minifundistas o pequeños campesinos que no estaban acostumbrados a recibirlo—. Esto, sin duda, produce un efecto sobre los salarios agrícolas.

Otro efecto inmediato es la caída de los precios de algunos productos como consecuencia de la apertura a la importación; en este caso sufren las consecuencias aquellos agricultores y zonas cuya época de cosecha coincide con la de países vecinos.

La importación de productos agrícolas va a aumentar en el futuro próximo, lo que a la larga redundará en la disminución de los precios y en la merma del ingreso campesino. Esta situación se tornará aún más dramática cuando en 1992 se eliminen los aranceles de importación entre los países del Pacto Andino, pues la agricultura del sector campesino será la que más sufrirá por sus enormes deficiencias de productividad. Cabe señalar que la única razón por la cual los campesinos podían vender en los mercados era porque en su época de cosecha no tenían competidor, ventaja que desaparecerá cuando ingresen productos de otros países.

La agricultura mediana o grande o aquella denominada moderna, ubicada más cerca a las ciudades, tiene la posibilidad de adaptarse más rápidamente a las exigencias de las circunstancias: aprovechará el vacío dejado por la pequeña agricultura en el mercado nacional o se adecuará a las condiciones de la demanda exterior. Pero para que la posibilidad se convierta en realidad, esto es, para que los agricultores obtengan los beneficios de la modernidad, hace falta un cambio de actitud, como se verá más adelante.

Todo lo anterior constituye sólo un bosquejo de lo que va a ocurrir con la agricultura y los campesinos, pero basta para señalar, a las claras, que el mercado no va a resolver por sí solo los problemas estructurales de este sector. Urge un Estado fuerte, cuyas decisiones impulsen un aprendizaje más rápido y nivelen las posibilidades de rentabilidad de quienes trabajan en el campo. Esta función le corresponde al Ministerio de Agricultura, aun cuando debe comprenderse que la política agrícola requiere elementos de administración, planificación, dirección, coordinación y control; pero, sobre todo, un arte

muy sutil y escurridizo. Este es el segundo pilar del desarrollo agrícola o campesino, y se explica en las siguientes líneas.

La política agrícola aplicada en el Perú durante las últimas décadas tuvo, *grosso modo*, las siguientes características. En primer término, se concentró básicamente en el aspecto productivo, es decir, en los determinantes de la oferta: ampliación de la frontera agrícola, créditos e insumos subsidiados, asistencia técnica, etcétera, consiguiendo de alguna manera elevar la oferta agrícola; sin embargo, en la mayoría de los casos no pudo incrementar los ingresos de los agricultores ni, menos, los de los campesinos. Ni en el análisis ni en el diseño de las políticas se consideró a la demanda. En otras palabras, se obligaba al agricultor a producir prácticamente a ciegas.

En segundo lugar, la política fue asistencialista, aunque no efectiva, y terminó haciendo al agricultor o campesino incapaz de planificar su propio bienestar.

En tercer lugar, tuvo un carácter compensatorio, pues se trataba de paliar en algo el sesgo antiagrícola del modelo de desarrollo impuesto.

En cuarto lugar, fue diferenciada: benefició solamente a la agricultura moderna o a los medianos y grandes productores, sin tomar en cuenta a los campesinos. De este modo, contribuyó a segmentar más al sector agrícola.

En quinto lugar, fue clientelista, pues a través de la demagogia oportunista consiguió apoyo para determinados intereses políticos o partidarios.

Dadas estas circunstancias, es imprescindible que el Ministerio de Agricultura varíe radicalmente su política. Su objetivo debe ser cambiar las relaciones de la economía rural con el resto de los sectores, procurando que los términos de intercambio se reviertan. Para ello, la productividad del trabajador agrícola debe incrementarse mediante la tecnificación. Al Estado le corresponde lograr los recursos financieros necesarios y diseñar estrategias que hagan posible un rápido proceso de aprendizaje.

Por otro lado, para que el beneficio de la tecnificación realizada en la perspectiva de mercado se traslade al campesino, el mercado agrícola y los de sus factores de producción deben funcionar adecuadamente. Esto implica liberalizar el mercado de tierras, entre otros y, sobre todo, mantener a todos los agentes del campo debidamente informados acerca de lo que acontece en el mercado. Debe montarse un excelente sistema de información.

Todos los parámetros señalados permitirán que el mercado funcione adecuadamente, es decir, que se asignen los recursos de manera correcta; pero no van a lograr la equidad, tanto por la enorme desigualdad de desarrollo que existe en el campo como por la práctica de otros países de subsidiar su agricultura. El desafío consiste en conseguir, a través de todos los instrumentos de política —créditos, subsidios direc-

tos al productor, aranceles, bandas de precios, precios de garantía, que todos los agricultores tengan las mismas posibilidades de éxito. Un campesino con tierras de mala calidad y lejos de los mercados debe tener iguales posibilidades que el agricultor con tierra de buena calidad y cercana a las ciudades.

En lo que se refiere a la administración pública, el ministerio debe tener únicamente carácter normativo o de coordinación y diseñar la política y planificación agropecuaria nacional, al tiempo que delega en las regiones o distritos agrarios el diseño de proyectos y programas de producción del sector, así como la definición de las políticas de apoyo a los productores. Sin embargo, no es la administración pública regional la que debe definir lo anterior, sino un Consejo de Desarrollo Agrícola, conformado por representantes del gobierno nacional, del gobierno regional, organizaciones de agricultores, Banco Agrario, cooperativas y ONG que trabajan en el agro.

Este sistema organizativo garantizaría la continuidad de la política, las instituciones y los profesionales a lo largo del tiempo, pues un cambio de gobierno sólo cambiaría una pieza del directorio, pero no la dirección del sector. Asimismo, se entregaría la responsabilidad de la producción y su desarrollo a los propios agricultores, dejándose de lado el asistencialismo o paternalismo. Este planteamiento conduce al tercer pilar del desarrollo agrícola y campesino, el que se discute a continuación,

Para ello, conviene volver sobre la evolución de los conceptos de desarrollo agrícola y campesino. En un primer momento se privilegió el crecimiento de la producción agrícola como elemento sustantivo del desarrollo rural; luego se tomó conciencia de cuán importante eran la comercialización, el transporte, los abonos, insecticidas y otros elementos para mejorar la producción. También se consideró necesario incorporar en el trabajo agrícola otros aspectos rurales, sobre todo los culturales. Pero nada de esto solucionó el problema.

Lo que faltó en las concepciones anteriores fue una visión pragmática que entendiera el problema agrícola como un negocio, de manera de tener en cuenta un conjunto de aspectos dentro de un esquema económico integrado. Ello no significa, en absoluto, que el productor agropecuario deberá manejar todas las fases de un negocio agrícola; implica, más bien, que el agricultor descubra sus funciones económicas básicas dentro de una agricultura moderna y vaya transfiriendo las restantes a otros agentes económicos. Así, él debe abocarse a hacer una gestión productiva eficiente y delegar la comercialización, el manejo financiero y otras actividades del entorno a otros agentes dentro del mismo negocio agrícola.

Tal razonamiento conduce nuevamente al concepto de agronegocio. Este involucra dos órdenes de cosas. En primer lugar, admitir que de la combinación de factores de producción en una unidad agrícola,

cualquiera sea su tamaño, debe resultar, en un plazo determinado, una utilidad anual superior en promedio al interés bancario. Ello incluye el que no debe esperarse que el minifundista obtenga necesariamente su sustento de ella. Y en segundo lugar, que el agronegocio es necesariamente un complejo agrícola, cuyos elementos fundamentales son la economía agrícola y la administración. Así definido, el agronegocio es la suma de operaciones que abarcan la manufactura y distribución de insumos para la unidad productiva agrícola; las operaciones productivas en la unidad productiva en sí, y el almacenamiento, procesamiento y distribución de los productos agrícolas y subproductos. Ello, insistimos, no significa que el agricultor, campesino o empresario agrícola maneje todo el complejo, pero sí que de este engranaje del cual forma parte, obtenga utilidades en función al esfuerzo y compromiso que le corresponda dentro del complejo.

Debe entenderse que la solución del problema del campesino y del desarrollo agrícola está en imprimir dinamismo y hacer eficientes las interrelaciones de las demás funciones agrícolas en torno de la producción. Las instituciones o gobiernos que pretendan obviar el papel fundamental de las actividades vinculadas a la agricultura —provisión de insumos, almacenamiento, procesamiento y distribución—, así como el financiamiento de todo el complejo, jamás resolverán el problema agrícola y campesino.

En esta perspectiva, ¿cómo deberían enrolarse la agricultura campesina, el minifundio y las comunidades a la modernidad? La respuesta es distinta para cada uno de estos estratos, pero para el segundo la solución podría ser más viable y corta.

En todo negocio, de cualquier sector o actividad, lo primero que se hace para definir un proyecto es efectuar un análisis de mercado a partir del cual determinar qué se va a producir y a qué escala. Asimismo, se considera cómo se van a establecer las relaciones con los agentes proveedores de insumos y servicios y cómo —o a través de quién— se va a efectuar la comercialización. Todo esto constituye el complejo del agronegocio, y así también debería razonar el campesino. Conviene explicar mejor este planteamiento.

En primer lugar, el qué producir lo determina un análisis de mercado, el cual debe realizarse definiendo hacia dónde se va a dirigir la producción: el exterior, el mercado nacional, la agroindustria, los consumidores de altos ingresos, la clase media, etcétera. En el caso del sector agrícola este análisis es mucho más complicado que en cualquier otra actividad, no sólo porque el agricultor no puede controlar las condiciones ambientales, sino porque difícilmente puede modificar la cantidad y características de sus factores básicos de producción —tierra, clima y agua—, por lo que ha de tomarlos como establecidos. Sin embargo, estas condiciones se convierten en ventajas cuando se efectúa un análisis serio.

En efecto, el agricultor debe entender que su principal factor de producción es el bio-clima, pues este determina la variedad de cultivos de los cuales se puede obtener más altos rendimientos que en cualquier otro lugar y, por lo tanto, menores costos de producción por unidad. Sembrar un cultivo que no se ajuste al clima, típico en las comunidades y minifundios, significa un mal manejo. También la calidad de la tierra y la cantidad de agua determinan la variedad de cultivos más apropiados. Lo que está detrás de todo este razonamiento es destacar la necesidad de un uso eficiente de los recursos naturales.

Frente al análisis de la oferta está el correspondiente a la demanda, y también en este aspecto el bio-clima es el factor fundamental. En épocas de invierno u otoño, por ejemplo, la oferta productiva de los países localizados en el hemisferio norte es menor, razón por la cual en esos meses los precios de los productos agrícolas se triplican o cuadruplican en la mayoría de los casos, lo que abre una «ventana de oportunidad» para los productos peruanos en aquellos mercados. La ventaja de diferentes microclimas permite al Perú cosechar cuando el precio en el mercado internacional es más alto.

Hay otros elementos a considerar, como las exigencias del importador en cuanto a calidad y características del producto, regulaciones fitosanitarias y otras para-arancelarias, todas ellas fáciles de manejar dentro del complejo de agronegocio. Las barreras arancelarias no son un obstáculo, pues en casi todos los países del mundo bajan cuando el país de destino no está cosechando el producto.

El segundo elemento es la escala de producción, y puede decirse que en cierta medida lo tiene resuelto la comunidad campesina, pero no el minifundista o pequeño productor. La escala se define no sólo por lo que determina el mercado, sino, sobre todo, para hacer un uso más eficiente de los recursos. Hay ciertas tareas del campo que son intensivas en mano de obra y pueden ser realizadas por el dueño del minifundio, pero otras exigen una escala mayor de actividad, como las fumigaciones, el riego, etcétera, y deberían efectuarse para una gran área de producción.

En relación a esto y en la perspectiva del complejo de agronegocio, es necesario crear unidades agrícolas mayores. La manera más viable es formando sociedades anónimas, a las cuales cada minifundista aporta como acción su terreno. De esta forma aumentan las posibilidades de acceder al crédito, se puede negociar mejor con otros agentes económicos y, sobre todo, se introduce el factor riesgo y rentabilidad en las actividades. Nuevamente, no debe esperarse que la tierra sea la única fuente de sustento del accionista. Este puede dedicarse a otras actividades, incluso ajenas a la agricultura, o trabajar en cualquiera de las unidades de servicios que se creen dentro de la empresa agrícola para comercializar o procesar los productos: centros de acopio, plantas de clasificación, empaque, industrialización, producción de insumos, etcétera.

Estos aspectos conducen al tercer elemento de la organización o complejo agrícola: la gestión; y es allí adonde debe apuntar el esfuerzo del parcelero o minifundista. Baste señalar, a manera de ejemplo, que los suizos, sin contar con los recursos naturales, tienen una presencia importante en el mercado de los chocolates. Así también lo han entendido los chilenos, entrando en el mismo negocio.

Lo importante es ir constituyendo el negocio, lo que implica, además de la unión de minifundistas en una unidad agropecuaria mayor, crear empresas de servicios de asesoría al campesino o agricultor, empresas de clasificación, de empaque, de comercialización, entre otras, en las que los agricultores puedan o no ser accionistas. En este contexto, el apoyo de las ONG no debe limitarse a ayudar a los agricultores a ser más eficientes. Ellas deben invertir capital de riesgo en los otros negocios paralelos, los que, manejados adecuadamente, han de permitir obtener mejores precios por los productos. Si ello es así, el agricultor se interesará por sí mismo en mejorar sus rendimientos y buscará contratar a una empresa que le brinde asistencia técnica, por ejemplo.

A modo de conclusión, podría afirmarse que lograr que los campesinos sean mejores agricultores obteniendo mayores ingresos es una tarea difícil y ardua, pero no imposible. Para ello, la asistencia técnica al campesino debe impregnarse de una visión más pragmática y, por lo tanto, ser realizada por profesionales que tengan una perspectiva de negocio. La asistencia técnica y financiera no debe dirigirse solamente a la actividad agrícola, sino hacia todas las empresas de servicios que deben crearse.

Francisco Santa Cruz

LA REGIONALIZACIÓN EN EL PERÚ: IMPACTOS SOBRE EL SECTOR RURAL

La prolongada crisis que afecta a la sociedad peruana abre la posibilidad de transformar radicalmente las modalidades de acumulación y crecimiento aplicadas en el país desde mediados de siglo. La regionalización puede ser un instrumento útil a tal fin.

La necesidad de cambios corre paralela a la constatación de que los desequilibrios alcanzados sitúan a distintos sectores de la vida nacional más allá del umbral de lo soportable. Los indicadores conocidos de la crisis actual revelan, por ejemplo, que la pobreza y el deterioro productivo encuentran su más alta expresión en el sector rural. En el Perú, ruralidad y pobreza se han hecho sinónimos, al encontrarse en esta situación el 95% de los pobladores del campo¹.

En tales condiciones, el programa de estabilización y ajuste puesto en marcha en el país coloca al medio rural frente a un amplio abanico de interrogantes. Señalamos los que concitan nuestro mayor interés. El primero se refiere a la presión que habrá de ejercer la economía internacional por su capacidad de inundar el mercado interno con productos sustitutos de bajo costo. La cuestión aquí es el carácter y grado de protección al agro nacional que, en medio de la apertura de la economía, estará dispuesto a otorgar el Estado durante los próximos años.

De otro lado, cabe preguntarse acerca de la intensidad, localización y ritmo que podrá alcanzar el proceso de concentración económica resultante de la liberalización de los mercados de tierras, de capitales y de productos agrícolas, y sus posibles efectos en el mundo rural.

Una tercera fuente de interrogantes tiene que ver con las posibilidades del sector rural peruano para asimilar ventajosamente los pro-

1. Cifras elaboradas en el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza RLA/86/INP-PNUD. A su vez, la población rural peruana representa aproximadamente el 30% del total de la población nacional.

cesos y tendencias tecnológicas, productivas y comerciales que se desprenden del nuevo escenario de la economía mundial. La inserción y el intento de un «gran salto» competitivo será una de las opciones que, en distinto grado y según zonas y actividades diversas del ámbito rural, estará puesta a la orden del día conforme el país se vea envuelto en esta renovada dinámica internacional.

Por su parte, el proceso de regionalización iniciado, al incorporarse al cuadro de modificaciones estructurales abierto en el país, se intersecta con la problemática rural. La forma en que los gobiernos regionales puedan contribuir a perfilar las opciones planteadas al sector rural dependerá ante todo del curso que ellos mismos tiendan a seguir. Como todo proceso de larga duración, la regionalización deberá ajustar su contenido y superar el entrapamiento en que se encuentra, si aspira a influir en órdenes significativos de la vida nacional y a desarrollar el conjunto de posibilidades que el descentralismo encierra para la economía y la sociedad peruanas.

El objetivo de este artículo es abordar aspectos de la intersección del proceso de regionalización con el tercer conjunto de interrogantes arriba señalado. Asumimos que, en una perspectiva de mediano y largo plazo, la regionalización y la planificación del desarrollo regional² podrán jugar un papel de «puente» para la inserción competitiva de determinados espacios y actividades rurales en el mercado exterior. Tal razonamiento reconoce que frente a las tendencias en curso, la verdadera elección para un vasto segmento del mundo rural habrá de ser o inserción forzada exclusivamente por las fuerzas «libres» del mercado, o inserción activa y planificada que, apoyándose en el mercado, comprometa las capacidades de la sociedad regional de la que los espacios rurales forman parte.

Téngase presente que nos referimos a posibilidades que requieren madurar en un horizonte mayor al corto plazo. Ello implica, como es obvio, considerar las restricciones y tendencias contrarrestantes propias de una realidad como la nuestra.

Por lo demás, se anota que si la regionalización tiene éxito en favorecer la inserción competitiva de actividades rurales con ventajas, estará a la vez contribuyendo a moderar, en una medida por lo menos parcial, los efectos negativos asociados a la desprotección y la concentración de poder económico contenidos en los dos primeros interrogantes antes mencionados.

2. En este trabajo el concepto de planificación se asocia a las nuevas exigencias y contenidos derivados de los patrones tecno-productivos emergentes, y a la redefinición del ámbito de intervención del Estado en la economía. La nueva planificación debe contribuir al diseño de un proyecto estratégico de largo plazo para la sociedad y a construir los arreglos sociales e institucionales que faciliten la articulación del país con el nuevo escenario mundial, la interacción positiva Estado-mercado, la potenciación de las capacidades endógenas de las regiones y un ejercicio racional en la toma de decisiones. Una discusión sobre las perspectivas de la planificación en el Perú puede hallarse en SANTA CRUZ, F.: «La planificación en el Perú. Balance y perspectivas para la década del 90». Documento de trabajo N° 27. Proyecto INP-GTZ, Lima, 1990.

Este trabajo busca adentrarse en un tema en gran medida inexplorado. El carácter provisional de algunas proposiciones demanda profundizar preferentemente el estudio de regiones específicas. Por ahora hemos asumido que, no obstante las diferencias existentes entre las regiones del Perú, es legítimo empezar por el análisis de sus problemas y posibilidades comunes.

El artículo señala, en una primera parte, las perspectivas y limitaciones que confronta el proceso de regionalización. En la siguiente sección se exploran las relaciones entre regionalización y desarrollo regional. Se analizan a continuación las intersecciones entre desarrollo regional y espacio rural, a lo que sigue una discusión sobre las funciones que el Estado regionalizado debiera asumir en una perspectiva de planificar el desarrollo de mercados competitivos y generar capacidades endógenas en el sector rural. Añadimos reflexiones finales sobre las reorientaciones inmediatas que, a nuestro juicio, deberían impulsarse para superar los problemas actuales y despejar el potencial transformador del medio rural —y urbano— que posee la regionalización en el Perú.

EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EN LA ENCRUCIJADA PERUANA

La magnitud de los desequilibrios regionales y territoriales en el Perú es mayor al promedio existente en América Latina. Así, por ejemplo, se verifica en el caso peruano una muy alta concentración de población y actividades económicas en el área metropolitana, al mismo tiempo que la dotación de tierras aptas para la agricultura por habitante es una de las más bajas del continente. En medio de contrastes tan pronunciados, a los que se suman las conocidas brechas de productividad e ingresos, el país ha empezado a recorrer un camino de regionalización con características singulares. En efecto, este proceso constituye una de las primeras experiencias en América Latina de descentralización del poder hacia estructuras político-territoriales (regiones) dentro de los marcos de un Estado unitario.

La regionalización en el Perú recogió la presión de movimientos sociales y capas medias provincianas. Salvo en algunos departamentos de alta población rural y tradición organizativa del movimiento campesino³ como Cusco, Puno o San Martín, la composición del movimiento regionalista de los años 70 y siguientes fue fundamentalmente urbana. Las demandas «compensatorias» de las regiones por arrancar al Estado central mayores recursos, proyectos de inversión y provisión de servicios no pretendían, en esencia, romper con el patrón de crecimiento entonces vigente; sólo aspiraban a revertir su dinámica centralista

3. Ver, por ejemplo, para el caso del Cusco, MONGE, C.: «Cusco: Regionalización y desarrollo regional», en *Debate Agrario*, N° 3. CEPES, Lima, julio-setiembre de 1988.

fundamentalmente expresada en la aglomeración urbano-industrial de Lima y las ciudades mayores de la costa, surgida al amparo de la sobreprotección otorgada por la política sustitutiva de importaciones.

Como proceso, la regionalización se encuentra, al final de los años 80, con la violenta crisis que anuncia el colapso del patrón sustitutivo vigente⁴ y de las políticas de populismo económico asociadas a este⁵. Llegan a coincidir así en el Perú la instalación de gobiernos regionales, el estallido de la hiperinflación, el cambio de gobierno a nivel central y un severo programa de estabilización y ajuste.

El entorno mundial

Esta singular convergencia, ¿resta viabilidad a la regionalización y anula sus perspectivas? Cabe pensar que no. Existen más bien razones para advertir que lo que ha perdido factibilidad en la actual encrucijada peruana son las orientaciones de «descentralización» del modelo industrial sustitutivo con que inicialmente se buscó dar contenido al presente movimiento regionalista.

Conviene anotar, en cambio, que algunas tendencias emergentes en la economía mundial (cuya incidencia en el país se ve facilitada por el programa de apertura), y en particular la configuración de un nuevo paradigma de organización industrial, redefinen las condiciones para la implantación de economías con estructuras productivas descentralizadas. La desintegración vertical de los sistemas productivos, las modalidades de producción y especialización flexible, la pérdida de funcionalidad de las economías de escala en diversas ramas de actividad y la consiguiente revaloración de las unidades económicas de pequeña y mediana dimensión, las experiencias de nuevos espacios de industrialización de base regional (distritos industriales), etcétera, conforman un escenario lleno de posibilidades descentralizadoras. Por cierto, el debate sobre estos temas y su significación para nuestros países apenas se ha iniciado, y debe admitirse todavía que los impactos territoriales del nuevo paradigma no se conocen suficientemente y en cierto sentido pueden considerarse ambiguos⁶.

Este carácter relativamente ambiguo de las consecuencias territoriales obedece a que los rasgos del nuevo modelo no han madurado completamente aún en las mismas economías centrales. Por lo mismo, en la fase de tránsito a la que hemos ingresado, países como el nuestro

4. Sobre el patrón de crecimiento de la economía peruana, su dinámica y características, véase GONZALES DE OLARTE, E.: «Crisis y democracia: El Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo». Documento de trabajo N° 21. IEP, Lima, 1987; y los documentos del Proyecto INP-GTZ «Programación y Estrategia de Desarrollo Productivo», 1990.

5. DORNBUCH, R. y EDWARDS, S.: «La macroeconomía del populismo en América Latina», en *Trimestre Económico*, N° 227. México, julio-setiembre de 1990.

6. Tal ambigüedad tiene que ver, entre otros aspectos, con las posibilidades de que se refuerce o revierta la separación espacial entre las «funciones creativas» (investigación, diseño) y las de manufactura;

tienen la posibilidad de identificar los grados de libertad existentes y desarrollar capacidades para una absorción y adecuación de las nuevas tecnologías y formas productivas con un perfil más descentralizado. Ello implica, desde luego, reivindicar el papel del capital humano (portador de conocimientos) y de los factores sociopolíticos, culturales e institucionales de nuestras sociedades regionales, para inducir en favor suyo procesos y resultados, por encima de concepciones deterministas de naturaleza tecnológica o económica.

En la misma dirección potencialmente descentralizadora apunta la política de anular la sobreprotección a la industria asentada en Lima y la costa, y que además procure corregir el sesgo antiagrario y antiexportador del anterior patrón de crecimiento seguido en el país⁷. Resulta demostrable que tales sesgos implicaban asimismo una orientación antirregional. En efecto, las actividades agropecuarias son por lo general base de las economías regionales; de modo semejante, los sectores exportadores se encuentran dispersos en el territorio y su depresión ha significado reforzar un esquema centralista.

En suma, el contexto internacional que incide en la regionalización es hoy el de la apertura económica, la competitividad, la emergencia de nuevas tecnologías y el ingreso a formas de acumulación y organización productiva que progresivamente revaloran el rol de las pequeñas unidades de producción y la dispersión territorial. Como veremos más adelante, este escenario no necesariamente implica el predominio «puro» de las fuerzas del mercado. Para el país constituye más bien una ruta inédita desde la cual deben examinarse los impactos posibles sobre el desarrollo rural.

El largo vs. el corto plazo

Se presenta sin embargo un desfase entre estas tendencias potencialmente favorables en el mediano y largo plazo y la situación que en lo inmediato confronta el proceso de regionalización. Se trata aquí de

con las perspectivas de reconcentración o dispersión territorial inducida por las grandes empresas, y con el papel aglomerador de algunos factores estratégicos (mano de obra calificada, redes de proveedores, etcétera). Véase, por ejemplo, GARRO, F.: «Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus impactos territoriales», en *Revolución tecnológica y reestructuración productiva. Impactos y desafíos territoriales*. ILPES-GEL, Buenos Aires, 1990; y SCHMUTZ, H.: «Industrialización flexible en el Tercer Mundo. Necesidad de prospección e investigación». Universidad de Sussex, Instituto de Estudios de Desarrollo, 1990.

7. Es claro que tal corrección implicará favorecer al sector agrario tanto con instrumentos «de mercado» (tipo de cambio alto, generación de condiciones competitivas), como con márgenes razonables de protección. Sobre los sesgos del anterior patrón, un detallado análisis se encuentra en CALLER, J.: «Política económica y desarrollo productivo». Documento de trabajo N° 14. Proyecto INP-GTZ, Lima, 1990. Respecto de los impactos en el sector exportador, puede verse HANEL, P.: «Efectos de la protección al mercado interno en la actividad exportadora no-tradicional en el Perú, 1979-1986». GRADE, Lima, 1988. Y para el sector agrario, ESCOBAL, J.: «Consistencia de las políticas macroeconómicas y sectoriales en la estrategia de desarrollo del sector agrícola peruano». Documento de trabajo N° 9. Proyecto INP-GTZ, Lima, 1989.

problemas de diversa naturaleza vinculados a la dinámica sociopolítica existente en el origen de la regionalización, al marco legal y normativo que le dio forma en la Constitución de 1979 y en las leyes siguientes⁸, y a las relaciones coyunturalmente conflictivas con el poder central.

La normatividad vigente da lugar a dos vacíos que la experiencia recogida en el funcionamiento de los gobiernos regionales⁹ revela como perjudiciales para el proceso. En primer término, las modalidades de elección indirecta de las autoridades de los gobiernos regionales han originado serias dificultades para estabilizar el poder, ejercer con eficacia funciones legislativas y ejecutivas y otorgar continuidad a la gestión de las regiones. La situación de precariedad y reducida gobernabilidad con que en general se han desenvuelto las autoridades regionales las ha conducido, de otro lado, a una extrema concentración en los problemas políticos de coyuntura, en desmedro de una visión de largo plazo dirigida al desarrollo y al aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por el nuevo escenario mundial y nacional.

Un segundo problema se relaciona con el alcance de las facultades concedidas a los gobiernos regionales. Al lado de facultades legislativas que deben ser delegadas por el Parlamento nacional (y que las regiones aún no aprovechan en todas sus posibilidades), en el campo de las políticas sectoriales el actual marco legal subordina en la práctica a los gobiernos regionales a los ministerios centrales correspondientes. Es posible advertir las dificultades que ello trae en materia agraria (y en los demás sectores productivos o de servicios) si consideramos que la heterogeneidad del campo peruano requiere de políticas específicas que difícilmente pueden ser calibradas desde el nivel central.

Por último, las dificultades del programa de estabilización y la resultante escasez de recursos presupuestales, la insuficiente protección al agro nacional, la actitud de desconocimiento de los fueros regionales y de concentración de decisiones por parte del gobierno central y los propios errores de gestión de los gobiernos regionales, han alimentado un conflicto que amenaza con paralizar y desvirtuar el proceso.

Se trata entonces de superar la brecha señalada entre las potencialidades de la regionalización en el largo plazo y las severas restricciones que la bloquean en el presente. Una política nacional-regional debiera dedicarse a corregir en lo inmediato este desfase. Ello tiene, desde luego, implicaciones decisivas para el mundo rural, pues la visión cortoplacista no ha permitido, hasta el momento, consolidar una política de protección al agro compatible con un esfuerzo de generación de capacidades competitivas.

8. Fundamentalmente el Plan Nacional de Regionalización (Ley 23878, junio de 1984), la Ley de Bases de Regionalización (Nº 24650, marzo de 1987 y Modificatoria Nº 24792, febrero de 1988), y las leyes orgánicas de creación de regiones.

9. Se instalan los gobiernos regionales entre fines de 1989 y el primer semestre de 1990.

Por su parte, la pertinencia de un enfoque de largo plazo requiere mostrar la correspondencia entre regionalización y desarrollo regional, y el amplio campo de intersección entre este y el desarrollo rural. Ello se aborda en las secciones siguientes.

REGIONALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL

Se ha criticado con frecuencia que el proceso de regionalización, tal como está siendo aplicado en el Perú, no producirá desarrollo regional y menos contribuirá a modificar el patrón de acumulación vigente. Se destaca en estos trabajos la incapacidad de la descentralización político-administrativa para reorientar las estructuras productivas de las regiones y establecer un esquema de distribución de inversiones y especialización capaz de sostener crecimiento y bienestar en el país¹⁰.

Más allá de la pertinencia de tales observaciones, es dable, sin embargo, anotar que, como proceso inserto en el largo plazo, la regionalización marca un punto de partida, es susceptible de perfeccionamiento y describe una trayectoria abierta que habrá de permitir su ensamblaje con los procesos de transformación productiva que necesariamente ha de recorrer el país.

De otro lado, en el caso peruano la existencia de los gobiernos regionales ha mostrado ya, de manera desigual y aún dentro de la debilidad e insuficiencias que han caracterizado a esta breve experiencia, el potencial que es posible desatar cuando el Estado «se acerca a la sociedad civil». Así, es reconocible la forma en que se ha inducido la formación de nuevas capas de dirigentes políticos, la vertebración de algunos intereses anclados en la economía regional, y el inicio de una todavía precaria —pero real— conciencia e identidad común en algunas regiones más que en otras del país¹¹.

El interrogante de fondo, sin embargo, se refiere a la validez de postular una correspondencia entre desarrollo regional, descentralización y regionalización. Aquí el análisis revela que la categoría esencial articuladora de esta relación es la de autonomía para tomar decisiones, generar y utilizar recursos¹². Sobre la base de tal autonomía, es decir, la transferencia de parcelas de poder hacia entidades distinguibles del Estado central, el desarrollo regional puede ser visto como un proceso por el cual, dado un escenario exógeno (nacional e internacional) y un «piso común» de políticas nacionales (por ejemplo, de apertura y

10. La crítica más solvente desde un punto de vista económico se encuentra en GONZALES DE OLARTE, E.: «Problemas económicos de la regionalización». Documento de trabajo N° 32. IEP, Lima, 1989.

11. Un análisis exhaustivo de estas tendencias previsibles se encuentra en FRANCO, C.: «La regionalización: Un ensayo prospectivo», en F. Franco, compilador: *Regionalización: Problemas y perspectivas*. CEDEP, Lima, 1989.

12. BOISIMR, S. y SILVA, V.: «Descentralización de políticas sectoriales y descentralización territorial: Puntos de intersección para investigación y acción». ILPES, Santiago de Chile, 1989.

liberalización de la economía), determinadas áreas o «regiones» endogenizan capacidades sociales, económicas y técnicas para utilizar sus propios recursos, atraer otros y mejorar la calidad de vida de su población.

La transferencia de poder a organismos autónomos requiere a su vez de una expresión territorial, es decir, de la constitución de un «territorio-región» como asiento jurisdiccional del poder recibido. La validez de este planteamiento territorial¹³ puede aplicarse especialmente a la situación peruana, en la que se combinan diversidad geográfica, dispersión y variedad de ecosistemas y recursos naturales, procesos de migración y metropolización.

De este modo la regionalización peruana empieza transfiriendo poder y recursos (descentralización política y administrativa) a entidades con autonomía (regulada para preservar el carácter unitario del Estado) asentadas en territorios delimitados (creación de regiones o descentralización territorial). Que estas regiones no coincidan con ejes económicos regionales previamente existentes¹⁴ es un problema susceptible de ser resuelto en una dinámica productiva y de acumulación en el largo plazo, tal como señalamos más adelante.

Así, en las condiciones sociopolíticas, de estructura económica y de organización del espacio que prevalecen en el Perú, la regionalización es condición necesaria aunque insuficiente para el desarrollo regional.

Lo hasta aquí expuesto nos lleva a discernir la ubicación del desarrollo regional frente a las tareas del desarrollo nacional. Una proposición común es que la dinámica regional no puede ir más allá de lo que permiten los parámetros nacionales en términos de desarrollo. Dicho de otro modo, el patrón de acumulación y crecimiento que prevalece en el plano nacional fija los límites y el rol al que pueden aspirar las regiones y los espacios menores. Ello explica, por ejemplo, el fracaso de la «estrategia espacial de goteo», de los «polos de crecimiento», o del «desarrollo rural integrado» que no alcanzaron a superar la desarticulación productiva, el desequilibrio territorial ni los sesgos antirrurales y antiagrarios del viejo patrón de crecimiento.

No obstante, en condiciones de quiebra del patrón hasta entonces vigente y de ingreso a un período de transición en el que la sociedad persigue un nuevo modelo, se acrecientan las posibilidades de las regiones para influir en la determinación de una nueva matriz nacional de desarrollo. Se desprende que si en términos nacionales el país tiene por delante retos como la reestructuración productiva y la creación de capacidades de absorción de progreso técnico, innovación institucional, etcétera para adaptarse al nuevo escenario mundial, las regiones (unas

13. GALILRA, S.: «La planificación regional en los países pequeños», en revista *EURE*, vol. VII, Nº 21. Universidad de Chile, mayo de 1981.

14. GONZALES DE OLARTE, E.: «Problemas económicos de la regionalización», ob. cit.

más que otras) pueden jugar en estos campos un papel de avanzada. Así, algunas de estas tareas estratégicas, difíciles aún de abordar en el plano nacional, pueden ser iniciadas con relativa viabilidad desde el ámbito regional. Resulta claro, no obstante, que la culminación de dichas tareas estará condicionada a su asunción en el nivel nacional. Subyace aquí la idea de que a partir de cierta identidad regional se articula una dinámica de intereses y comportamientos de los actores sociopolíticos y económicos de las regiones, distinguible de la que opera en el ámbito nacional¹⁵.

Del argumento que venimos desarrollando se extraen dos conclusiones. La primera hace referencia al rol de las regiones como escenarios de reestructuración económica y fuentes renovadas de dinamismo, en una situación como la peruana en la que, además de las distorsiones de un patrón de acumulación ya agotado, la extrema concentración urbano-industrial en el área metropolitana empieza a generar desequilibrios que tienden a estrangular el crecimiento. La otra, ligada a la anterior, se refiere a la imprescindible articulación interregional y los patrones de especialización que deben asumir las regiones. Esta necesidad, obvia en términos de estrategia de desarrollo, debe ser remarcada para evitar que las iniciativas regionales, altamente deseables en un contexto de transición, puedan, sin embargo, derivar en pretensiones de autarquía o autosuficiencia que en algunos casos ha sido posible detectar.

La exploración de las relaciones entre regionalización, desarrollo regional y desarrollo nacional proporciona elementos para enfocar los impactos que desde allí se generan para el desarrollo rural.

LA INTERACCIÓN DESARROLLO REGIONAL-DESARROLLO RURAL

Al abrir un curso de transformaciones en el interior del país, la regionalización creará condiciones para una amplia intersección y alimentación recíproca con el mundo rural. Desde el nuevo escenario mundial¹⁶ y nacional, ¿qué impulsos transmite y qué impactos puede inducir la regionalización peruana en el sector rural?

15. Al respecto resulta interesante investigar los determinantes de las decisiones sobre inversión de los empresarios locales en el nuevo escenario de la regionalización. El interrogante es si logran internalizar una lógica de acumulación «regional» para estas decisiones o si, como ha ocurrido generalmente, predomina la lógica «nacional».
16. A los fines del razonamiento que sigue, entenderemos por «nuevo escenario mundial» al conjunto de los procesos siguientes: a) desarrollo de nuevas tecnologías bajo el eje ordenador de la microelectrónica; b) presencia creciente de la biotecnología como portadora de un inmenso potencial aún no plenamente desplegado para el desarrollo de las denominadas «bioindustrias» con gran impacto, entre otros, sobre la agricultura; c) conformación gradual de un nuevo paradigma de organización productiva basado en formas de «especialización flexible»; d) globalización de la economía mundial y predominio de criterios de competitividad de carácter sistémico; e) generalización de experiencias de ajuste estructural en las economías nacionales; y, f) revaloración de la conservación ambiental en el contexto de una nueva concepción: el ecodesarrollo.

Anotaremos previamente algunos rasgos de la emergente racionalidad productiva y sus implicaciones para una renovada visión de lo rural.

Desarrollo rural: Necesidad de un nuevo discurso para un nuevo escenario

La presencia de nuevas condiciones en la economía mundial pone en cuestión varias de las nociones que hasta entonces han formado parte de la visión corriente sobre el mundo rural. En medio del contraste aparentemente irreductible entre este universo rural tradicional, pleno de carencias, y los centros de dominio y gestación de tecnologías modernas e ilimitadas capacidades de consumo y producción, empiezan a aparecer nexos inéditos entre estos dos mundos, nexos sobre los cuales nuestros países apenas inician una reflexión.

Resaltan varios elementos que podrían ser incorporados a la elaboración de un nuevo discurso sobre el mundo rural. Como se sabe, durante el período anterior los ejes de la reflexión en nuestros países eran la subordinación absoluta del agro y el sector rural al núcleo urbano-industrial, la reproducción de esta asimetría y las reacciones que ello originaba en los grupos sociales del polo subordinado. Hay que reconocer ahora que el nuevo paradigma tecno-productivo que se afianza tiende a revalorar la ubicación de la agricultura y de los recursos naturales, bajo concepciones de desarrollo y formas de organización productiva que encierran factibilidades antes no imaginadas.

Así, la configuración de «sistemas integrados de producción» y redes flexibles de actividades o «cadenas de valor», como base de las nuevas formas de competencia, resta relevancia a la tradicional separación de sectores primarios, secundarios y terciarios¹⁷. Ello da pie a reemplazar el viejo discurso de la «subordinación» y de las formas contestatarias a esta, por otro que tenga más bien en su centro la noción de «complementación» entre la agricultura y la industria, y desde allí refundar las relaciones urbano-rurales. No quiere decir esto que deban perderse de vista los desequilibrios que se arrastran, que perdurarán por un buen tiempo y que seguirán siendo base material de muchos conflictos. Se trata simplemente de situar un nuevo eje de la reflexión y desde allí extraer conclusiones.

Para el Perú este ejercicio de reelaboración tiene connotaciones especiales, en tanto la trayectoria histórica de relaciones agricultura-industria y ciudad-campo ha estado marcada por una extrema desigualdad¹⁸ con las consecuencias que se conocen en el plano social, cultural, económico y territorial.

17. PÉREZ, C.: «Las nuevas tecnologías: Una visión de conjunto», en *La tercera revolución industrial*. GEL, Buenos Aires, 1986.

18. Caller (ob. cit.) estima que en el período 1950-1985 el volumen de excedentes transferidos por la agricultura al sector urbano-industrial fue del orden de los 21,000 millones de dólares.

En la perspectiva de la rearticulación de la agricultura con el resto de la economía, otro campo de fenómenos tiene que ver con las prácticas productivas que emergen al amparo del nuevo paradigma. Estas favorecen la flexibilidad y la adaptación, para lo cual rescatan y revaloran las particularidades, la diversidad, los rasgos singulares de las sociedades y sus economías. Este dato novedoso satisface las preocupaciones por preservar formas culturales, sociales y técnicas inscritas en la historia y tradición de nuestros pueblos.

La base material para cualquier fórmula de vinculación del medio rural con los escenarios descritos está dada por los recursos que posee, su calidad y volumen. Al respecto hay que recordar lo que siempre se ha sabido pero pocas veces atendido: la dotación de recursos de alta competitividad potencial existentes en nuestro espacio rural¹⁹.

Con respecto al mundo rural andino, por ejemplo, la imagen algunas veces sugerida de una sociedad cerrada, casi con vocación autárquica, no se condice con la especial dotación de recursos con que cuenta, particularmente en algunas áreas (diversidad ecológica, recursos genéticos de gran variedad y alto valor, etcétera), recursos portadores de un potencial competitivo inmenso a nivel internacional. Lo más significativo tal vez sea el caso de los cultivos andinos (tarwi, quinua, cañihua, quiwicha, variedades de papa) y de los camélidos sudamericanos. La riqueza de los recursos, internacionalmente reconocida, y el práctico monopolio mundial que sobre algunos de ellos (alpaca, quinua) poseen las comunidades campesinas del Ande peruano, contrastan de modo brutal con el atraso y pobreza en que sobreviven.

La conexión mundo rural andino-competitividad internacional es pues una dimensión que «está allí», a la espera de su consideración y desarrollo en condiciones de participación democrática y autonomía económica.

Desarrollo regional, competitividad y espacio rural

El centro de nuestro argumento es que las consecuencias territoriales del nuevo patrón tecno-productivo propician el encuentro de la economía internacional y el espacio rural *a través de la regionalización*.

Los nexos latentes que hemos mencionado, entre los centros internacionales y el sector rural, pueden ser desplegados racionalmente y en toda su potencialidad por un proceso de desarrollo regional. Así, las tendencias de largo alcance que en la economía mundial trabajan en favor de la descentralización serán puestas al servicio del desarrollo

19. Una importante síntesis de este potencial se encuentra en BRACK, A.: «Recursos naturales: Opciones y posibilidades para el desarrollo», en L. Madalengoitia, editora: *Medio ambiente, desarrollo y paz*. Lima, 1991.

rural. Esta función mediadora de las regiones, para ser eficaz, deberá expresarse en el mismo «lenguaje» de la economía internacional, es decir, en el de la *competitividad*.

Es conocido que en el panorama actual la competitividad relevante es cada vez menos referida a una unidad o a un mercado, para pasar a ser una categoría sistémica en cuya formación concurren las capacidades organizadas y los recursos fundamentales de una sociedad. En el caso de la región, la creación de una atmósfera de competitividad será a la vez ocasión para movilizar y dar cohesión a sus elementos formativos.

La formación de capital humano, el impulso a las actividades científicas y tecnológicas y la revaloración del papel de las universidades regionales es parte de este esfuerzo por crear condiciones competitivas. Al mismo tiempo, el carácter estratégico de esta tarea y la limitada disponibilidad de recursos deberá obligar a un estricto esfuerzo de *selectividad*. Así, por ejemplo, siendo previsible que el terreno fundamental de la carrera tecnológica en el país durante los próximos quinquenios será la biotecnología, debemos empezar allí una vasta labor preparatoria. Por lo demás, esta puede ser una de las áreas en las que específicamente las regiones asuman un papel de avanzada, cuestión que, desde luego, será del más alto interés para el sector rural²⁰. Investigación a niveles de excelencia y formación de especialistas de primer orden en camélidos, cultivos andinos, recursos hidrobiológicos, forestales, bioenergía, fitoquímica, conservación ambiental, etcétera, además de las disciplinas científicas básicas vinculadas a la biotecnología, es probablemente uno de los campos de más alto valor estratégico en el largo plazo para el desarrollo rural, regional y nacional.

La tarea de promover competitividad y dar participación en sus beneficios al sector rural pone a prueba a la región como «tamaño óptimo» en lo económico; y en lo político mostrará si el gobierno regional representa efectivamente una «masa crítica» de poder para inducir una movilización social e institucional significativa que prepare a la sociedad regional para enfrentar los desafíos del nuevo entorno mundial.

Específicamente en relación al medio rural, la conjunción de ambos atributos, el económico y el político, capacitará a la región para endogenizar, transferir los beneficios y movilizar a los productores del campo en un papel activo para captar las posibilidades que despliega el patrón de desarrollo productivo en ciernes. Esta función esencialmente dinámica es la mayor contribución que puede entregar la regionalización dirigida a recrear la atmósfera sociocultural, económica y tecnológica del mundo agro-rural.

20. SCHEITMAN, A.: «Campesinado y biotecnología». CEPAL, Santiago de Chile, 1987.

Heterogeneidad rural y dinámica desigual

Pero el nuevo discurso de la competitividad rural no puede estar exclusivamente volcado al mercado mundial. Si algunas actividades tienen ventajas inmediatas y naturalmente se orientan al mercado externo, otras, fundamentalmente de pequeña agricultura comunera, tienden a relacionarse más con la demanda interna de alimentos y la agroindustria moderna. Aquí operará decisivamente la política del poder central de otorgar o no condiciones de «protección para el aprendizaje» que garantice incrementos sucesivos de productividad. Finalmente un tercer segmento, el más vulnerable frente al mercado por la pobreza de sus recursos y bajos niveles de productividad, requerirá de una prolongada asistencia.

La apuesta por la modernización y competitividad de las áreas rurales con ventajas inmediatas implicará evidentemente profundizar las diferencias entre regiones, zonas, etcétera. Pero en el contexto de la economía peruana actual es socialmente preferible revertir el estancamiento generalizado, hacer que la economía crezca, impulsar a los sectores motores de esta expansión y simultáneamente plantear un esfuerzo redistributivo en ese nuevo *escenario de crecimiento*. Más aún: la expansión de actividades y áreas rurales con ventajas es en sí misma parte de un proyecto redistributivo en términos urbano-rurales o de campo-ciudad. De otro lado, resulta plausible la hipótesis de que en condiciones de una adecuada política de protección general a la agricultura, si se promueve una mayor articulación interregional con la operación de circuitos o cadenas productivas alimentarias, la mayor concentración de ingresos por sus ventajas iniciales, por ejemplo en la costa, redundaría a la larga en una elevación de la demanda urbana con capacidad de favorecer también a la agricultura alimentaria de sierra. Ello indicaría que bajo determinadas condiciones generales de desarrollo, es posible conciliar el uso de las ventajas comparativas que impulsan el crecimiento de áreas favorecidas, con la inducción de efectos redistributivos dirigidos a otras áreas que no poseen dichas ventajas.

Cabe esperar además en este período de liberalización nuevos impulsos a la privatización de tierras en el ámbito comunal, planteándose el reto de absorber tales presiones con una mayor flexibilidad para el uso individual de las tierras²¹. En general, el problema planteado por las exigencias del mercado obligará a un desigual esfuerzo de adaptación por parte de las unidades rurales, dados los diferentes recursos en calidad y cantidad de que disponen para hacerle frente. Otra vez se desprende de allí la necesidad de que los sectores más vulnerables

21. KERVYN, B.: «Las comunidades campesinas: ¿Instituciones obsoletas?». Ponencia al SEPIA IV, Iquitos, 1991.

cuenten con una estructura estatal específicamente capacitada para brindarles protección, sobre todo si se considera la estructura oligopólica de la que se parte. En un contexto previsible de escasez de recursos públicos, ello obligará a un esfuerzo aún mayor para seleccionar no solamente los instrumentos de protección (son ya imposibles subsidios no financiados), sino también las unidades, cultivos, valles, etcétera objeto de la asistencia (tampoco es permisible ahora el apoyo indiscriminado).

Cadenas productivas y sector rural

La función mediadora de la región, a que hemos hecho referencia, y la interacción desarrollo regional-rural, cobran forma instrumental en el establecimiento de los llamados «sistemas integrados de producción» o cadenas productivas.

Como instrumento de planeamiento, la cadena productiva encierra un conjunto de posibilidades tanto en el plano teórico como en el de la formulación de políticas y acciones. Permite relacionar las ventajas y calidades de un recurso natural con sus posibilidades de transformación en un bien final, sus canales de exportación, requerimientos de servicios de producción y comercialización y su posterior distribución y consumo. Es decir, vincula recursos y productos determinados de una región con las condiciones de la economía internacional²².

Dentro de la relación regional-rural que nos interesa, la utilidad de la cadena productiva es proporcionar una visión integral de las articulaciones intersectoriales claves en el desarrollo productivo, contribuyendo a superar los enfoques exclusivamente «sectoriales» con que ha procedido la economía y la planificación convencional. La cadena actúa entonces como un mecanismo de transmisión de dinamismo productivo y tecnológico hacia el sector rural. Más aún: como instrumento de planeación estratégica, considera la articulación de agentes sociales y económicos involucrados, las relaciones entre el Estado, los productores, el sector empresarial y las instituciones privadas de investigación y promoción, etcétera, constituyendo de esta manera una base para la concertación de compromisos. Por último, facilita el conocimiento de los factores de localización geográfica de las actividades productivas, proporcionando elementos para el análisis y la planificación del desarrollo regional.

La función articuladora alrededor de ejes espaciales y productivos socialmente definidos que sustenta la cadena productiva se inscribe además en una estrategia global cuyo punto de partida es la reestructuración productiva. Esta se basa en el aprovechamiento de las venta-

22. KORCENIEWICZ, M.: «Organización económica y cadenas productivas en los países de reciente industrialización», en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 16, julio-diciembre de 1989.

jas comparativas actuales (estáticas) proporcionadas por los recursos naturales de las regiones del país. Se considera asimismo la generación futura de ventajas dinámicas a través de la transformación de estos recursos con un esfuerzo de adecuación e innovación tecnológica. La ampliación del enfoque hacia el plano del dinamismo de largo plazo resulta indispensable, habida cuenta de las limitaciones que envuelve la consideración de ventajas puramente estáticas. El desafío permanente por adquirir y consolidar ventajas dinámicas²³ reviste particular importancia para el sector rural, en el que la alta calidad natural de algunos de sus recursos contrasta con el clima general de atraso tecnológico, reducida calificación e inexistente infraestructura de producción y servicios.

El desarrollo de cadenas productivas, por otra parte, coincide enteramente con el enfoque integral y sistémico de competitividad, y requiere por lo tanto de un marco institucional y político, además de un soporte social adecuado. Cobra aquí una extraordinaria importancia no solamente la dotación de recursos naturales de cada región, como una base de transformación productiva e incorporación tecnológica, sino fundamentalmente la capacidad que muestren los actores económicos regionales (empresarios grandes y pequeños, agricultores, comuneros, etcétera) para generar un espacio económico y de acumulación en escala regional y con impactos verificables en el ámbito rural.

La transformación de los recursos naturales en su lugar de origen expresa la tendencia al autocentramiento del desarrollo regional, es decir, sus posibilidades de desarrollo endógeno y la reformulación constructiva de las relaciones campo-ciudad. Por ello, el objetivo de la política de desarrollo regional debe ser avanzar a la integración del conjunto de la cadena productiva en la región, o en regiones contiguas. De este modo, la delimitación regional real provendrá de la irradiación articuladora de la cadena productiva que simultáneamente se acompaña de procesos de integración social. Así se tenderá a redefinir los originales (y frecuentemente arbitrarios) límites político-administrativos impuestos a las regiones. Además, por su potencial articulador, la operación de estos complejos se orientará a modificar las relaciones asimétricas entre Lima y las regiones del interior²⁴ al transformar la base material productiva de dicha asimetría.

Potencial productivo de las regiones del Perú

En términos de dotación de recursos, las regiones del Perú se caracterizan por su extraordinaria diversidad, lo que posibilita un patrón de

23. FRENCH-DAVIS, R.: «Ventajas comparativas dinámicas: Un planteamiento neoestructuralista», en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 63. Santiago de Chile, 1990.

24. GONZALES DE OLARTE, E.: «Problemas económicos de la regionalización», ob. cit.

especialización muy diversificado. Salta a la vista el inmenso potencial asociado a la biomasa terrestre y acuática disponible en las regiones, lo que de por sí ya involucra las posibilidades del sector rural. Ello indica las promisorias perspectivas del país y sus regiones para desarrollar «bioindustrias descentralizadas»²⁵ a partir de la alta calidad de fibras (vicuña, alpaca, algodón), riqueza genética de cultivos andinos, calidad agrológica de suelos y variedad de climas para hortifrutícolas en costa, riqueza forestal y frutos exóticos en selva y extraordinario volumen de biomasa marina en el litoral²⁶.

Hay que destacar los beneficios y proyecciones que tendría la implantación de una cadena agroindustrial alimentaria como eje de una propuesta de desarrollo regional y rural, con implicaciones en los campos de salud, nutrición, energía, transportes y educación. Asimismo, con impactos en la creación de mercados, modernización tecnológica y desarrollo científico. Particularmente las regiones surandinas, en las que se concentran los más elevados índices de pobreza, verían en este complejo el eje de un plan regional de desarrollo con sustentabilidad social, y de preservación de material genético sumamente valioso.

Los gobiernos regionales cuentan, por el lado normativo, con disposiciones existentes en sus propias leyes de creación referidas al uso, conservación y transformación de recursos naturales. Se releva, por su importancia para el medio rural, el caso de la Región Inka, que ha creado el Proyecto Especial de Cultivos Andinos para la «investigación, experimentación y promoción de cultivos andinos, principalmente dedicados a la alimentación regional y nacional». Por su parte, la Región José Carlos Mariátegui cuenta con un Proyecto Especial de Camélidos Sudamericanos «para su crianza y protección, para la transformación de sus pelos en confecciones y su correspondiente comercialización en beneficio de las comunidades campesinas». En la Región Grau se crea en forma similar un fondo de desarrollo de recursos hidrobiológicos asociado a la industria langostinera.

PAPEL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Hacemos referencia a las funciones que los gobiernos regionales tendrían que asumir para dar expresión política y operativa al papel que se espera del desarrollo regional como inductor de competitividad en el sector rural.

25. SACHS, I.: «Desarrollo sustentable, bio-industrialización descentralizada y nuevas configuraciones rural-urbanas», en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 16, julio-diciembre de 1989.

26. Las diez «cadenas productivas» que el Ministerio de Industria considera prioritarias para fines de reestructuración industrial tienen como base recursos naturales, incluyéndose los recursos de biomasa aquí señalados.

– En primer lugar, la *función promotora de la competitividad* sistémica en la región. Ello implica desarrollar la organización social e institucional y tareas de promoción de capacidades productivas de aprovechamiento y transformación de sus recursos naturales, de identificación de potenciales ventajas dinámicas y de conservación del medio ambiente, entre otras. Hay que subrayar que el papel de los gobiernos regionales en la conservación ambiental es clave, pues es del más alto interés para la región que esta dimensión del desarrollo se tenga en cuenta. Así, la concepción de «desarrollo sustentable» podrá abrirse paso en primer lugar desde las regiones. Este conjunto de tareas promotoras requiere de un sistema de planificación regional y de información para toma de decisiones flexible, ágil, modular, con gran criterio estratégico y voluntad concertadora con la sociedad civil de la región²⁷.

– En términos instrumentales, los gobiernos regionales deben tomar como dato el nuevo escenario macroeconómico e identificar, en consecuencia, los impactos sobre el agro regional y demás sectores productivos a fin de diseñar políticas sectoriales específicas de carácter reforzador o compensatorio para hacer frente a la apertura²⁸. Tal división de competencias entre manejo macroeconómico y políticas sectoriales generales en manos del gobierno central y políticas de corte sectorial-regional a cargo de los gobiernos de las regiones es una forma eficiente de apoyar a las distintas actividades de la región²⁹.

– La provisión de servicios sociales básicos y ejecución de obras de infraestructura es tarea que ha de requerir un gran esfuerzo de eficiencia (modernización, delegación de funciones ejecutoras, etcétera) para evitarle a la región costos que se sumarían a la severa restricción de recursos.

– El desarrollo de un sistema público-privado de promoción de inversiones. El gobierno regional procurará convertir al medio rural en un espacio de inversión, en concordancia con el «nuevo discurso», lo cual empieza por frenar en lo inmediato el proceso de descapitalización rural. Hay que destacar el carácter absolutamente estratégico de la inversión para consolidar la estabilización e iniciar un ciclo de crecimiento reestructurador del aparato productivo.

– La regionalización puede apoyar un proceso de «construcción social de mercados competitivos» en el ámbito regional e interregional. Ello supone promover la articulación de productores del campo y la

27. SANTA CRUZ, F.: «La planificación en el Perú», ob. cit.

28. Los gobiernos regionales debieran tener presente la rigidez y trascendencia de algunos plazos: a partir de 1992 funcionará la Zona de Libre Comercio, y desde 1995 el Mercado Común de los países del Grupo Andino. Los efectos sobre el aparato productivo nacional serán severos de no mediar una adecuada preparación.

29. No resulta realista pretender desde las regiones una parcela del manejo macroeconómico. Por lo demás, la «regionalización» de los instrumentos macroeconómicos es un tema complejo e insuficientemente desarrollado por la teoría.

ciudad, la creación de redes flexibles de trabajo urbano-rural, inducción de demanda efectiva regional, compras estatales, ferias, construcción de infraestructura vial (clave en estas circunstancias).

– En suma, se trata de sostener como criterios de gestión del desarrollo regional: a) multisectorialidad, es decir, superar el enfoque «sectorial-agrarista» para abordar con eficacia la problemática rural; b) interregionalidad, esto es, trascender la visión autárquica o de regiones autosuficientes; c) incorporar la visión global nacional y su articulación con el contexto internacional.

El conjunto de orientaciones aquí planteadas requiere, desde luego, que las principales fuerzas de la región decidan concurrir a un amplio acuerdo social. Pero el principal soporte para una perspectiva de desarrollo rural no será otro, por cierto, que el de los mismos productores del campo, organizados y con capacidad de interactuar principalmente con la pequeña producción urbana regional.

A MODO DE BALANCE: REORIENTACIONES NECESARIAS

La reflexión sobre el encuentro e interacción de dos complejas parcelas de la vida nacional, el sector rural y la regionalización, enfrentadas ambas a un escenario mundial con tendencias y fenómenos inéditos, revela, a nuestro juicio, que hay necesidad de producir dos grandes líneas de reorientación.

En relación a la visión de la cuestión rural se requiere una renovación de moldes conceptuales para aprehender el sentido profundo de las influencias y posibilidades que a este sector le deparan los cambios estructurales que se procesan en la escena mundial. Y sobre la regionalización hace falta un giro que esencialmente suponga dotar al proceso de una visión de largo plazo que le ayude a remontar los conflictos y entrapamientos demasiado anclados en la coyuntura y el horizonte corto. Desde esta perspectiva mayor, los actores de la regionalización en el Perú podrán apreciar la oportunidad que la propia crisis y el ajuste que le ha sucedido han abierto en el país para intentar saltos que años antes eran impensables.

Uno de ellos es la apropiación, a nuestra medida, de los procesos tecnológicos y productivos que hoy nos desafían. Percibimos que este reto adquiere una proporción mayor aún si se trata del mundo rural, pero también advertimos que hay desde las regiones una alternativa racional, socialmente regulada, para acompañar al sector rural a absorber estos procesos. La otra opción sólo parece ser el caos introducido en la envoltura del mercado.

Los cambios que están en la agenda inmediata de la regionalización se refieren ante todo a las normas que han venido regulando la elección de las autoridades de los gobiernos regionales. La necesidad de crear condiciones de mínima gobernabilidad para una acción eficiente y a

la vez democrática en las regiones no admite demora. Otra modificación sentida es el vuelco productivista que deben asumir los gobiernos regionales en su gestión. La preparación de capacidades para actuar en el escenario exigente de la competitividad ha de requerir de una maduración larga, y es mejor empezar ahora.

Si la regionalización despliega todas sus perspectivas de largo alcance, mejorarán también las posibilidades de que el país logre desarrollar efectivamente las áreas rurales. El destino del desarrollo rural en el Perú se nos presenta así completamente ligado al de la regionalización. Por ahora no parece haber otro camino.

Javier Alvarado

PROYECTOS DE FINANCIAMIENTO RURAL: HACIA UNA REFORMULACIÓN

Uno de los mecanismos más usados por las organizaciones no gubernamentales (ONG) para intentar superar el problema de la pobreza en las áreas rurales han sido los proyectos de financiamiento. En la mayoría de casos estos proyectos han buscado corregir las fallas de los programas crediticios de los diversos gobiernos que no habían podido beneficiar a los productores más pobres de las zonas rurales.

Las ONG como entidades pequeñas y desburocratizadas, localizadas muchas de ellas en las mismas zonas de pobreza, tienen notables ventajas frente a los bancos de fomento para alcanzar a los pobres del campo. Además, la mayoría de ONG también desarrolla en las mismas áreas programas de asistencia técnica, capacitación y construcción de infraestructura que coadyuvarían a un mejor uso del crédito.

De hecho, la gran mayoría de proyectos de financiamiento que montaron las ONG alcanzaron a los grupos objetivos que ellas se habían propuesto¹; sin embargo, fallaron en un punto básico: la continuidad y, por consiguiente, la viabilidad de los programas crediticios.

Este artículo intenta responder a dos interrogantes que consideramos básicos. El primero es por qué los proyectos de financiamiento rural de las ONG han resultado tan efímeros. El segundo es si las ONG son capaces de establecer proyectos financieros viables en el mediano y largo plazo, y, si lo son, qué características deberían tener estos proyectos.

Nuestra hipótesis es que la principal razón por la cual los proyectos de financiamiento rural no han podido mantenerse es porque el crédito fue concebido como un insumo productivo, olvidándose que es un

1. Inclusive, como veremos más adelante, en muchos proyectos los beneficiarios no solamente fueron los de los grupos objetivos.

instrumento financiero. Con respecto al segundo interrogante, la experiencia de los proyectos de crédito sugiere que la manera como han operado las ONG en este terreno no es la más adecuada para impulsar un proyecto financiero viable y estable. En general, al poner en práctica proyectos financieros las ONG han ignorado las normas básicas que debe seguir *cualquier* institución que pretenda hacer labores financieras.

Este artículo está dividido en tres partes. La primera, eminentemente teórica, analiza los principales enfoques que relacionan al crédito agrario con el desarrollo, y expone los principales elementos que están a la base de la intermediación financiera. En la segunda parte se presenta una revisión de las principales experiencias de proyectos de financiamiento asumidos por las ONG, ligando esta revisión con lo tratado en la primera parte; es decir, señalando dentro de qué enfoques de crédito y desarrollo se han ubicado los proyectos, y cómo han manejado los elementos básicos de la intermediación financiera. En la última parte se señalan las conclusiones del análisis.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Las vertientes teóricas del crédito y el desarrollo

En términos generales, hay dos grandes enfoques que relacionan el crédito con el desarrollo agropecuario. Estos enfoques parten de visiones diferentes —y muchas veces contrapuestas— del papel y de la relación del crédito con el desarrollo. Cada uno de ellos deriva en distintos programas de crédito y medidas de política económica. Al primero de ellos lo denominaremos productivo, y al segundo de mercado.

El enfoque productivo

Este enfoque considera que el crédito actúa como lo hace un insumo en la producción. Se parte de la comprobación de que los bajos niveles de productividad que se observan en las agriculturas de los países en desarrollo están asociados a la baja calidad de los recursos existentes y a un escaso nivel en el uso de insumos modernos. Los agricultores no pueden mejorar la calidad de sus recursos ni acceder a los insumos modernos porque sus niveles de acumulación son reducidos, lo que, a su vez, se debe a su baja productividad. Existiría así un círculo perverso de pobreza que podría ser roto con el crédito. El acceso a los préstamos permitiría la adquisición de insumos modernos y el mejoramiento en la calidad y cantidad de los recursos, lo que incrementaría la producción, la productividad y los ingresos.

Según esta percepción, el acceso al crédito es la principal condición

para alcanzar el desarrollo de la agricultura. Pero como los agricultores son muy pobres, por lo menos al principio, no se les podría cobrar una tasa de interés de mercado. Por lo tanto, lo más recomendable sería subsidiar la tasa de interés.

Este ha sido el enfoque adoptado por la gran mayoría de países subdesarrollados, que han creado bancos de fomento para otorgar crédito subsidiado a agricultores pobres. Y por organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), que han apoyado financieramente a los bancos de fomento de los países en desarrollo.

Pero, a pesar de la gran cantidad de fondos invertidos, los resultados son desalentadores. La mayoría de pobres del campo continúa sin acceder a los sistemas financieros formales; los préstamos subsidiados han beneficiado generalmente a los agricultores de mayores recursos, y la mayor parte de los bancos de fomento se encuentran en una grave situación financiera.

El enfoque de los mercados financieros

El enfoque de los mercados financieros parte de señalar que el crédito es por naturaleza un instrumento financiero y no un insumo productivo. De acuerdo con esta percepción, es el fortalecimiento del sistema financiero lo que aportaría significativos beneficios al desarrollo rural. Por consiguiente, la política crediticia debería estar destinada a favorecer la creación, profundización y difusión de los mercados financieros en las áreas rurales.

El fortalecimiento y la difusión de los mercados financieros coadyuvan al desarrollo de las zonas rurales de varias formas. Una de ellas es mediante la mejor asignación de recursos. La existencia de un sistema financiero permite que muchos agricultores de escaso capital financien proyectos rentables. También posibilita que aquellos que tienen excedentes monetarios pero no oportunidades adecuadas —o deseos— de inversión, depositen su dinero (el que posteriormente será prestado a quienes tengan necesidad de créditos) y obtengan una ganancia por ello. Al final resultan beneficiados el agricultor que puede realizar su proyecto de inversión y el agricultor que puede ahorrar sus excedentes y tener una ganancia. Y finalmente la sociedad en su conjunto, que ve incrementarse la producción.

Los sistemas financieros también actúan como elementos que reducen el riesgo. Como es sabido, las economías sustentadas en procesos agrícolas están sujetas a grandes variaciones en sus ingresos y gastos. Estas variaciones se deben tanto a la propia estacionalidad de la actividad agrícola, como a los imponderables climáticos y a los cambios en los precios de los productos agropecuarios. En una economía en la

que no exista un sistema financiero o en la que éste no ofrezca servicios adecuados, los agricultores se verán obligados a manejar una serie de activos físicos —como tierra y ganado— para salvaguardar el poder de compra de su dinero. Esto es costoso y tiene riesgos. Adquirir los activos y deshacerse de ellos implica tiempo y gastos, y sobre todo el riesgo de variaciones en el valor de los activos. Frente a esto los préstamos y los depósitos de ahorro aparecen como una mejor alternativa para el manejo del riesgo de un agricultor.

Además, los sistemas financieros, mediante los préstamos, facilitarían el acceso a bienes de alto valor, cuya adquisición a través del ahorro personal demandaría muchos años.

Las tres principales trabas a la creación, fortalecimiento y difusión de los mercados financieros en las zonas rurales son el subsidio a las tasas de interés, las imperfecciones en la información y las políticas pro-urbanas.

Los efectos negativos derivados de las tasas de interés subsidiadas son varios. En primer lugar, han originado una escasez de fondos prestables en los sectores rurales, al descapitalizar constantemente a las instituciones financieras y desincentivar la captación de recursos de los sectores rurales. Como consecuencia de ello, sólo las entidades estatales que pueden operar a pérdida y sobre la base de transferencias del gobierno central han prestado en el campo².

Las imperfecciones en los sistemas de información elevan los costos de operación de las entidades financieras y aumentan los riesgos de prestar. En las áreas rurales suele ocurrir que sólo los prestamistas informales que operan en ámbitos pequeños y tienen un amplio trato con los prestatarios pueden obtener la información suficiente para hacer préstamos sin incurrir en riesgos excesivos.

Las políticas económicas de sesgo pro-urbano han mantenido los precios de los bienes agropecuarios artificialmente bajos. Esto ha originado una pérdida de rentabilidad de los productos rurales, lo que ha limitado las posibilidades de ahorro y la colocación de préstamos. La baja rentabilidad también ha aumentado el riesgo de prestar para actividades agropecuarias.

Elementos teóricos en las operaciones de las instituciones financieras

En el otorgamiento de préstamos

Las instituciones financieras, particularmente las que prestan en el medio rural, operan en un ambiente de información imperfecta. Como

2. En los casos en que la banca comercial tuvo una participación significativa en el financiamiento agropecuario, como en Bolivia, los fondos provienen de programas de créditos de los bancos centrales.

lo señalan K. Hoff y J. Stiglitz³, los prestamistas intercambian dinero por una promesa de dinero en el futuro y llevan a cabo acciones para hacer más probable que las promesas sean cumplidas. En esta perspectiva los prestamistas realizan tres clases de labores: hacen la selección de los prestatarios, establecen mecanismos para incentivarlos a emprender acciones que favorezcan el pago de los préstamos, y, finalmente, obligan al pago.

a. La selección

Evidentemente, no todos los potenciales prestatarios entrañan los mismos riesgos. Por lo tanto, los prestamistas o las entidades financieras requieren de un proceso de selección para distinguir los riesgos de prestar a diferentes prestatarios.

Hay dos maneras, no excluyentes, de realizar el proceso de selección. Una a través de mecanismos directos y la otra mediante mecanismos indirectos. Los primeros implican obtener información de primera fuente, mientras que los segundos utilizan elementos que proporcionan de manera indirecta una idea de la situación financiera del prestatario.

Los mecanismos directos. El nivel y la calidad de la información directa que un prestamista o una institución financiera puede manejar depende básicamente de tres factores: del ámbito en que operan, del grado de desarrollo de las comunicaciones y de la realización de otras actividades o contratos con los prestatarios. Una institución o un prestamista que se vincula a un medio pequeño puede obtener, en plazos relativamente rápidos, información de los agentes económicos que operan en la zona.

El desarrollo de la infraestructura de comunicaciones, al permitir que la información llegue fluida y rápidamente, constituye un factor crucial para la selección de los futuros prestatarios a bajos costos, sobre todo para las instituciones financieras formales que requieren operar en ámbitos relativamente amplios.

Otra forma de obtener información útil para la selección de los prestatarios es mediante la previa realización de otras transacciones. De hecho, esta es una de las formas por las cuales los prestamistas informales obtienen información acerca de sus potenciales prestatarios.

Los mecanismos indirectos. Los principales mecanismos indirectos de selección son las garantías colaterales y las tasas de interés. Las primeras son ampliamente usadas por las entidades financieras para discernir sobre las posibilidades de pago de los potenciales prestatarios. Las garantías que un prestatario puede ofrecer están muy ligadas a sus

3. HOFF, K. y STIGLITZ, J.: «Imperfect Information and Rural Credit Markets-Puzzles and Policy Perspectives», en *The World Bank Economic Review*, vol. 4, Nº 3. Washington, 1990.

niveles de ingreso, lo cual influye en la concentración de los préstamos entre los más pudientes. (La literatura ha denominado a este proceso «selección adversa».)

Por su parte, las tasas de interés permiten una autoselección de los prestatarios, ya que sólo aquellos cuyos proyectos tienen óptimas perspectivas pueden pagar el capital y los intereses requeridos por los préstamos.

b. Los incentivos

Establecer mecanismos que incentiven a los prestatarios a emprender acciones que favorezcan el pago de los préstamos no es fácil. Se trata de una tarea que requiere de una serie de condiciones. La amenaza de supresión en el desembolso de los préstamos puede conducir a que los prestatarios realicen las acciones deseadas por los prestamistas⁴. Pero esto implica que los prestatarios estimen muy perjudicial el incumplimiento.

Los prestamistas que efectúan otras transacciones con los prestatarios o que interrelacionan sus créditos, están en mejor posición de inducir a los prestatarios a realizar acciones en favor del pago de los préstamos. Por ejemplo, los prestamistas que también venden insumos pueden facilitarlos a precios rebajados a los agricultores prestatarios, disminuyendo con esto las probabilidades de incumplimiento por fracaso en el cultivo.

c. Las obligaciones de pago

Una de las principales preocupaciones de cualquier prestamista es asegurar la recuperación de los préstamos en caso de incumplimiento. Para las instituciones formales que operan en ámbitos urbanos o en áreas rurales desarrolladas, las garantías colaterales han sido la forma más común de asegurar esto. No obstante, los prestamistas que operan en las zonas rurales tradicionales enfrentan dificultades para obtener garantías suficientes y fácilmente apropiables. Muchos prestamistas informales han resuelto este problema mediante la interrelación de los préstamos con otras actividades. Así, por ejemplo, los prestamistas que interrelacionan crédito y productos, en caso de incumplimiento recurren a cobrarse el crédito con la venta de los productos; de manera análoga, los que hacen interrelación con el mercado de trabajo pueden cobrarse el crédito descontando el pago de los salarios.

Otra forma mediante la cual los prestamistas «obligan» al pago de los préstamos es a través del control social. En ciertos espacios sociales

4. STIGLITZ, J. y WEISS, A.: «Credit Rationing in Markets with Imperfect Information», en *American Economic Review*, vol. 71, Nº 3. Washington, 1981.

el incumplimiento puede llevar a una presión social que fuerce a pagar a los deudores. Para que ello se dé es necesario que existan fuertes vínculos entre los individuos que pertenecen a un mismo entorno social.

En la movilización de recursos

El reverso del otorgamiento de préstamos es la captación de los recursos. Para dar créditos el prestamista necesita disponer de los recursos necesarios. En el caso de las instituciones financieras formales, los recursos vienen de la captación de ahorros y de las transferencias que pueden recibir del gobierno, de la banca multilateral o de la cooperación técnica.

Para poder captar ahorros de terceros, una institución financiera debe, en primer lugar, ofrecer los servicios de depósitos. Dado esto, los niveles de ahorro dependerán básicamente de tres factores: de los niveles de ingresos de los agentes económicos que operan en el ámbito de la institución, de la calidad de los servicios proporcionados (cuánto se adaptan los servicios ofrecidos a las necesidades de los clientes y cuán eficientes son las instituciones en la prestación de esos servicios), y de las remuneraciones que se ofrezcan por los depósitos.

En cuanto a las transferencias, estas pueden ser donaciones, préstamos de otras instituciones o fondos de fideicomiso. La mayor limitación de estas fuentes es la dependencia. En el caso que estas sean las principales fuentes de captación de recursos, el funcionamiento de las instituciones financieras queda en gran medida sujeto a decisiones que no son de su competencia.

En lo que concierne a los prestamistas informales, los recursos para sus préstamos provienen básicamente de sus propios fondos⁵.

LOS PROYECTOS DE FINANCIAMIENTO RURAL

Los objetivos

Un repaso de los objetivos de los proyectos de financiamiento rural implementados por las ONG muestra que la gran mayoría de ellos buscó el incremento en los ingresos a través de un aumento en los rendimientos físicos de alguna de las actividades productivas a las que se dedicaban los beneficiarios.

Al respecto, la historia de los fondos rotatorios es muy ilustrativa. Una revisión de la experiencia de cuatro fondos rotatorios en el Perú muestra que todos tenían como objetivo el aumento en la productivi-

5. Esta es una de las razones por las cuales los montos que prestan los informales son generalmente pequeños y de corto plazo.

dad física que llevaría posteriormente a un incremento en los ingresos⁶. Los fondos rotatorios instaurados por doce ONG bolivianas agrupadas en el Programa de Recuperación Agropecuaria Campesina (PRACA) también tenían como finalidad el incremento en la productividad⁷. Asimismo, una evaluación de nueve fondos rotatorios en Chile señala que el incremento de la productividad era uno de los puntos más relevantes en los proyectos que las ONG habían presentado a las financieras⁸. Adicionalmente, como en la mayoría de los fondos rotatorios el financiamiento se concedió en especie y se acompañó de asistencia técnica, la relación de los proyectos con el incremento en la productividad fue mucho más estrecha.

El objetivo del incremento de la productividad mediante programas crediticios no es una característica exclusiva de los proyectos pequeños como los fondos rotatorios. Un proyecto de gran envergadura como el Programa de Desarrollo Rural Integrado (IRDP) ejecutado en la India, que abarcó a 27 millones de familias pobres y gastó entre 1978 y 1988 más de 6,000 millones de dólares, tenía como uno de sus principales objetivos el incremento de la productividad física de las actividades realizadas por las familias⁹.

Los objetivos que se plantearon las ONG con los proyectos de financiamiento rural se identificaron con el enfoque productivo. Es decir, se consideró que el financiamiento era un mecanismo adecuado para incrementar la productividad física. En esto las ONG tuvieron una concepción similar a la de la banca de fomento.

Las metas de los proyectos financieros que manejan las ONG no son de su exclusiva responsabilidad. En muchos casos los objetivos han sido impuestos por las financieras, mientras que en otros ellas sólo los han avalado¹⁰. Evidentemente, esto ha tenido relación con el contexto internacional. En el período de gestación de estos proyectos dominaba la corriente keynesiana, que proponía fomentar la inversión mediante la mantención de intereses bajos. En general, se pensaba que la intervención y el dirigismo del Estado o de organismos planificadores era una forma eficiente de alcanzar a los grupos más pobres y de superar la pobreza.

Una excepción al objetivo de incremento de la productividad mediante el crédito es el de la fundación Sartawi en Bolivia. Ella ha

6. ALVARADO, J. y ÁLVAREZ, M.: «Sistematización de fondos rotatorios en el Perú». Proyecto de Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural, Centro IDEAS. Lima, 1991. Documento inédito.
7. ROJAS, R.: «Programa campesino alternativo de desarrollo». Centro de Estudios y Proyectos. La Paz, 1991. Informe final.
8. KLENNER, A. y RIVERA, L.: «Fondos rotatorios rurales: Análisis de nueve experiencias de fondos rotatorios en Chile». Fundación Interamericana y Programa de Economía del Trabajo. Santiago de Chile, 1989. Documento de trabajo.
9. PULLBY, R.: «Making the Poor Creditworthy». Washington, 1989. World Bank discussion papers.
10. Véase ALVARADO, J. y ÁLVAREZ, M.: «Sistematización», ob. cit. No son pocos los casos en que las ONG elaboran proyectos según el tipo de financiera o la «moda» de financiamiento.

ejecutado un programa de crédito de libre disponibilidad (el beneficiario puede usar el dinero en lo que le plazca) cuyo objetivo principal es dotar de una fuente de financiamiento a un sector de campesinos que no tiene acceso al crédito formal; es decir, crear una institucionalidad financiera. Los préstamos se colocan a una tasa de interés real positiva. Los resultados de esta experiencia en términos financieros indican niveles de morosidad de apenas 3% y una alta aceptación de los campesinos.

Un objetivo político de los proyectos de crédito de las ONG fue el fortalecimiento de las organizaciones de los beneficiarios¹¹. Sin embargo, los análisis de los proyectos no demuestran ninguna causalidad entre crédito y organización, existiendo inclusive varios proyectos en los que se crearon organizaciones que duraron sólo lo que duraron los recursos de los proyectos de crédito¹².

Las condiciones

Las condiciones de los préstamos han sido variadas. En cuanto a la modalidad de otorgamiento, se ha dado tanto en dinero como en insumos. Las tasas de interés van desde subsidios hasta aquellas reales positivas (caso típico de los fondos rotatorios que se otorgaron en productos). Los plazos también son variados, aunque entre los países latinoamericanos predominan los créditos de capital de trabajo que duran sólo la campaña agrícola.

Hay que señalar que en algunos proyectos predominó tanto el afán de conseguir el objetivo anteriormente mencionado, que no se fijaron claramente las condiciones de los créditos¹³.

A pesar de las distintas condiciones, los proyectos (incluyendo los que se plantearon tasas de interés reales positivas) tienen como característica común la reducción paulatina de los montos prestados. El principal responsable de este resultado ha sido la equivocada concepción según la cual el crédito era un instrumento adecuado para incrementar la productividad. Dicha concepción ejerció una poderosa influencia en la deficiente administración y operación de los proyectos.

Las operaciones

Las operaciones de los proyectos de financiamiento rural han tenido como principales características las siguientes:

1. Los proyectos no han considerado la movilización de ahorros. En

11. ALVARADO, J. y ÁLVAREZ, M.: «Sistematización», ob. cit. También, ROJAS, R.: «Programa campesino», ob. cit.

12. ALVARADO, J. y ÁLVAREZ, M.: «Sistematización», ob. cit.

13. Ídem.

tanto el objetivo era el incremento de la productividad, todos los esfuerzos se dirigieron a ese fin. Desde el punto de vista del incremento en la productividad, lo importante era la provisión de insumos y la asistencia técnica, razón por la cual la movilización de ahorros no tenía mayor importancia¹⁴.

2. Los equipos que las ONG han destinado a estos proyectos han estado compuestos por profesionales ligados a los aspectos productivos de las actividades agropecuarias. Esto ha tenido varias consecuencias, entre ellas:

a. En los proyectos no se ha recogido información financiera, ni antes ni durante su implementación; además, los miembros de los equipos tampoco han tenido capacidad para interpretar la información desde una perspectiva financiera¹⁵.

b. Se ha privilegiado el otorgamiento de créditos, al margen de los niveles de morosidad. En muchos casos se ha vuelto a dar préstamos a beneficiarios que no habían cancelado el anterior sin que para ello medien razones de fuerza mayor.

c. En la evaluación de los proyectos se ha puesto énfasis en los aspectos productivos, descuidando u omitiendo los criterios financieros.

En términos generales, el perfil profesional —sesgado a lo productivo— de los encargados de ejecutar los proyectos financieros ha sido uno de los factores que ha ocasionado una gestión deficiente de los mismos¹⁶.

3. Junto con el crédito se han brindado servicios de asistencia técnica. En la mayoría de los casos no se ha hecho una separación entre los servicios técnicos y los servicios financieros, ocurriendo incluso que ambos han sido desarrollados por las mismas personas. Esto no sólo ha originado confusión en el manejo administrativo de estos servicios, sino que así se ha interferido en las decisiones propias de cada uno de ellos, particularmente en el aspecto financiero.

Resulta curioso que en varios de los proyectos el deseo de abarcar al mayor número posible de beneficiarios haya hecho que los servicios técnicos prestados fueran deficientes, lo que contribuyó a la obtención de menores rendimientos que los esperados¹⁷.

14. Además, la mayoría de los proyectos partía del supuesto de que los pobres no tienen capacidad de ahorrar. Al respecto hay que señalar que distintas investigaciones demuestran, teórica y empíricamente, que el ahorro es un hecho común en estas economías. (Véase ALVARADO, J.: «Ahorros en la pequeña agricultura», en *Debate Agrario*, N° 12. CEPES, Lima, agosto-noviembre 1991; CLAR DE JESUS, R. y CUEVAS, C.: «The Demand for Funds among Agricultural Households in the Philippines». Seminario Financial Intermediation in the Rural Sector. Manila, 1988; ALECBUSAN, A. y MBYER, R.: «Heterogeneidad de la familia rural y los mercados financieros rurales: Una visión desde Tailandia», en D. Adams, C. Gonzalez Vega y J.D. von Pischke, editores: *Crédito agrícola y desarrollo rural: La nueva visión*. San José, Costa Rica, 1987.

15. ALVARADO, J. y ÁLVAREZ, M.: «Sistematización», ob. cit.; KLENNER, A. y RIVERA, L.: «Fondos rotatorios rurales», ob. cit.; ROJAS, R.: «Programa campesino», ob. cit.

16. ALVARADO, J. y ÁLVAREZ, M.: «Sistematización», ob. cit.

17. Ídem.

4. Aunque casi todas las ONG han elegido a sus prestatarios usando mecanismos directos, entre los que destacan la información que tenían por los trabajos previamente realizados en las zonas, los procesos de selección llevados a cabo por ellas para elegir a sus sujetos de crédito se han alejado de las reglas financieras básicas¹⁸.

Los procesos de selección de los beneficiarios de los programas de financiamiento de las ONG se hicieron tratando de alcanzar a los agricultores de menores recursos de las zonas donde ellas trabajaban y que no tenían acceso al crédito formal¹⁹. Además, generalmente se financiaba sólo una actividad productiva, y particularmente un solo cultivo. Como se puede apreciar, esta forma de selección no tomaba en cuenta el riesgo. La cartera de deudores resultante era altamente riesgosa, dado que concentraba créditos en los más pobres y en una sola actividad, y muchas veces en un solo cultivo. Resulta paradójico, por ejemplo, que en un proyecto de crédito en Apurímac, cuando se encarga a las comunidades la selección de los prestatarios, éstas traten de minimizar riesgos evitando prestar a los más pobres y a aquellos que la comunidad considera incumplidos, lo que motivó la intervención de la ONG, según ellos, para evitar la exclusión de los más pobres²⁰.

5. Al momento de otorgar el préstamo, las ONG no establecieron ninguna condición ni pidieron ningún tipo de garantía que forzara a los beneficiarios a devolver el préstamo en caso de incumplimiento. Es más: en varios casos los propios promotores de las ONG crearon las condiciones para el incumplimiento, recalcando ante los beneficiarios que el dinero o los bienes que recibían les pertenecían²¹.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, además, el incumplimiento no traía consigo ningún tipo de sanción social, en tanto las ONG son consideradas organismos externos y con una permanencia limitada. Esta percepción fue reforzada debido a que a muchos beneficiarios morosos les condonaron las deudas, y siguieron recibiendo crédito y/u otros servicios de las ONG.

CONCLUSIONES

La revisión de las experiencias de los proyectos de financiamiento rural de las ONG, nos coloca ante dos vías entre las cuales optar

18. Sin embargo, no es inusual que pese a operar en ámbitos pequeños las ONG no dispongan de información suficiente acerca de las actividades productivas que realizan los beneficiarios. Por ejemplo, Alvarado y Álvarez («Sistematización», ob. cit.) encuentran que las ONG que dieron fondos rotatorios y crédito no conocían las áreas que se dedicaban a los distintos cultivos ni tenían estimados de los ingresos. En algunos casos inclusive la información sobre rendimientos no era confiable. Similar apreciación se desprende de los estudios de Rojas («Programa campesino», ob. cit.) en Bolivia y de Klenner y Rivera («Fondos rotatorios rurales», ob. cit.) en Chile.

19. Sin embargo, muchas veces las ONG fueron desbordadas por la demanda, incluyéndose entre los beneficiarios a prestatarios con crédito formal.

20. ALVARADO, J. y ALVAREZ, M.: «Sistematización», ob. cit.

21. ROJAS, R.: «Programa campesino», ob. cit.

de cara a los futuros proyectos de financiamiento. Una significa seguir con los mismos objetivos de aumentar la productividad física de las unidades económicas de menores recursos en el campo mediante el crédito.

Creemos que se puede mejorar en algo el desempeño de estos proyectos. Por ejemplo, es posible tener diagnósticos más certeros, una relación adecuada entre el número de beneficiarios y el equipo técnico, mejor recojo y análisis de información. Sin embargo, en lo sustantivo los resultados finales serán los mismos. Es decir, proyectos absolutamente dependientes de recursos externos, sin capacidad de movilizar ahorros y con una cartera de moras pesada. Proyectos sin viabilidad propia, cuya vida dependerá de la permanencia de las ONG, y, más concretamente, de los fondos que la cooperación internacional, vía dichas ONG, destine a los proyectos de financiamiento rural.

La segunda opción implica variar el enfoque del papel que el crédito juega en el desarrollo. Se debe dejar de considerar que el crédito es —o actúa como— un insumo en la producción, para entender que el crédito es un instrumento financiero. Por lo tanto, los objetivos fundamentales de los proyectos de financiamiento rural de las ONG deben ser coadyuvar a la difusión y profundización de los mercados financieros rurales.

Esto supone una comprensión de la forma como los distintos tipos de agentes económicos participan en estos mercados. Así, es necesario tener conciencia de que los agricultores más pobres o marginales no pueden participar como sujetos de crédito. Esto no significa, sin embargo, que las ONG deban renunciar a dar apoyo a los agricultores marginales. Lo que proponemos es que la forma más eficiente de apoyar a estos sectores no es el crédito. Creemos, como señalan Adams y Romero²², que la forma más adecuada de apoyar a este tipo de productores es a través de otros proyectos que puedan generar capacidad de endeudamiento. Además, el establecimiento de un sistema crediticio los beneficiaría en tanto ellos podrían depositar sus excedentes estacionales y manejar mejor los riesgos y la liquidez.

El cambio en la percepción del papel de los proyectos de financiamiento en el desarrollo rural debe incluir a la cooperación internacional, que es, por lo general, la que fija los parámetros de los proyectos. Resulta patético, por ejemplo, que una institución como la Ecumenical Church Loan Fund (ECLOF), con varios años de apoyo a proyectos de crédito, esté aún interrogándose acerca de la pertinencia moral del cobro de intereses²³.

22. ADAMS, D. y ROMERO, P.: «Préstamos a grupos de pobres rurales en la República Dominicana: Una innovación detenida», en D. Adams, C. Gonzales Vega y J.D. von Pischke, editores: Crédito agrícola y desarrollo rural: La nueva visión. San José, Costa Rica, 1987.

23. Al respecto, se puede consultar el Reporte Anual de ECLOF correspondiente a 1989.

La forma más eficiente como las ONG podrían favorecer el fortalecimiento y la difusión de los mercados financieros en las áreas rurales es mediante la creación de entidades financieras viables y adecuadas al medio en que operan.

Aunque flexibles en su manera de operación, estas instituciones deberían observar algunas reglas básicas. En primer lugar, las instituciones financieras a crearse tendrían que ser autónomas respecto a los demás proyectos de las ONG. Esto les aseguraría contar con personal profesionalmente idóneo y, más importante aún, reduciría las posibilidades de interferencia en el manejo de la institución.

En segundo lugar, los proyectos deben cobrar tasas de interés que en conjunto permitan cubrir por lo menos los costos operativos y administrativos, pagar la remuneración a los ahorros y cubrirse frente a los préstamos estimados incobrables.

En tercer término, los proyectos deberían contemplar la captación de ahorros del público. Esto no solamente porque los ahorros constituyen una importante fuente de recursos, sino porque facilitan el manejo de la liquidez de los agentes que operan en el medio rural y son un elemento que coadyuva mejores decisiones en las inversiones. Es obvio que para captar ahorro en cantidades significativas debiera pagarse tasas de interés que por lo menos cubran la inflación.

Posteriormente deberían plantearse claramente la manera de afrontar las cuatro tareas básicas que toda institución financiera debe realizar. Por el lado de la demanda de crédito, la selección de los prestatarios, los incentivos para que los prestatarios emprendan acciones que faciliten el cumplimiento de las obligaciones, y las acciones para el cumplimiento forzoso. Y por el lado de la oferta de crédito, la captación de recursos, incluyendo ahorros del público.

La manera específica como se asuman las cuatro tareas arriba señaladas dependerá de las características particulares de cada proyecto, de la zona en que se ejecuten, y de las ONG.

De otra parte, aunque los contextos macroeconómicos recesivos imponen dificultades al establecimiento de instituciones financieras, hay varios elementos favorables en los procesos de reformas estructurales. En primer lugar, la eliminación de los subsidios financieros vía la tasa de interés es vital para la constitución de entidades financieras rurales que capten ahorro y efectúen préstamos sin necesidad de transferencias permanentes de recursos. En segundo lugar, la desburocratización y la mejora en los sistemas de información (incluyendo vías de comunicación) facilitan un mejor desempeño de las instituciones financieras. Asimismo, desde el contexto internacional hay una corriente que favorece el apoyo a proyectos de financiamiento rural con las características señaladas.

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

**Enrique Ormachea/ Eduardo Baumeister/
Diego Piñeiro/ Tomás Palau/ Jorge Echenique**

Enrique Ormachea

MITOS Y REALIDADES DE LA SOCIEDAD RURAL BOLIVIANA

La revolución social de 1952 puso fin a las estructuras del Estado oligárquico «minero-feudal» boliviano. Fue el inicio de un nuevo modelo de acumulación que transformó de manera importante las estructuras económicas, políticas y sociales del país. El rol de las regiones varió a partir de una nueva división social del trabajo; se transformó el carácter de los sectores productivos más dinámicos, así como el papel de los sectores público y privado en el proceso de acumulación.

Los hechos más significativos de la presencia estatal en las actividades estratégicas de la economía fueron la nacionalización de las empresas mineras más importantes del país en 1952, el destacado rol asignado a la Corporación Boliviana de Fomento a través de la creación de diferentes empresas productivas, y la nacionalización del petróleo en las postrimerías de la década de los 70. De esta manera, la acumulación capitalista, su desarrollo y las relaciones sociales inherentes a ese sistema se centraron, a partir de 1952, en el sector estatal de la economía o en actividades que fueron promovidas o protegidas por el Estado¹.

La transformación de la agricultura fue promovida desde la sociedad y desde el Estado. A partir de 1952, la movilización cam-pesina fue imponiendo por la fuerza la eliminación del latifundio servil y la distribución de sus tierras entre los productores directos. Y en 1953 fue promulgada la ley de reforma agraria, generalizando este proceso. La reforma agraria eliminó las relaciones serviles allí donde mostraban mayor concentración: en el altiplano y los valles. Los colonos se

1. GREBE, Horst: «Excedente sin acumulación, la génesis de la crisis económica actual», en *Bolivia hoy*. Siglo XXI Editores, México, 1983.

transformaron en propietarios de la tierra. Paralelamente, incentivó el desarrollo de una agricultura capitalista al promover que las haciendas agrícolas y ganaderas del oriente boliviano se transformaran y consolidaran como empresas agrícolas.

La redistribución de la propiedad de la tierra entre los excolonos afirmó, particularmente en el altiplano y los valles, una economía campesina parcelaria que intensificó su producción para el mercado, al asignársele el rol de abastecedor de alimentos baratos para la reproducción de la fuerza de trabajo asalariada de las ciudades.

El desarrollo de la actividad agropecuaria capitalista moderna se concentró, sin embargo, en la región de los llanos, fundamentalmente en Santa Cruz. Las características de este departamento favorecían la implementación de una agricultura comercial ligada a la política de sustitución de importaciones de productos alimenticios y la diversificación de exportaciones no tradicionales. Ahí se concentraron los cultivos considerados prioritarios en este proceso, como la caña de azúcar, el arroz y el algodón. Posteriormente se inició la expansión de otros cultivos de carácter industrial como el maíz amarillo duro, la soya, el sorgo y el maní.

La expansión capitalista de la agricultura cruceña fue muy rápida debido al estímulo y concentración de la asistencia técnica y financiera estatal e internacional. Así, entre 1970 y 1976 recibió más del 60% del total de los créditos otorgados para la agricultura.

Estos procesos impulsaron la emigración de la población campesina del altiplano, de los valles centrales y del sur y de las áreas de influencia de los principales centros urbanos, hacia La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, así como hacia las regiones agrarias de mayor dinamismo capitalista, Santa Cruz y Tarija, y a las zonas de colonización. El desarrollo de estas dos regiones y, en menor medida, de las zonas de colonización campesina, amplió el mercado del trabajo, básicamente estacional, estimulando las migraciones internas principalmente desde las áreas rurales.

En veintiséis años (1950-1976) la población sufrió un notable cambio en su distribución espacial. Así, en 1950 la población urbana significaba el 27% de la población total, mientras en 1976 presentaba un considerable aumento, al alcanzar el 42%.

Los cambios estructurales ocurridos y las políticas económicas puestas en práctica por los diferentes gobiernos a partir de 1952 tuvieron efectos en la estructura económica del país, notándose importantes variaciones, entre 1950 y 1976, en la distribución de la fuerza de trabajo entre las diferentes ramas de la economía. Uno de los hechos más sobresalientes está justamente relacionado con la agricultura: en 1950, el 72% de la fuerza de trabajo total se concentraba en esta rama de actividad, mientras que en 1976 esa proporción era del orden del 46%. En contraste, en el mismo período todas las ramas productivas

no agropecuarias incrementaron su participación en términos relativos y absolutos.

El crecimiento del sector industrial, de los servicios de carácter público y privado, del comercio y de la agroindustria significó, a la vez, cambios importantes en el carácter de las relaciones de producción. Entre 1950 y 1976, por ejemplo, el porcentaje de asalariados de la fuerza de trabajo masculina creció del 27 al 40%, mientras que los trabajadores independientes, los patrones y otros trabajadores no asalariados disminuyeron del 73 al 60%.

LA SOCIEDAD RURAL EMERGENTE DE LA REFORMA AGRARIA

La reforma agraria de 1953 tuvo como objetivo el desarrollo de las fuerzas productivas agrarias a través de dos modalidades: la eliminación del latifundio servil del altiplano y de los valles, distribuyendo la tierra a los productores directos y creando un contingente importante de pequeños parcelarios; y la transformación de la hacienda en empresa capitalista en la región de los llanos.

Ambas formas de «solución» al problema agrario planteaban, de partida, un desarrollo desigual de la agricultura, agravado en el tiempo por las políticas económicas ejercidas por el Estado. Este hecho, las transformaciones globales de la economía y sobre todo la inserción de los campesinos parcelarios en el mercado han contribuido a crear una diversidad de relaciones productivas en el agro boliviano.

Pero como resultado del peso numérico de los campesinos parcelarios puede concluirse, de manera general, que las relaciones precapitalistas de producción son las que predominan en la agricultura, articuladas al mercado mediante la comercialización de parte de su producción y de la venta eventual de fuerza de trabajo. Sin embargo, hay un proceso acelerado de parcelación de la tierra que ha ido despojando progresivamente a una gran mayoría de campesinos de este recurso. Los datos sobre tenencia de la tierra demuestran que las unidades agropecuarias de cincuenta hectáreas y menos —que pueden ser consideradas de propiedad de campesinos— representan el 92.5% del total de unidades agropecuarias y controlan únicamente el 6.1% de la superficie total. Por el contrario, solamente un 1.8% de unidades agropecuarias concentran el 85% de la superficie en explotaciones mayores a 500 hectáreas (MACA-FAO, 1990).

ALGUNOS MITOS SOBRE LA SOCIEDAD RURAL BOLIVIANA

La diferenciación campesina

La mayoría de analistas agrarios consideran al campesinado boliviano como un todo homogéneo incapaz de sufrir transformaciones internas, a pesar de los cambios ocurridos en la economía a partir de 1952. Esta

visión está estrechamente ligada a la idealización de la comunidad campesina, la que tendría una suerte de autonomía sobre las fuerzas del mercado y con marcados rasgos de una igualdad social sobre la base de la reciprocidad y costumbres sociales ancestrales.

Los estudios sobre la problemática de la tenencia de la tierra, por ejemplo, han hecho hincapié en la diferencia señalada en párrafos anteriores. Así, llaman la atención sobre la total desproporción distributiva de la tierra existente entre campesinos y empresas o el denominado neolatifundismo.

Sin embargo, son muy pocos quienes se han ocupado de demostrar que al interior del campesinado también existen diferencias sustantivas en la distribución de la tierra y, por tanto, en las distintas formas de organización de la producción y de reproducción que ello supone. Con base en una encuesta realizada en 1978, que concentró su estudio únicamente en unidades productivas campesinas (UPC), Danilo Paz muestra esas diferencias² (ver cuadro 1).

Estos datos demuestran que la reforma agraria y los procesos económicos y sociales que la acompañaron han contribuido a la generación de un lento pero persistente proceso de diferenciación campesina, haciéndolo más heterogéneo. La reforma agraria hizo posible el

Cuadro 1
Distribución de UPC y de las tierras campesinas
según tipo de campesino
(Porcentajes)

	Número UPC	Superficie (%)
Campeñinos pobres	76	26
Campeñinos medios	11	13
Campeñinos acomodados	13	61

Fuente: Danilo Paz: ob. cit.

2. PAZ, Danilo: «Diferenciación campesina en Bolivia», en revista *Contacto*, N° 29/30. La Paz, Bolivia, 1988.

Campeñinos pobres son aquellos cuya producción no alcanza a cubrir la reproducción de la fuerza de trabajo familiar ni a reponer sus medios de producción. Por tanto, se ven obligados a vender su fuerza de trabajo.

Campeñinos medios son los dueños de las tierras que trabajan principalmente con la mano de obra familiar y logran garantizar la reproducción de la familia. Variaciones importantes de coyuntura como el mercado, cambios climatológicos, etcétera, transforman a muchos de estos campeñinos en pobres.

Campeñinos acomodados son los que obtienen regularmente ganancias luego de cubrir los gastos de reproducción de la familia y de reponer sus medios de producción. Además de emplear el trabajo familiar, compran fuerza de trabajo y utilizan insumos y aperos de labranza modernos.

sometimiento del campesinado a la dictadura del capital, creando una gran masa de productores campesinos imposibilitados de reproducirse en los marcos de su propia economía parcelaria, pauperizados y en proceso de descampesinización.

El aporte del campesinado a la producción agropecuaria

Diversos estudios demuestran la importancia de la producción campesina en relación a la producción agropecuaria total destinada a la alimentación de la población. Los campesinos aportarían entre el 60 y el 70% de la oferta existente en el país, proporción que se incrementaría a 80.4% si se considera únicamente la producción alimentaria nacional³. Pero este aporte se distribuye de manera desigual entre los diferentes tipos de campesinos. En efecto, «los campesinos pobres autoconsumen el 40% de su producción y venden el 60%, los medios autoconsumen el 35% y venden el 65% y los acomodados autoconsumen solamente el 25% y venden el 75% de su producción agropecuaria»⁴.

Esta información desmiente la idea de un campesinado inserto en una economía natural sin ninguna relación con el mercado. Por el contrario, permite inferir que son fundamentalmente los campesinos medios y acomodados aquellos que tienen una mayor incidencia directa en la oferta alimentaria nacional. No son los campesinos minifundistas los que realizan tan importante aporte; su relevancia en la oferta alimentaria nacional reside más bien en su condición de obreros asalariados temporales de las empresas capitalistas y de los propios campesinos acomodados.

La expansión de las relaciones capitalistas de producción

Otro de los grandes mitos es que las relaciones capitalistas de producción no existen —o existen apenas— en el medio campesino. Esto se debe a dos sesgos. El primero ve la agricultura solamente desde el altiplano y los valles, obviando una importante región como los llanos, donde se han presentado y se presentan en la actualidad los mayores cambios en la sociedad rural boliviana. El segundo caracteriza al campesinado como un sector social homogéneo, y no admite ver al campesino pobre obligado a vender su fuerza de trabajo en sus propias comunidades o en otras y, menos aún, a un campesino acomodado que, si bien participa directamente en la producción, es comprador de fuerza de trabajo para una producción que tiene como destino principal al mercado.

El desarrollo de las empresas capitalistas de producción agropecuarias

3. DANDLER, J. y MUÑOZ, J. A.: «La problemática agroalimentaria en Bolivia», en revista *Procampo*. La Paz, Bolivia, 1987.

4. PAZ, D.: ob. cit.

y agroforestales se ha concentrado en la región de los llanos. En el departamento del Beni, a través de la ganadería extensiva; en el de Pando, mediante la explotación de goma y castaña, y en el de Santa Cruz, a través de la presencia de una importante agroindustria sustentada en cultivos como la caña de azúcar, algodón, soya, sorgo, arroz y maíz.

Hasta 1985 la expansión de los cultivos en la agroindustria capitalista tuvo entre los campesinos parcelarios su principal fuente de abastecimiento de la nueva fuerza de trabajo requerida, a nivel local y de las regiones de su influencia. Sin embargo, en los últimos años estos cultivos ya no dependen de trabajadores migrantes y se abastecen de un fuerte contingente de proletarios agrícolas, proletarios urbanos y semiproletarios asentados en las regiones de su influencia.

En general, las estadísticas sobre el sector agropecuario no logran dar cuenta cabal de la importancia cuantitativa de los asalariados agrícolas. Hacia 1976 existían aproximadamente 100 mil asalariados en la agricultura (17% de la PEA agropecuaria total), en su mayoría trabajadores permanentes y una porción de obreros agrícolas temporales. El Censo de Población de 1976 no logró registrar, por la característica estacional de la producción agropecuaria, a asalariados temporales en las zonas donde predomina la agricultura capitalista⁵, con lo que posiblemente se elevaría la participación de la PEA agrícola asalariada en la PEA agropecuaria total a un 30%. Si a esto se suma la compra de fuerza de trabajo asalariada temporal por parte de los campesinos acomodados, se podría inferir un importante proceso de asalariamiento en la agricultura boliviana.

Composición de la población y su distribución geográfica

Una última encuesta de población realizada en 1988, cuyos resultados han sido dados a conocer recientemente, da cuenta de procesos sociales que repercuten en la sociedad rural.

Un primer dato está referido a la importancia de la población urbana y rural en el país. En 1976 la población rural todavía seguía siendo mayoritaria (58.3% del total), pero en 1988 se redujo al 48.7%. Otro tanto ocurre en la gran mayoría de los departamentos del país, particularmente donde se han expandido con más dinamismo las relaciones capitalistas de producción. En la región de los llanos (Santa Cruz, Beni y Pando) solamente el 37% de la población vive en áreas rurales. Aun en regiones donde la economía campesina sigue siendo importante, como en los departamentos de La Paz y Cochabamba, la población urbana tiende a ser mayoritaria: 54.1 y 50.5%, respectivamente. Este

5. MALETTA, H.: *La fuerza de trabajo en Bolivia, 1900-1976: Análisis crítico de la información censal*. Ministerio de Trabajo, La Paz, Bolivia, 1981.

proceso está indicando que el peso de la sociedad rural es cada vez menor y que los grandes conflictos económicos, políticos y sociales se definen en los centros urbanos y no en la extensa geografía rural.

Los cambios en la distribución geográfica de la población han sido también importantes e influyen sobre las características de la sociedad rural. Hasta 1976 la población se concentraba en el altiplano y, en menor medida, en los valles. Pero en 1988 el 50.7% de la población ya habitaba en los valles y los llanos, donde los procesos de mercantilización de las áreas rurales son marcados. El campesino comunero del occidente que se traslada a estas regiones ingresa inevitablemente en una «lógica» de producción de marcada orientación mercantil, y se inserta socialmente en un nuevo tipo de comunidad campesina marcada por su estrecha vinculación con el mercado y con un entorno agrario con fuerte presencia de unidades productivas típicamente capitalistas.

La población total de Bolivia aumentó, entre 1976 y 1988, a una tasa anual de 2.7%. El crecimiento urbano estuvo bastante por encima del promedio -4.5%- , mientras que el rural lo hizo apenas al 1.2%. Las altas tasas de crecimiento urbano se presentaron en todas las ciudades de los valles y llanos. Las tasas de crecimiento rural no presentaron variaciones significativas entre departamentos; sin embargo, el área rural de Potosí, que se caracteriza por la importancia de la comunidad campesina y la extremada parcelación de la tierra, creció solamente a una tasa de 0.15% anual.

Estos datos y los movimientos migratorios muestran la tendencia de la población rural a emigrar a los centros urbanos y a las áreas rurales de los valles y los llanos en particular. La orientación de las migraciones entre 1983 y 1988 permite ver que «los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz, Pando y Tarija se caracterizan por ser centros con mayor énfasis inmigratorio (8.8, 5.7, 5.1 y 3.9 por cada mil habitantes). De manera inversa, los departamentos de Potosí, Oruro, Chuquisaca, Beni y La Paz, están teniendo una pérdida neta de población de -13.3, -9.8, -2.8, -2.4 y -0.6 por cada mil habitantes, respectivamente»⁶.

Son los departamentos en los que se asienta mayoritariamente la economía parcelaria en el país -salvo en el Beni, donde predomina la empresa ganadera capitalista- los que pierden población. Aunque un porcentaje de esta emigración puede tener origen urbano (si se mantienen las tendencias observadas entre 1971-1976), el grueso es de origen rural y proviene de la comunidad campesina. Este hecho estaría expresando el proceso de desarticulación de la comunidad, permanentemente forzada a expulsar población ante la imposibilidad de reproducir la base económica que la sustenta.

6. PEREIRA, R.; MONTAÑO, J. y CALLE, M.: «Bolivia: Movimientos migratorios y ajuste estructural». Mimeo. La Paz, Bolivia, 1991.

Los campesinos son la mayoría del país

Uno de los discursos recurrentes de la dirección sindical campesina, que se nutre de varios intelectuales sin acceso oportuno a la información, es que la sociedad boliviana está integrada mayoritariamente por campesinos.

La última encuesta demográfica de 1988 brinda elementos importantes para corregir esta percepción. La tendencia general es a la disminución de la fuerza de trabajo dedicada a la agricultura. En 1950 el sector agropecuario concentraba al 72.1% del total de la fuerza de trabajo del país; en 1976 la PEA se contrajo al 46.4%, y en 1988 al 42.2% de la fuerza laboral total.

Si se toma en cuenta la PEA masculina ocupada en la agricultura, es posible advertir, entre 1976 y 1988, un decremento de su peso relativo y también absoluto (680.617 a 663.900). El detalle a nivel departamental —La Paz, Cochabamba y Oruro— señala la disminución del peso de la PEA agropecuaria masculina (ver cuadro 2).

Si se desagrega la PEA agropecuaria masculina y se toma en cuenta solamente lo que sería PEA campesina masculina rural (trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados, eliminando a la PEA agropecuaria urbana cuya economía depende en lo fundamental de otras actividades), los campesinos dejan de tener la importancia cuantitativa que se les asigna en varios departamentos como La Paz, Cochabamba, Oruro y, sobre todo, Santa Cruz y Beni (ver porcentajes entre paréntesis en el cuadro 2)⁷.

Cuadro 2
PEA agropecuaria total y masculina 1950, 1976 y 1988
(Porcentajes)

	1950	1976	1988
PEA agropecuaria (% del total)	72.1	46.4	42.2
PEAA masculina nacional		53.9	46.4
PEAA masculina			
Dpto. La Paz			37.3 (35.3)
Dpto. Cochabamba			43.6 (39.6)
Dpto. Oruro			39.5 (36.8)
Dpto. Santa Cruz			41.3 (26.8)

Nota: Entre paréntesis figuran los porcentajes de la PEAA descontando la urbana.

7. Los resultados son aún menores —en algunos departamentos inferiores al 20% de la PEAA masculina— si sólo se toma en cuenta la fuerza de trabajo rural que declaró ser trabajador por cuenta propia y que se supone es el campesino dueño de la tierra (eliminando, por tanto, a los trabajadores familiares no remunerados que son jóvenes potencialmente migrantes).

Estos datos pretenden demostrar que el peso específico del campesinado en la sociedad en general y, en consecuencia, en la economía nacional, tiende a ser cada vez menos importante. Entre 1972 y 1974 la producción campesina como porcentaje de la producción agropecuaria total (excluyendo la coca) significaba el 78%; entre 1979 y 1981, el 71.6%, y entre 1984 y 1986, solamente el 63%⁸. Además, este hecho plantea que la suerte del movimiento campesino está estrechamente vinculada a la de los sectores oprimidos de las ciudades y que sus reivindicaciones podrán ser conseguidas en este marco.

Con todos estos datos es posible advertir un importante proceso de descampesinización, el mismo que no siempre desemboca en la proletarianización. La separación de la fuerza de trabajo de la agricultura en el caso boliviano no significa un desarrollo paralelo de la industria en las ciudades; por el contrario, el éxodo de población rural en los últimos años está creando grandes bolsones de miseria urbana. Se estima que el 60% de la fuerza laboral se encuentra inserta en el denominado sector informal urbano⁹.

Composición de la sociedad rural y sus expresiones organizativas

Las diferentes formas de organización de la producción surgidas en la agricultura a partir de la reforma agraria han dado lugar, entre 1953 y 1985, a una sociedad rural compuesta en lo fundamental por las tres clases básicas: la burguesía agraria, el proletariado y semiproletariado agrícolas y el campesinado¹⁰. Sin embargo, este no es un proceso generalizado en todas las regiones del país; el campesinado está extendido en la amplia geografía rural y la burguesía agraria y el proletariado agrícola se concentran en la región oriental del país, sobre todo en el departamento de Santa Cruz.

Es importante recordar que el desarrollo de Santa Cruz, incluyendo su impresionante crecimiento urbano, económico y poblacional, se ha dado a partir del desarrollo capitalista de la agricultura. La ciudad de Santa Cruz se consolidó como centro de apoyo a esta actividad, y en la actualidad es la segunda ciudad comercial, industrial y financiera más importante en el país.

Por estas características, la burguesía agraria cruceña, con intereses también en la agroindustria y en el sistema financiero nacional, es una de las fracciones de la clase dominante de la región, quizá la más importante. Los empresarios cañeros, por ejemplo, ejercen la presi-

8. MORALES, J. A.: *Ajustes estructurales de la agricultura campesina boliviana*. ILDIS, La Paz, Bolivia, 1990.
9. PABÓN, S.: *Crisis, política económica y dinámica de los sectores semiempresarial y familiar*. CEDLA, 1991.
10. PAZ, D.: «Diversidad de relaciones productivas en el agro boliviano», en revista *Procampo*. La Paz, Bolivia, 1987.

dencia de la Cámara Agropecuaria del Oriente, la organización empresarial más importante del departamento; su presidente es, además, por lo general presidente del Comité Cívico de Santa Cruz, institución que se ha constituido en el canal de expresión de los intereses de la burguesía cruceña, aunque aglutina a diversos sectores de la población. Prominentes figuras de la Cámara Agropecuaria del Oriente conducen, desde el Estado, al sector agropecuario boliviano.

Con el crecimiento del capitalismo agrario en esta región se desarrolló un importante sector de asalariados. Por un lado, el obrero asalariado de las plantas agroindustriales (ingenios azucareros, arroceros, etcétera), que han dinamizado el crecimiento de importantes centros urbanos de apoyo a esta actividad; de otro, el obrero agrícola asalariado permanente y temporal de las empresas agropecuarias. Aquéllos se incorporaron a la Federación de Fabriles. Los segundos han logrado organizarse sindicalmente desde fines de la década del 70 y principios del 80.

Los sindicatos agrarios, sobre todo los de los obreros cañeros y algodoneros, han logrado reivindicaciones importantes, como el haber sido reconocidos e incorporados a la Ley General del Trabajo en 1983, a pesar de que gran parte de los asalariados son temporales y están dispersos geográficamente.

Sin embargo, es importante destacar que el peso numérico del semiproletariado en estas organizaciones sindicales ha tenido influencia en su inserción en el movimiento sindical organizado. Curiosamente, la Federación Sindical de Trabajadores Cosechadores de Algodón (FSTCA), constituida en 1980, y la Federación Sindical de Trabajadores Zafreros de Bolivia (FSTZB), fundada en 1983, se han afiliado a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), y a través de ésta a la Central Obrera Boliviana (COB).

La discusión de este tema es de vital importancia. Hay quienes sostienen que estas organizaciones sindicales, por el peso que en ellas tiene el campesino-asalariado, deben formar parte de las organizaciones sindicales campesinas. Nuestro punto de vista es que si bien este peso existe, las organizaciones sindicales de obreros agrícolas deben conformar una matriz sindical independiente que represente los intereses de estos trabajadores y con una inserción directa en la COB en calidad de proletarios.

La presencia organizada de los obreros agrícolas en la CSUTCB es demostrativa de la diferenciación campesina existente en el país y de las contradicciones entre los asalariados del campo y los sectores acomodados del campesinado. La CSUTCB aglutina a la gran mayoría de campesinos del país, sean estos pobres, medios o acomodados. Sin embargo, cuando los trabajadores zafreros y cosechadores de algodón se encontraban en lucha por conquistar sus derechos como asalariados

(su incorporación a la Ley General del Trabajo), enfrentaron la resistencia de algunos sectores de la matriz sindical campesina a esta reivindicación, en especial de los pequeños productores de caña. Este conflicto aún persiste. Si bien la Confederación de Campesinos —por presión de los cosechadores de algodón y zafreiros de la caña de azúcar— reivindica la incorporación de todos los obreros asalariados a la Ley General del Trabajo, el tema suscita grandes discusiones y una oposición real y concreta de varios sectores campesinos que dependen de la compra de fuerza de trabajo temporal.

El otro fenómeno que aparece en la sociedad rural boliviana a partir de 1952 es la expansión de la organización sindical en las comunidades campesinas. Aunque en algunas regiones persiste la organización comunal tradicional, lo cierto es que el sindicalismo campesino, con sus particularidades (no sólo cumple el rol de reivindicación comunal frente al Estado, sino también tareas administrativas de la vida de ésta), es un hecho social de importancia en la sociedad rural actual.

El movimiento sindical campesino ha tenido, entre 1953 y 1979, dos grandes fases en su desarrollo. La primera, llamada de «sindicalismo paraestatal», fue utilizada por la burguesía en su confrontación con el movimiento obrero. Su mayor expresión se dio en la conformación del «pacto militar-campesino». La segunda fase fue caracterizada por la «lucha por la autonomía sindical y la autodeterminación política». Este último proceso llevó a la afiliación masiva del movimiento campesino a la COB a través de la CSUTCB¹¹. El sindicalismo campesino jugó un rol fundamental, sobre todo en la década de los años 50 y parte de los 60, en su lucha por consolidar el proceso de reforma agraria.

La CSUTCB tuvo, desde su conformación en 1979, una fuerte influencia de diversas tendencias indigenistas. Desde 1985 a esta parte, el discurso de los dirigentes sindicales ha sido extremadamente culturalista, desconociendo que Bolivia es una sociedad dividida en clases.

El Estado boliviano es multinacional, en el sentido de que superviven culturas asentadas en el área rural que comparten un mismo territorio, lengua, costumbres, etcétera. Sin embargo, las tendencias indigenistas en el movimiento sindical campesino, al plantear que su opresión es fundamentalmente cultural, desconocen su sometimiento clasista y que la solución de la primera se dará rompiendo la base económica de su explotación. Por otro lado, si la opresión nacional existe, corresponde plantear el tema hasta sus últimas consecuencias; es decir, la libertad de estas nacionalidades (aymaras, quechuas, entre otras) de separarse del Estado boliviano.

Mientras la dirigencia sindical de la CSUTCB se encuentra abocada

11. RIVERA, S.: *Oprimidos pero no vencidos: Luchas del campesinado aymara y quechwa de Bolivia, 1900-1980*. UNRISD, Suiza, 1986.

a la conformación de un partido político indio, las asociaciones empresariales agropecuarias han comenzado a aglutinar a diversas expresiones organizativas que, en parte, se vienen presentando en la sociedad rural como efecto del proceso de diferenciación campesina: los gremios y asociaciones de pequeños productores especializados en distintos rubros agropecuarios. Son estas agrupaciones las que están dando respuesta a las necesidades concretas de un pequeño productor estrechamente ligado al mercado, a partir de servicios como el crédito, ubicación de mercados, asistencia técnica, etcétera. Los problemas de representatividad de la CSUTCB no sólo están ligados a agudos procesos de burocratización de sus direcciones (absoluta desvinculación entre dirigentes y bases); responden, además, a que estas dirigencias no perciben la importancia de un sector del campesinado que juega un rol fundamental en el mercado. No otra cosa significa para la sociedad rural la aparición de asociaciones y gremios que no ven en la CSUTCB un canal de respuesta concreta a sus necesidades y reivindicaciones.

ALGUNAS TENDENCIAS DE LA SOCIEDAD RURAL

De acuerdo con las tendencias analizadas anteriormente y con la orientación de las políticas de ajuste económico, la sociedad rural boliviana irá sufriendo cambios importantes a mediano plazo. Entre ellos es posible advertir los siguientes. Primero, la retracción de la economía campesina, fundamentalmente de aquella con mayores limitaciones materiales para su reproducción. Segundo, la expansión de la pequeña producción agropecuaria sustentada en el estrato de campesinos acomodados y otros de procedencia no campesina. Y, tercero, la consolidación de la empresa capitalista como soporte del desarrollo de la actividad agropecuaria de exportación y de la agroindustria nacional¹².

La política económica boliviana no privilegia la producción alimentaria nacional. En el sentido amplio, se puede decir que el modelo no le asigna un rol específico al campesinado como proveedor de alimentos. Por la orientación en la asignación de recursos y asistencia técnica que esta opción implica, el campesinado queda en una situación desventajosa frente al mercado. Las perspectivas, entonces, son que la gran masa de campesinos pobres jueguen el rol de fuerza de trabajo asalariada barata para la expansión de la pequeña, mediana y gran empresa agropecuaria ligada a la producción industrial.

Esta tendencia seguramente significará un debilitamiento de la fuerza del movimiento campesino expresado en la CSUTCB, ya que se trata de su base social más importante. Este hecho plantea, por un lado, la necesidad de que esta organización sindical se proponga la articu-

12. FERNÁNDEZ, J.; PACHECO, P. y SCHULZE, J. C.: *Marco de la interpretación de la cuestión agraria en Bolivia*. CEDLA, La Paz, Bolivia, 1991.

lación de organizaciones emergentes en la sociedad rural (asociaciones y gremios de pequeños productores), y, por otro, que oriente sus reivindicaciones como organización que aglutina a productores: crédito, asistencia técnica, etcétera, lo que significa competir en el acceso a recursos con la burguesía rural. En suma, asumir su rol de clase en la sociedad.

El modelo impuesto por las medidas de ajuste estructural no afectará de igual manera a los diferentes tipos de campesinos. Aquellos que por sus características y especialidad productivas estén en mejores condiciones de participar en el mercado, seguramente se integrarán con mayor facilidad, generándose una mayor diferenciación social en el campo. La sociedad rural presenciará, entonces, la multiplicación y fortalecimiento de las organizaciones gremiales de productores.

Por la importancia que le asigna el modelo al sector empresarial agroexportador, resulta fundamental tomar conciencia del rol que jugarán los obreros agrícolas en el país. Los enfoques cuantitativos no ayudarán mucho, pues se argumentará que el volumen de dichos obreros agrícolas no es significativo. Sin embargo, su aporte a la economía nacional irá teniendo cada vez mayor importancia. Del total del valor de las exportaciones del país, aproximadamente un 30% corresponde a productos no tradicionales, compuestos fundamentalmente por producción agroindustrial. El fortalecimiento organizativo de este sector laboral es una de las tareas importantes. No cabe duda de que la empresa capitalista tenderá a consolidarse como puntal del modelo agroexportador y que, por tanto, la burguesía agraria tendrá un peso importante en la sociedad boliviana y en la rural en particular.

Finalmente, parece necesario introducir un último elemento al debate. El modelo de ajuste contempla, en el proceso de liberalización total del mercado, la transacción comercial de las tierras de las comunidades campesinas. Teóricamente esta propuesta estaría encaminada a concentrar la propiedad de la tierra en función del desarrollo capitalista de la agricultura. El argumento contrario a esta propuesta sostiene que, de aplicarse la transacción comercial, los campesinos serían despojados de sus tierras, planteándose la defensa intransigente de la comunidad campesina. En general, compartimos este último punto de vista. Sin embargo, el mismo no puede sustentarse en una defensa de la pequeña parcela campesina, causa fundamental de la miseria de la mayoría de los campesinos. La defensa de la comunidad debe darse en el marco de la superación del atraso, es decir, del desarrollo de las fuerzas productivas que implican una nueva forma de organización de la producción.

Eduardo Baumeister

PRODUCTORES Y POLÍTICAS ESTATALES: EXPERIENCIAS CENTROAMERICANAS

Este artículo presenta elementos sobre dos procesos agrarios centroamericanos, el nicaragüense y el hondureño, que permiten enlazar las discusiones sobre las «vías» de desarrollo, las formas de representación de intereses y los estilos de intervención del Estado en la agricultura. Interesa, adicionalmente, vincular estas tres dimensiones con el papel de los medianos productores y con su capacidad de estructurar formas productivas y de representar intereses grupales y sectoriales.

En el caso nicaragüense se analiza la relación entre el proceso de reforma agraria ejecutado por el sandinismo y la experiencia gremial de la prosandinista Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG). Como «contrapunto» al proceso nicaragüense, se hace referencia a la experiencia cafetalera hondureña de los años 70 y 80¹.

Aquí prestaremos especial atención a:

a. los variados papeles que han jugado sectores «intermedios», como agentes productivos, organizadores de demandas y de alternativas, teniendo presentes sus potencialidades y limitaciones como agen-

1. Este trabajo sólo discute sumariamente los temas enunciados. Los hemos tratado con más profundidad en BAUMEISTER, E.: «Estructura agraria, reforma agraria y organización de pequeños y medianos productores en Nicaragua», presentado al Seminario de Quito de la Comisión de Estudios Rurales de CLACSO, diciembre de 1990; «Nicaragua: Organización campesina y transformaciones agrarias» (setiembre de 1991), a publicarse en un volumen colectivo organizado por EPICA (Ecumenical Program on Central America and the Caribbean) sobre movimientos populares en Centroamérica; «El café en Honduras», en *Revista Centroamericana de Economía*, año 11, Nº 33. Tegucigalpa, setiembre-diciembre 1990 (aparecerá en un volumen colectivo sobre «Café en Centroamérica», editado por Héctor Pérez Brignoli y a publicarse por FLACSO, San José, 1992; y «Agrarian Reform», en el volumen editado por T. Walker: «Revolution and Counterevolution in Nicaragua». Westview Press, 1991/92.

tes de desarrollo en situaciones agrarias marcadamente atrasadas como son, en general, las centroamericanas; y,

b. la articulación entre intervenciones estatales y procesos de diversificación que permitan mejorar la capacidad productiva de los productores². Más precisamente, pensamos en el grado de capacidad (o de incapacidad) que tienen las políticas estatales de vincularse con «tendencias» evolutivas preexistentes y potenciarlas hacia niveles superiores.

Para el caso nicaragüense nuestra hipótesis, que probablemente puede aplicarse a muchas de las experiencias profundas de reforma agraria en América Latina, es que la fuerte intervención estatal en el agro (incluyendo una alteración bastante importante de la estructura agraria) no logró vincularse con las tendencias reales que se venían operando en la agricultura y potenciarlas de manera positiva. Esto fue particularmente evidente en relación a las capas de medianos productores que habían emergido notoriamente en las décadas previas³, pero que no llegaron a forjar formas propias de representación gremial o política y mantuvieron, por tanto, una baja visibilidad desde la óptica de las elites en el poder.

El crecimiento de estas capas en el período anterior a 1979 se debió a una combinación de los siguientes factores: a) las posibilidades de acceso a la tierra (en buena medida por expansión de la frontera agrícola); b) la ampliación de mercados por efecto de mejores caminos; y, c) un capital comercial a la vez «facilitador» y subordinador de estas amplias capas de pequeños y medianos productores, en el contexto de una coyuntura internacional que dinamizó fuertemente los productos nicaragüenses de exportación (carnes, café, algodón, azúcar).

En el caso hondureño nos encontramos con un marcado dinamismo de la caficultura en las décadas de los 70 y 80 que lo convirtieron en un país cafetalero, a escala centroamericana. Las divisas generadas por el café trastocaron la imagen tradicional de país bananero controlado por las transnacionales. El café es producido por productores nacionales, en su mayor parte pequeños y medianos, con un control fuerte del capital comercial-exportador y, a la vez, habilitador.

La emergencia de capas de pequeños y medianos cafetaleros en Honduras está asociada a varios factores que se combinan; entre ellos:

a. transformaciones estructurales globales, como el desplazamiento

2. Estamos pensando en diversos procesos: a) aumento de la producción, el valor agregado, los ingresos o la productividad por unidad de superficie o por finca; b) cambios de productos; c) mayor acceso a la tierra que permite incrementar la producción por unidad de producción; d) intensificación del uso de la tierra disponible; e) articulaciones entre agricultura y ganadería, o con actividades agroindustriales que diversifiquen la producción. Estos procesos de diversificación pueden estar o no acompañados de procesos de diferenciación social y/o incremento de la acumulación de capital de los productores.
3. Entre los «medianos productores» estamos incluyendo desde los llamados campesinos «medios», «ricos» y los estratos «bajos» de la burguesía agraria.

de población campesina de los valles hacia las zonas más altas, donde se desarrolló el café, como consecuencia de la expansión de la ganadería extensiva en los años 60 y 70;

b. el papel del capital comercial en su doble rol de facilitador y subordinador; y,

c. políticas estatales de fomento en infraestructura de caminos cafetaleros y programas de renovación de este cultivo.

Mientras que en el caso nicaragüense la intervención estatal alcanzó gran envergadura, por la política sandinista hacia el sector, dicha injerencia fue de mucho menor intensidad en el caso hondureño, exceptuando las inversiones en caminos y, en un segundo plano, los programas de renovación de cafetales que alcanzaron a un sector muy reducido.

BALANCE DE LA EXPERIENCIA AGRARIA SANDINISTA

En la década de gobierno sandinista no sólo se aplicó una reforma agraria sustancial, sino que se emprendió un proceso significativo de nuevas inversiones, ampliación del crédito y, en general, de un intento de modernización del agro. Este intento estuvo caracterizado por la modernización acelerada de las fuerzas productivas materiales, reflejada en el incremento de la mecanización, el uso de agroquímicos y la ejecución de grandes proyectos agroindustriales estatales.

En esta propuesta es clara la influencia ideológica del campo socialista, pero también del desarrollismo latinoamericano.

Sin embargo, es posible una interpretación diferente: el espacio que ocuparon los ingenieros y técnicos provenientes de familias tradicionales de la costa del Pacífico, quienes desempeñaron importantes cargos en el sector agropecuario a lo largo de los años 80, puede entenderse como parte del proyecto de unidad nacional que los sandinistas impulsaban. Es decir, como una forma de incorporar al proyecto revolucionario a fracciones de las capas medias y de las familias tradicionales. Esa «transacción política» tuvo como contrapartida una menor incorporación de otros sectores de las capas medias, particularmente de medianos productores de las zonas del interior. Así, al tiempo que se comprometió más activamente a capas «educadas», se dejó de lado a sectores «plebeyos», principalmente como agentes de desarrollo.

El crédito institucional tuvo un incremento global sustantivo en todos los sectores productivos. Antes de la revolución sólo un tercio de la superficie agrícola estaba financiada por los bancos; en los años de la revolución esta proporción superó el 75% de la superficie agrícola.

Durante los diez años de la revolución hubo un constante debate sobre quiénes eran, o debían ser, los sujetos principales de la recuperación y el desarrollo del agro, por un lado; y sobre las tecnologías y el tipo de inversiones que deberían hacerse para ampliar la capacidad instalada del sector, por otro.

Este debate acerca de sujetos y modalidades de inversión se vinculó, de manera más bien implícita, con una discusión sobre las bases materiales y sociales de la estructura agraria «deseada». Los sujetos principales sobre los cuales se centró la discusión y el contenido de las políticas públicas fueron las empresas estatales, las cooperativas de producción y los pequeños y medianos productores individuales. Y la cuestión de las modalidades de expansión de la agricultura giró en torno del peso relativo de las formas intensivas y extensivas de producción. Más concretamente, alrededor de una opción que enfatizaba la ampliación de la capacidad instalada a través de nuevas inversiones o, alternativamente, de otra que acentuaba la utilización más intensiva de la tierra y la fuerza de trabajo disponibles.

Este debate puso en discusión diferentes concepciones sobre el desarrollo, tanto económico como sociopolítico. En el plano de las políticas públicas, la práctica y la discusión conceptual se focalizó en:

- a. la magnitud y el destino de las tierras afectadas por la reforma agraria;
- b. la distribución del crédito agropecuario entre los distintos actores; y
- c. las características y sujetos del proceso de inversión.

El punto más «conflictivo» fue el concerniente al proceso de ampliación de las inversiones de capital, en maquinaria, riego, construcciones agroindustriales y otros rubros destinados al desarrollo de las fuerzas productivas materiales. Mientras en los años 70 la relación entre nuevas inversiones en capital fijo y el producto bruto agropecuario no superó el 7% anual, a mediados de los 80 alcanzó hasta el 30%. Sólo el programa de inversión pública (PIP) llegó a representar casi el 25% del producto agropecuario. Este fue el resultado de una concepción del desarrollo que privilegiaba formas intensivas en capital, colocando al Estado —y en segundo lugar a un núcleo de las cooperativas de producción— como sujetos principales de ese proceso de inversión.

Una de las consecuencias más graves de este proceso ha sido que la agricultura nicaragüense perdió su carácter «agroexportador», pues dejó de generar un excedente en divisas como sector de la economía. En otras palabras, la suma de las exportaciones agrarias fue casi similar a la de las importaciones de bienes intermedios y de capital para el sector. Si se le incluyeran los alimentos importados, la relación sería aún más negativa. Este resultado no puede ser atribuido a las condiciones generales del mercado internacional. Fue una consecuencia de la estrategia de *intensificación sin criterios macroeconómicos y macrosociales*, alcanzada en el marco de una cooperación externa amplia pero rígidamente definida (provisión de bienes físicos, pero muy escasa cooperación financiera, como fue la de los países socialistas).

Primó una perspectiva de grandes proyectos, sustentada en criterios

**Indicadores del desarrollo agrario de Nicaragua
en una perspectiva de largo plazo**

	Área en fincas (Cientos de miles) (1)	Área agrícola (Miles) (2)	Hato ganadero (Cientos de miles) (3)	Tasa de acumulación en el agro (4)	Exportación agrícola (Millones de US\$) (5)
1952	3.3	593	1.0		45
1963	5.3	679	1.0		90
1978	8.1	980	2.5		500
1970-78				8.5	
1989	8.1	807	1.5		240
1980-89				25.0	

(1) y (2), manzanas. Una manzana es igual a 0.7 hectáreas.

(3) Cabezas de ganado vacuno.

(4) Porcentaje de las inversiones agropecuarias sobre el PBI agropecuario.

(5) Exportaciones agropecuarias.

Fuentes: Censos agropecuarios de 1952, 1963. CEPAL y Banco Central de Nicaragua.

supuestamente técnicos (ventajas de la gran escala, uso intensivo de agroquímicos, especialización de acuerdo con el uso potencial de los suelos, compactación de áreas, etcétera). En definitiva, prevaleció la perspectiva de la capa de ingenieros que controlaron los principales puestos de dirección de la agricultura, «legitimados» por el grueso de la cooperación internacional.

Si se suman la política crediticia, de importaciones de bienes de capital e insumos intermedios, y el programa de inversiones públicas, nos encontramos con una magnitud económica extremadamente considerable, indicio de una voluntad política de poner a disposición del agro una masa de recursos como nunca había tenido la agricultura nicaragüense en el pasado.

Ello coexistía con una gran escasez de bienes básicos simples (machetes, botas de hule, limas, clavos para herrar, etcétera) no incluidos en los paquetes de cooperación externa blanda y no considerados prioritarios por las políticas estatales. Por último, la consecuencia más grave fue la retracción generalizada de la agricultura y la ausencia de iniciativas de utilizar plenamente la capacidad instalada existente de tierras y fuerza de trabajo.

EL PAPEL DE LA UNAG EN LA ORGANIZACIÓN DEL CAMPESINADO

En el período anterior a 1979 no se formaron estructuras estables regionales y nacionales de organización campesina, salvo un efímero

intento de la Conferencia Nacional Campesina entre 1965 y 1967. Es cierto que se dieron procesos locales de movilización, pero no se estructuraron instancias de coordinación estables entre iniciativas localizadas en distintos lugares del país. De igual modo, el número de movilizaciones locales y la masa de campesinos involucrados no tuvo la magnitud de países en situaciones relativamente similares (como Honduras, El Salvador o la propia Costa Rica, por ejemplo).

Esta situación cambió con el triunfo revolucionario de julio de 1979. A partir de entonces podemos distinguir varias fases. La primera se extiende hasta abril de 1981. La Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), creada a mediados de los 70 por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), tenía, al momento del triunfo revolucionario, escasa influencia entre los asalariados agrícolas. Organizaba a los campesinos agrupados en las cooperativas creadas por la reforma agraria. En ese período los técnicos de la reforma agraria y del Banco Nacional de Desarrollo se dedicaron a estructurar las cooperativas formadas con las tierras confiscadas.

En abril de 1981 se fundó la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG). Reunió a los activistas de la ATC que habían estado más cerca del trabajo gremial con pequeños productores y un sector de medianos agricultores que colaboraron con las guerrillas. Su primer presidente fue de esa extracción, lo mismo que el tercero (y actual). El segundo proviene del grupo de activistas campesinos vinculados al trabajo cristiano de mediados de los años 70.

El origen de la UNAG está asociado a la necesidad del FSLN de establecer puentes más claros con capas de pequeños, medianos e incluso grandes productores, sobre todo en las zonas del interior donde el trabajo de las fuerzas contrarrevolucionarias había comenzado a ganar a fracciones propietarias con capacidad de atraer a capas intermedias y populares. Por otro lado, el FSLN buscaba neutralizar la actividad de sectores empresariales entre pequeños y medianos agricultores, principalmente en las zonas cafetaleras de Matagalpa y Jinotega, donde se realizaron las primeras asambleas de lo que luego se llamó UNAG.

Esto se vincula al perfil que se buscaba imprimir a la UNAG desde sus inicios: un perfil político y social amplio, que abarcara a medianos e incluso grandes productores. Nunca fue una organización campesina en sentido estricto, sino de productores, cuya intención era crear una opción que contrabalancara el peso de los grandes productores organizados en las cámaras empresariales tradicionales.

En el desarrollo de la UNAG se observan tres iniciativas que influyen en el seno de la organización. Por un lado, las posiciones del Frente con sus preocupaciones de partido en el poder y conductor de la guerra. En segundo lugar, los pequeños productores y miembros de cooperativas, con una problemática de acceso a más recursos, incluyendo tierras, créditos y asistencia técnica. En tercer lugar, el importante

sector de medianos y grandes productores, en especial de las regiones del interior del país, con dos preocupaciones: tratar de que no se «profundice» el proceso, y disminuir la injerencia del Estado en la economía.

En otras palabras, la UNAG se constituyó, al mismo tiempo, en una suerte de «frente agrario» de un partido en el poder y en una expresión más autónoma de intereses de distintas capas de productores agrarios.

Un problema de incorporación que no se resolvió en la UNAG ni en la ATC fue la situación de los campesinos pobres que combinan rasgos de pequeños productores y asalariados estacionales, importantes en distintas zonas del país.

EL PERÍODO REVOLUCIONARIO, EL CAMPESINADO Y LOS MEDIANOS PRODUCTORES

El campesinado y los medianos productores habían alcanzado, antes de la revolución, una importancia social y económica destacada en relación a los de otros países de Centroamérica y de América Latina. Si bien tenían un peso en la producción directa de granos básicos, ganado y café, su acceso al crédito bancario, la asistencia técnica, la salud y la educación eran muy limitados. Existía un amplio sector de campesinos semiproletarios con acceso muy precario a la tierra. Por otro lado, un núcleo importante de pequeños y medianos productores de las zonas de frontera agrícola no contaba con títulos de propiedad sobre las tierras ocupadas. La comercialización, el crédito y el procesamiento agroindustrial de los principales productos estaba en manos de grandes capitales, en buena medida sin intereses directos en la producción agropecuaria.

La década de gobierno sandinista deja un balance sumamente contradictorio para las fuerzas campesinas y de medianos productores. Por un lado, ha significado una «entrada» en la escena de la sociedad civil y de la política. Hoy cuenta con una organización nacional que aglutina a distintos estratos productivos. El avance es formidable si se tiene presente la situación previa a 1979 o si se la compara con la de países similares. Esta organización, la UNAG, ha avanzado notoriamente en el campo del abastecimiento, y se proyecta hacia actividades de comercialización interna y externa y a la intermediación financiera.

Estos avances organizativos estuvieron determinados por el peso que el Estado revolucionario y el frente sandinista tuvieron en la formación de esta organización, con las consecuencias de dependencia del aparato estatal y el encuadramiento partidario.

No obstante, en los 80 fue notorio el relativo avance de la autonomía de la organización respecto al gobierno y a las estructuras partidarias del FSLN. En la actualidad se observa una actitud muy marcada de la UNAG de despolarizar los enfrentamientos con los miembros de la

«contra», en un intento de abarcar las reivindicaciones de los «contrarrevolucionarios» en tanto campesinos. Fue muy rápido el acercamiento a sectores de la resistencia y la búsqueda de acuerdos tendientes a descomprimir el alto nivel de tensión que existe en el campo en el período de posguerra.

Aunque la reforma agraria amplió el control de los campesinos y medianos agricultores sobre la tierra y otros recursos, el país en su conjunto ha vivido una profunda retracción económica, particularmente en el agro. La alianza sandinista no pudo construir, por la guerra y por errores propios, una «alianza para el desarrollo». El «capitalismo de Estado» en la banca, la agroindustria y el comercio interior y exterior no fue un vehículo eficaz para recuperar y mucho menos ampliar la producción.

Una de las consecuencias de esta profunda retracción puede ser la posibilidad de concretar una «alianza para el desarrollo» que dinamice el capitalismo en el campo, pero con espacios económicos e institucionales para sectores campesinos y de medianos productores. Esta perspectiva plantea seguramente contradicciones entre estos sectores, así como serias dudas para una incorporación favorable de las capas más débiles del campesinado. Pero, por otro lado, Nicaragua ofrece algunas posibilidades objetivas para una vía no necesariamente de «suma-cero» en relación a la disponibilidad y distribución de la tierra, debido a la existencia de una relativamente amplia frontera agrícola y una fuerte subutilización del suelo. Hay posibilidades de recuperar la producción sobre la base de esquemas no muy intensivos en capital.

Las políticas de estabilización y ajuste estructural, por el contrario, crean fuertes tensiones de tipo «suma-cero», particularmente en el acceso al crédito por parte de los campesinos que producen para el mercado interno, y en la distribución de ganancias entre productores y el relanzamiento del capital comercial y agroindustrial tradicional.

LA UNAG Y EL GOBIERNO CHAMORRISTA: ¿HACIA UNA NUEVA DEPENDENCIA?

Nicaragua vive hoy una profunda fragmentación del poder político. Esto se manifiesta en los enfrentamientos entre la Unión Nacional Opositora (UNO) y el FSLN, así como al interior de la coalición gubernamental. El Ejecutivo busca una salida política «gradualista» con ciertos nexos con los sandinistas, principalmente con aquellos que controlan las fuerzas armadas y la policía. Esto da lugar a cierta situación «bonapartista» donde sectores del Ejecutivo y de las fuerzas armadas puedan «apoyarse» en sectores populares y campesinos (sandinistas y excontras) en la búsqueda de estabilizar el sistema político. En ese contexto extremadamente cambiante y precario se han producido acercamientos entre sectores del Poder Ejecutivo y la dirigencia de la UNAG.

La UNAG es la organización gremial más extendida de Nicaragua. Tiene una cúpula dirigente extremadamente activa, en la que sobresalen los medianos productores. Ha recibido apoyos importantes del actual gobierno, como la representación en el directorio del Banco Nacional de Desarrollo; la privatización a su favor del principal matadero del país; el respaldo para continuar recibiendo la asistencia gubernamental de Suecia para un importante proyecto de comercialización; la participación en la Comisión Nacional Agraria y sus homólogos departamentales para arbitrar en conflictos por tierras.

El acceso a la banca, el control del matadero y la posibilidad de mercadear en gran escala insumos agropecuarios eran viejas reivindicaciones de la organización que habían sido trabadas, en buena medida, por el gobierno sandinista, particularmente por el Ministerio de Agricultura.

El actual gobierno lleva adelante una política económica de estabilización, de acuerdo con los parámetros establecidos por los organismos financieros internacionales. Esto tiene importantes consecuencias para la agricultura. En primer lugar, ha significado una fuerte reducción del crédito, principalmente para los granos básicos producidos por campesinos, con lo cual se acentúa la tradicional dependencia con comerciantes y prestamistas. En segundo lugar, la liberalización del comercio exterior y los programas de alimentos interrogan severamente sobre la viabilidad futura de un sector significativo del campesinado. En tercer lugar, la privatización masiva de bienes estatales y el retiro del Estado de los servicios de apoyo a la producción incrementa la vulnerabilidad de pequeños productores ante el relanzamiento del capitalismo privado en Nicaragua.

En este escenario económico, la mayor parte de los sectores organizados en la UNAG se debilitan y ponen a la organización ante difíciles encrucijadas. Por un lado está el reto de incorporarse activamente al nuevo patrón económico, asumiendo un rol activo en el comercio interior y exterior, la agroindustria y la banca, mediante modalidades cooperativas. Por otro lado, debe enfatizar la defensa de los sectores más vulnerables a las políticas de ajuste estructural, lo cual supone una confrontación en defensa de la tierra y la producción nacional.

Otro elemento importante son las consecuencias de la nueva situación económica y política sobre la propia estructura organizativa de la UNAG. Durante el período revolucionario la UNAG llegó a tener entre 300 y 400 promotores de tiempo completo, así como estructuras municipales y regionales dedicadas exclusivamente al trabajo gremial. A su vez, la vinculación con los organismos del Estado era estrecha y lograba apoyos adicionales para su gestión. En la actualidad el personal rentado —entre directivos nacionales, departamentales, promotores de base y personal de apoyo— no llega a las 100 personas en todo el país.

Esto se traduce, en lo inmediato, en un debilitamiento del trabajo

en las bases, y profundiza los problemas de expresión y de representación de los sectores más pobres del campo, en particular en las zonas alejadas del interior y la frontera agrícola. La representación gremial se va centrando más en los «notables» en el plano nacional y, en general, se tiende a un mayor predominio de los medianos productores en la conducción de la organización. Sin olvidar que el liderazgo nacional de la UNAG se sustenta en gran medida en el carisma de su presidente y principal dirigente desde 1984, Daniel Núñez, artífice de la relativa autonomía de la UNAG durante el gobierno sandinista, del acercamiento a los excontras y de las fluidas relaciones con el gobierno actual. Él mismo, un productor y empresario bien establecido, ha sabido mantener un difícil equilibrio entre las aspiraciones de influentes medianos y grandes productores de «integrarse» a los ciclos agroindustriales, comerciales y financieros, y las reivindicaciones más elementales del campesinado pobre.

CONCLUSIÓN

Nos interesa focalizar la atención en el tipo de organización gremial que surge de un proceso de cambios políticos profundos como el provocado por la revolución sandinista. La pregunta central es qué tipo de organización es la UNAG. Vemos en ella la presencia de varios perfiles:

a. Un «frente agrario» de un partido político movilizador que controlaba a su vez el Estado (FSLN). Aquí hay elementos comunes con la experiencia mexicana de la Central Nacional Campesina y el modelo corporativista impulsado por el PRI desde los tiempos del general Lázaro Cárdenas, y también con la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) de Cuba.

b. Una organización que en la década pasada intentó asumir casi una representación corporativa del sector, en tanto buscaba reflejar la política de «unidad nacional» que los sandinistas impulsaban, o sea un interlocutor del Estado revolucionario en el campo. Aunque esto se frustró debido a que, por lo general, el grupo dirigente del Ministerio de Agricultura no incorporó a las decisiones de las políticas a los cuadros de la UNAG.

c. Una organización de pequeños y medianos productores en tanto fracciones «plebeyas» del campo al estilo de organizaciones de agricultores de países del Cono Sur, o, más recientemente, UPANACIONAL en Costa Rica, o AHPROCAFE en Honduras.

d. Una organización campesina más clásica en el sentido de buscar representar e incorporar al campesinado, especialmente a los más pobres, de perfil semiproletario, donde la lucha por la tierra juega un papel central.

e. Luego de la derrota electoral del sandinismo se refuerza otro

papel ya iniciado anteriormente, como son las tareas económicas en el campo del abastecimiento, comercialización y, potencialmente, las actividades de financiamiento.

En consecuencia, estas cinco dimensiones están presentes en la constitución de una organización que surge empujada por una movilización política más amplia y por el impulso de un Estado revolucionario. Daría la impresión de que es, en buena medida, algo común a los procesos de reforma agraria profundos de América Latina, quizá reforzado en el caso nicaragüense por la ausencia de organizaciones previas al alza revolucionaria.

Las preguntas fundamentales en torno de la UNAG pasan por la posibilidad o no de los medianos productores de alcanzar dos metas: incorporar plenamente a sectores campesinos más pobres, incluyendo a sectores desmovilizados de la «contrarrevolución»; y el desafío de articular instituciones económicas que potencien la capacidad productiva de los pequeños y medianos productores.

El contexto de posguerra es difícil: hay una profunda fragmentación del poder político y estatal que puede «feudalizar» a Nicaragua o llevarlo a escenarios de violencia al estilo colombiano, e iniciativas de ajuste estructural, con sus consecuencias de vulnerabilidad y diferenciación al interior del campesinado.

LA EXPANSIÓN CAFETALERA HONDUREÑA

En el caso hondureño es importante destacar tanto el fuerte dinamismo de la producción cafetalera, con las tasas de crecimiento más altas de Centroamérica en los 70 y fines de los 80, como una estructura productiva muy distinta a la del resto del istmo.

La expansión cafetalera hondureña presenta tres características que la diferencian marcadamente de las otras estructuras cafetaleras centroamericanas: es una producción fundamentalmente de pequeños y medianos agricultores; su nivel tecnológico es muy bajo; y existe un fuerte dinamismo de tipo extensivo, debido a la expansión del número de productores y de la superficie cultivada.

Este tipo de producción cuestiona el análisis clásico de la conformación de las estructuras agrarias agroexportadoras centroamericanas. ¿Por qué la tardía expansión cafetalera hondureña? ¿Cuáles son los factores explicativos de la relativamente reciente conversión de Honduras en un país «cafetalero»? Como respuesta se suele mencionar dos factores.

El primero es el impacto del crecimiento explosivo de la actividad cafetalera de mediados de los años 70 y, posteriormente, la iniciación del programa de renovación de cafetales por parte de AID-IHCAFE en los años 80.

El segundo tiene que ver con la naturaleza más estructural de la

propia formación agraria hondureña. Deben destacarse especialmente las consecuencias de la expansión ganadera de los años 60 y 70, que desplazó a importantes sectores campesinos de zonas relativamente planas de los valles, forzándolos a movilizarse hacia las zonas más altas, de frontera agrícola. Este desplazamiento incentivó una economía de subsistencia más centrada en la actividad cafetalera, pues los cultivos de granos básicos se desarrollan en ladera, con un clima más frío propio de las tierras más altas, y generan ingresos más bajos por unidad de superficie. El cultivo del café, en contraste, genera, en un área menor, más ingresos y empleo. Lo que no pudo hacer la reforma liberal de fines del siglo XIX, en el sentido de liberar tierra y fuerza de trabajo para la expansión cafetalera, lo logró la expansión ganadera, aunque fuera como un «efecto no deseado». Pero este proceso no generó una estructura agraria típicamente capitalista, sino que mantuvo al campesinado pequeño y mediano como productor básico. Se recrea así una dominación económica desde la esfera del comercio y el crédito, antes que desde el control directo del proceso productivo.

Lo dicho se vincula con otro elemento determinante de la expansión cafetalera hondureña: el papel del capital comercial. Este adelanta préstamos a los productores para que afronten los gastos de capital de trabajo y de simple subsistencia, con altísimas tasas de interés y con gran capacidad de formar los precios de compra. La amplia red de comerciantes intermediarios, de distintos tamaños, algunos de ellos también productores medianos o grandes, se vincula, a su vez, con un núcleo bastante reducido de casas exportadoras articuladas con los bancos locales y transnacionales de la comercialización de café.

En consecuencia, si tradicionalmente Honduras ha sido pensado como un país «bananero», con las derivaciones económicas, sociales y políticas que ese término conlleva, la emergencia de la actividad cafetalera provocará, de manera similar, cambios importantes en la estructura social rural, tanto más cuanto sus características son bastante diferentes al banano u otras actividades agroexportadoras hondureñas, como la ganadería. Quizá el cambio más importante es el que se refiere a la configuración de las capas propietarias. La producción cafetalera ha significado el crecimiento cuantitativo, y con un peso económico considerable, de un amplio sector de pequeños y medianos productores, separados en lo fundamental del control de la comercialización, beneficio y exportación del café. Con rasgos de subordinación a los capitales ubicados en esas esferas, diferenciándose claramente del tipo de situaciones encontrables en otros productos de exportación.

Esta diferenciación entre capitales pequeños y medianos en la esfera de la producción, por un lado, y el control del capital comercial y de préstamo, por otro, crea condiciones estructurales para tensiones entre fracciones propietarias, abriendo espacios de reforma susceptibles de mejorar los precios recibidos por los productores. Eso se podrá hacer

tanto por una mayor intervención estatal como por una presencia más directa de los productores, como se insinúa a partir de 1989 con la adquisición de un gran beneficio de café por parte de AHPROCAFE (organización gremial de los pequeños y medianos cafetaleros) y su participación directa en la comercialización externa.

Junto a los cambios existen también elementos de «estabilidad» generados por esta estructura cafetalera.

Por un lado, su carácter «horizontal» —más de 66,000 productores— la convierte en la actividad agropecuaria que más patrones o empleadores genera, la segunda en relación a los trabajadores por cuenta propia. Además, ha creado el doble de empleo que el banano o el frijol, convirtiéndose en una importante fuente de ingresos monetarios tanto para pequeños y medianos productores, como para la mano de obra asalariada que absorbe.

Por otro lado, recrea el sistema tradicional de dominación en las zonas rurales hondureñas. En otras palabras, refuerza el clientelismo entre una cúpula de grandes comerciantes y exportadores —con conexiones internas y externas importantes— y varios miles de intermediarios ubicados en las cabeceras departamentales y municipales, con un amplio número de pequeños y medianos productores que, a su vez, reproducen las relaciones de subordinación hacia campesinos más pobres y jornaleros sin tierras. Aparentemente se reproduce el mismo perfil delineado por el sistema político tradicional con los grandes latifundistas ganaderos y sus clientelas. Sin embargo, la naturaleza del enfrentamiento —la apropiación del precio internacional del café— genera una dinámica distinta, dando lugar a un desarrollo organizativo renovador en el agro hondureño.

COMENTARIOS FINALES

Sobre el acceso a la tierra

Tanto en Nicaragua antes de 1979 como en el caso de la expansión cafetalera hondureña, jugó un importante papel la incorporación de nuevas tierras a la producción. Se trata de tierras de frontera agrícola, de frontera interna de las fincas, o de la incorporación efectiva a la producción comercial de áreas previamente aisladas por falta de vías de comunicación. En Nicaragua, entre los 50 y fines de los 70 la superficie en fincas más que se duplicó. Los otros países de Centroamérica, con desigual intensidad, experimentaron procesos similares (con la clara excepción de El Salvador). Fenómenos análogos han ocurrido en casi todos los países de América Latina, en claro contraste con una imagen bastante estática —y aún dominante— acerca de la estabilidad de las áreas agropecuarias, cuando la realidad muestra un gran dinamismo.

Precisamente la emergencia de capas de pequeños y medianos pro-

ductores se explica por estas posibilidades de acceso a la tierra; y los mecanismos que se utilizan (apropiación de tierras nacionales, compras y ventas entre campesinos, compra y venta de «mejoras», etcétera) no son generalmente estudiados o tomados en cuenta en la formulación de políticas públicas, fundamentalmente en las de orientación «progresista».

Acumulación «vegetativa» e «industrial» de capital en el agro

En relación con lo anterior y vinculado al tema de las «vías» de desarrollo y el papel de los pequeños y medianos agricultores, está la discusión de las formas de acumulación en el campo.

Es importante distinguir dos grandes modalidades de acumulación: la «vegetativa» y la «industrial». En el primer caso se trata de situaciones en las que el trabajo vivo se dedica a procesos de crecimiento de plantaciones permanentes o animales que son, a su vez, parte del acervo de capital (por ejemplo, plantaciones de café, ganado o incorporación de nuevas tierras a la producción). Conceptualmente, puede decirse que el capital incrementado no surge de la adquisición de un bien con «trabajo muerto incorporado», sino de la combinación de trabajo vivo y procesos biológicos, junto con algunos insumos, medicinas, etcétera. La expansión nicaragüense (antes de 1979) y la cafetalera hondureña, están muy conectadas a esta modalidad.

La segunda modalidad es la que generalmente registran las cuentas nacionales (tractores, riego, construcciones). Aquí las formas son más típicamente industriales (adquisición de bienes con un valor previamente incorporado), lo que supone un capital previamente ahorrado para adquirir esos bienes o créditos para ese fin.

El papel del capital comercial

Ya hemos mencionado el doble papel del capital comercial en estas experiencias (facilitador/subordinador). Sólo falta indicar, en relación al caso nicaragüense —pero que puede ser extensivo a otras experiencias latinoamericanas—, el papel reducido del capital comercial estatal, en situaciones en las que se intenta tener una presencia significativa en la intermediación. Pensamos en las severas dificultades burocráticas (la falta de un personal idóneo) y técnicas (comprar en lugares alejados, formas de pago, etcétera) para una intervención masiva del Estado en el mercadeo de los productos campesinos, principalmente de alimentos básicos.

Alternativas de desarrollo hacia el campesinado

En la década pasada, en el contexto de graves conflictos político-militares, se produjo un crecimiento y diversificación de las formas de

organización de los sectores populares centroamericanos, principalmente en las organizaciones comunales o territoriales, campesinas y organismos no gubernamentales nacionales e internacionales.

Desde los años 30, por lo menos, existieron en distintos lugares de América Latina iniciativas estatales de participación activa en la economía y en la movilización popular, incluyendo procesos de reforma agraria. Se reflejaban en esas iniciativas los intereses de grupos propietarios emergentes y sectores medios en ascenso, que convocaban a la movilización social para enfrentar a núcleos de las clases propietarias locales o externas. En Centroamérica este proceso no tuvo semejante intensidad, pero conoció momentos en los que este fenómeno se hizo presente: Guatemala (1944-54), Costa Rica luego del 48; Panamá; en Honduras, en algunos momentos de los regímenes militares; y no se podría descartar totalmente a la Nicaragua sandinista, aunque es necesario reconocer diferencias muy específicas.

El dilema ante estos regímenes pasaba por el balance entre las ventajas del empuje estatal y las obvias consecuencias de movilización cooptada.

Existe actualmente un agudo dilema entre las fuertes tendencias a la vulnerabilidad y marginación que el entorno neoliberal crea principalmente para el campesinado, y las posibilidades latentes de organización —con mayor autonomía que en el pasado—, de diversificación y de capitalización de estos grupos campesinos, a partir de proyectos cooperativos que enlacen de manera más favorable el mercado nacional, regional y los espacios internacionales. La apuesta no es fácil, y no hay certeza de que existan en la sociedad civil las condiciones institucionales (organizaciones gremiales, ONG, etcétera), suficientes y necesarias para emprender con éxito una aventura de este tipo.

Lo que parece central para emprender iniciativas como las descritas es el papel de los medianos productores en varias direcciones: a) diversificación de productos y/o métodos de producción; b) impulso a formas cooperativas en la comercialización y el crédito; c) enlace con iniciativas de las ONG nacionales e internacionales. Obviamente, el dilema es siempre el mismo: si se abre o no un espacio para los grupos más pobres, tanto en su situación material como de representación de intereses. La pregunta es si el «viejo» clientelismo hacia el Estado y la Iglesia es reemplazado por el «nuevo» clientelismo hacia las ONG y los medianos productores.

Diego Piñeiro

REFLEXIONES (IM)PERTINENTES SOBRE EL FUTURO DEL AGRO URUGUAYO

En los últimos años son varios los trabajos en los que hemos analizado la evolución del sector agropecuario, describiendo las transformaciones que han estado ocurriendo en él y analizando, a partir de los cambios económicos, la recomposición de las clases en el campo, el papel del Estado y el de las organizaciones agrarias, la cuestión tecnológica, los movimientos de población, etcétera. En esos trabajos hemos tratado, en general, de proveer la información empírica para sustentar nuestros puntos de vista y afirmaciones. En este artículo, en cambio, nos preocupa más la prospectiva. En el primer apartado resumimos la evolución del sector en la décadas recientes. En una segunda parte intentamos una prospectiva del sector. Y en un apartado final, y desde una perspectiva académica, sugerimos temas alrededor de los cuales deberíamos centrar nuestra atención en el futuro.

LOS CAMBIOS EN EL AGRO EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Es un lugar común decir que el sector agropecuario uruguayo está estancado porque ha experimentado en las últimas décadas un lento crecimiento, equiparable al de la población. Menos fácil es ponerse de acuerdo en las razones que explican dicho estancamiento. En realidad, este estancamiento económico global esconde dos movimientos diferentes: el estancamiento de la producción hegemónica, la ganadería, y el crecimiento bastante dinámico de una serie de rubros agroindustriales vinculados a los mercados externos.

Pero aun decir que la ganadería está estancada puede ser una sobresimplificación. Es cierto que la producción física está detenida desde hace cincuenta años en 70 kg de carne equivalente por hectárea. Hay coincidencia en señalar que en realidad es un «estancamiento dinámico»

porque se alternan fases de crecimiento de los *stocks* y de las inversiones con fases de destrucción de las existencias ganaderas. Es cierto que hay indicadores tecnológicos como la existencia de pasturas artificiales, que ha oscilado en sólo el 10% de la superficie de pastoreo. Y que la mayoría de los indicadores de inversión en la ganadería tampoco muestran cambios. Sin embargo la productividad del trabajo parece haber crecido consistentemente. Esto implicaría que han ocurrido cambios técnicos, aunque fuesen regresivos desde el punto de vista agronómico, que han aumentado la extensividad de la producción ganadera, de tal manera que hoy se emplean menos trabajadores para producir la misma cantidad de carne equivalente. Esto ha aumentado la ganancia capitalista. Por lo tanto, un sector estancado puede dar como resultado ganaderos que igual realizan una ganancia, si bien esta estará fuertemente centrada en el aprovechamiento de la tierra como recurso natural (renta absoluta) antes que en una ganancia generada por la inversión y el trabajo (trabajo muerto y trabajo vivo) aplicado sobre la tierra.

El estancamiento de la producción física ha terminado reflejándose en las exportaciones. Durante todo este siglo las llamadas «exportaciones tradicionales» de carne y lana representaron el 80% de las exportaciones totales del país. En las últimas dos décadas y a partir de una política que intentó impulsar todo tipo de exportaciones, estas se triplicaron. Este crecimiento estuvo sustentado en las exportaciones no agrarias, con lo cual las exportaciones tradicionales representan hoy sólo el 40% de las exportaciones totales. De modo que el elemento central sobre el cual se asentaba el poder hegemónico de los ganaderos se ha visto modificado en años recientes. Es cierto que el 40% de las exportaciones sigue siendo una porción considerable, y lo es más aún que la experiencia política de este grupo social y sus vinculaciones con otros grupos de poder en la sociedad hacen que todavía hoy sigan siendo el grupo hegemónico en el agro. Pero ya no es lo mismo.

Mucho hemos debatido acerca de la racionalidad de los ganaderos. ¿Cómo se explica que los estancieros mantengan a la ganadería en estado de reproducción simple? Desde los gremios ganaderos la argumentación es que un Estado intervencionista y voraz extrae del subsector, vía impuestos y detracciones, la ganancia. Con esto desalienta la inversión e inclusive impide la obtención de ganancias para reinvertir. Hay suficiente evidencia como para sostener que esto no es así y que en realidad los estancieros obtienen ganancias, que se reinvierten fuera del sector. Y cuando se reinvierten en el sector es principalmente para comprar más campo.

Además de una nula o escasa reinversión, y de un escaso énfasis en el desarrollo tecnológico, los ganaderos se han opuesto siempre a medidas anticíclicas que estabilizando los precios a mediano y largo plazo pudiesen favorecer la reinversión. ¿Por qué este comportamiento?

Una interpretación reciente adelantaba la hipótesis de que en realidad los estancieros tenían un comportamiento especulativo más que productivo. Dadas las bruscas y pronunciadas variaciones en los precios del ganado, una buena comercialización podía dejar más ganancia que cualquier mejora tecnológica. La posesión de *stock*, es decir, la capitalización en semovientes, se transforma así en el eje de su lógica especulativa. Por ello no invierte ni aplica nuevas tecnologías, ni mejora la base alimenticia, porque cualquiera de estas iniciativas es una aventura que puede terminar mal frente a las variaciones en los precios. Como siempre que un ganadero gana hay otro que pierde, el mecanismo es de suma cero. El sector en su conjunto se estanca, pero hay algunos ganaderos que ganan. Otros pierden, y al que le sucede esto en repetidas ocasiones (en que la calidad de los recursos naturales es una variable fundamental) debe salir del negocio. Por ello también hay un proceso gradual de concentración de la tierra aun en las zonas ganaderas.

Si la lógica individual predominante en la ganadería es la de la especulación, la lógica colectiva expresada por las poderosas organizaciones ganaderas es la de presionar sobre el Estado para obtener recursos de la sociedad, que entienden que «legítimamente» les corresponden. Disminución de la presión impositiva, facilidades crediticias, condonación de deudas: estos son, entre otros, sus principales reclamos. Su ideología es la del libre cambio, la del antiestatismo y la libre empresa. Su forma de actuar: el *lobby*. Estas actitudes y comportamientos se corresponden bien con una lógica especulativa a nivel individual.

Decíamos antes que había una serie de rubros integrados a cadenas o complejos agroindustriales, orientados a la exportación, que, en contraste con la ganadería, han experimentado un crecimiento importante. La producción de arroz, la lechería, la cebada cervecera, los citrus, la soja y la avicultura son los rubros más dinámicos. El arroz es hoy el tercer rubro de exportación, inmediatamente después de la carne y la lana. En la última década las exportaciones de estos rubros dinámicos pasaron de representar el 9 al 13% de las exportaciones totales del país. Pero tal vez más importante que su impacto en las exportaciones sea su presencia paradigmática de los procesos de modernización agraria que el país requiere. En los últimos años, en estos rubros ha habido un incremento sostenido en la productividad del suelo y del trabajo, fuertes inversiones agroindustriales, inversiones en bienes agrícolas y en investigación y desarrollo tecnológico (en algunos casos llevada a cabo por el sector privado). El crecimiento de estos rubros ha sido aún más considerable en términos de volúmenes físicos de producción, satisfaciendo todos ellos ampliamente la demanda interna, además de proveer a las exportaciones. La vinculación a las agroindustrias ha ido en incremento: si en 1970 el 65% de la producción agropecuaria

se volcaba a algún tipo de transformación agroindustrial, quince años después esa proporción es del 83%.

Sin embargo, es preciso hacer notar que algunos de estos complejos agroindustriales son en realidad complejos incompletos. El mejor ejemplo de lo que decimos es el de la soja. En el Uruguay se produce soja con una tecnología y con insumos importados desde el Brasil. La producción sin procesar se exporta al Brasil. La importación de insumos y la exportación del producto se realiza por una amplia frontera terrestre con muy pocos controles. Incluso se estima que hasta el 60% de la producción es realizada por empresarios brasileños que cruzan la frontera con sus equipos para arrendar tierras más baratas en nuestro país y en ocasiones hasta traen su propia mano de obra. En realidad debemos ver este complejo como una parte de la fase agraria del complejo brasileño de la soja.

En el caso de la cebada cervecera, las empresas que controlan la industrialización y la exportación de maltas y cervezas son de origen brasileño, y su lógica es la de una filial de las empresas matrices brasileñas. En el caso del arroz la producción e industrialización se hacen con capital nacional pero el tipo de arroz producido —y, por ende, el paquete tecnológico, si bien adaptado a las condiciones del país— está adecuado a las necesidades del mercado externo. En el citrus el núcleo del complejo está constituido por unas pocas empresas de capital extranjero, cuyas casas matrices están en Europa y que han invertido en el Uruguay para aprovechar la producción a contraestación del hemisferio sur.

La lechería es, por ahora, el complejo agroindustrial que genuinamente se puede considerar tal. Los demás tienen características de complejos incompletos, en el sentido de que en Uruguay se lleva a cabo sólo una parte del proceso agroindustrial. Pero además, estos complejos incompletos se desarrollan sobre una base física limitada: en el arroz intervienen sólo 300 productores; 300 también en la soja; 443 en los citrus; 1,300 en la cebada cervecera, etcétera. Sólo en la lechería la base es más amplia, ocupando a 9,000 productores cuando el total de productores agropecuarios del Uruguay fueron 54,800 en 1990. La tendencia parecería ser a concentrar aún más la base productiva.

¿Quiénes son los agentes económicos en estos complejos agroindustriales? Aunque es difícil realizar una única caracterización, diríamos que predominan los empresarios agrícolas formados por estratos sociales más bien jóvenes, con mejores niveles de instrucción, muchos de origen profesional, que ponen fuerte énfasis en la innovación tecnológica, controlan directamente los procesos productivos y poseen un fuerte sentido de autoidentificación por oposición al empresario ganadero. Sin embargo, no debemos olvidar que, aunque marginales, también hay algunos agricultores familiares capitalizados (en la lechería, en la

cebada y en los citrus) y que, en contraste, en el caso de la avicultura los productores son casi asalariados con tierra de las empresas procesadoras.

Las organizaciones sociales de estos productores integrados a cadenas y complejos agroindustriales responden a una organización por producto. Han crecido en importancia en los últimos años, siendo los interlocutores del gobierno y de los industriales en las negociaciones por el precio de los productos o para determinar los cupos de exportación. Sin embargo, su visión gremial está limitada a los problemas vinculados a sus productos, careciendo de una apreciación más global de la problemática agropecuaria y económica nacional. Aún más: en tres rubros (cebada, avicultura y citrus) no hay organizaciones de los productores de la fase agrícola. Es posible que esto se deba a la fuerte presencia de la industria procesadora, y a que el vínculo entre industria y agricultor esté establecido mediante el contrato de producción. Es nuestra hipótesis que la existencia de este contrato que regula las condiciones de producción y las relaciones entre la producción agraria y la industrial, cuando se suma a la prescindencia del Estado en la etapa agrícola del complejo, hace que una organización empresarial agrícola sea prescindible.

Una problemática totalmente diferente es la de la agricultura familiar, y para comprenderla es preciso retroceder un poco en la historia agraria del Uruguay. En las postrimerías del siglo pasado se impone un modelo de desarrollo agrícola con predominio absoluto de la estancia ganadera, como forma en que el capitalismo agrario se inserta en los mercados mundiales. En las primeras décadas de este siglo, el «batllismo» logra rearticular el debate del modelo de desarrollo agrario prevaleciente. Impulsa el crecimiento de la agricultura familiar, en coexistencia con la estancia ganadera, como forma de proveer de alimentos a una creciente población urbana. Esta coexistencia de las dos formas de producción no deja de ser una tensión, una pugna, librada desde lo ideológico y lo político, entre los estancieros y el «batllismo».

Los cambios que se comienzan a procesar en la década del 60 anuncian una redefinición de la relación entre ambas formas de producción. La política liberal, abiertamente aplicada a partir del gobierno militar de la década del 70 y posteriormente continuada por los gobiernos constitucionales de la década del 80, modifican el papel asignado a la agricultura familiar en el proceso de acumulación capitalista. La necesidad de competir en los mercados externos y de facilitar la acumulación del capital empresarial impulsa medidas tendientes a provocar la caída del salario real. La reducción del precio de los alimentos para facilitar la reproducción de los trabajadores en las nuevas condiciones salariales se realiza importándolos toda vez que se considere necesario. Dicha disminución de los precios acrecienta las dificultades de la agricultura familiar para reproducirse. La emigración desde el campo reforzará las

tendencias a la caída salarial por crecimiento de la masa de desocupados. Las cifras censales muestran que mientras las empresas capitalistas de más de 1,000 hectáreas quedan inamovibles, en alrededor de 3,800 a lo largo del siglo, los agricultores familiares que ocupan predios de menos de 100 hectáreas crecen hasta llegar a los 67,000 en 1956, para luego comenzar a disminuir, acrecentándose la tasa de desaparición en las décadas del 70 y del 80. El último censo, de 1986, detecta sólo 36,000 agricultores en predios de menos de 100 hectáreas.

Nuestro principal argumento es que, más allá de la voluntad de los actores sociales que encarnan a la agricultura familiar, estamos presenciando el fin de un modelo de desarrollo agrícola que cubrió un amplio período histórico y que combinaba la existencia de empresas capitalistas en los sectores competitivos de la actividad agropecuaria (principalmente la estancia ganadera), con la presencia de formas no capitalistas de producción volcadas al mercado interno representadas por los agricultores familiares. El punto que es preciso enfatizar es que la agricultura familiar fue una creación del capitalismo agrario en cierto período de nuestra historia y no una pervivencia de campesinados de origen étnico, como puede ser en otros países de nuestro continente. Así como la agricultura familiar fue producto de una etapa del desarrollo capitalista del Uruguay, hoy, que estamos en un período distinto, la agricultura familiar deja de tener funcionalidad económica y política y entra en una etapa de franca declinación. El carácter subordinado, no hegemónico, de los actores sociales de la agricultura familiar ha obstaculizado una efectiva acción política y gremial para que esto no sucediese.

Uno de los indicadores más claros del proceso de maduración del capitalismo agrario que se está experimentando en el Uruguay son los cambios en la composición de la fuerza de trabajo. Mientras la fuerza de trabajo total en el agro ha descendido (indicando la existencia de cambios tecnológicos) como consecuencia de la fuerte disminución de trabajadores familiares, los asalariados han aumentado en número pasando de 82 mil en 1975 a 103 mil diez años más tarde. Además, si bien la información censal es muy pobre, a través de trabajos monográficos e investigaciones empíricas también sabemos que las tendencias son a un aumento de los trabajadores temporales y a una disminución de los permanentes. La comparación de los censos agrícolas y de población también permite inferir que está ocurriendo una urbanización de los trabajadores rurales.

Las organizaciones sociales de los trabajadores asalariados rurales han tenido muchas dificultades en constituirse como tales y en ejercer su tarea reivindicativa. Por un lado, el 70% de los trabajadores asalariados registrados por los censos agropecuarios trabajan en la ganadería. La extensividad de la ganadería, el clientelismo y la cerrada oposición patronal han hecho imposible la tarea de organizar a estos trabajadores.

En cambio, en aquellos ámbitos laborales en que la densidad de los trabajadores es mayor y en que las patronales tienen características más modernas se ha logrado la creación de sindicatos de trabajadores rurales (trabajadores del arroz, de la caña de azúcar, de la remolacha azucarera, de la lechería, de los frutales y de las huertas, del tabaco, etcétera). Incluso existe una federación de sindicatos rurales de representación nacional. Sin embargo, se estima que los afiliados sindicales no pasan del 8% de la fuerza laboral.

Para resumir lo que hemos venido diciendo en cuanto a las transformaciones ocurridas y las tendencias discernibles en las clases sociales agrarias, apreciamos, del lado de la burguesía agraria, que la tradicional hegemonía de los ganaderos está ahora cuestionada por su propio debilitamiento y por el crecimiento de los empresarios agrícolas ligados a los nuevos rubros exportables. Aunque, sin duda, los ganaderos aún conservan dicha hegemonía. Pero otros empresarios, que en ciertos aspectos tienen intereses contradictorios con los ganaderos, hoy hacen oír sus demandas. La importancia de estos empresarios agrícolas reside en que muestran que es posible la modernización del agro uruguayo sobre la base de la inversión tecnológica. Por otro lado, la declinación de la agricultura familiar muestra el fin de un modelo de desarrollo agrario que predominó en la primera mitad de este siglo, sustentado en la complementación de la estancia ganadera produciendo para la exportación, con la agricultura familiar produciendo para el mercado interno. Con él se agota una forma de apropiación y distribución de la tierra y de las ganancias. Parte del problema agrario actual es que no están terminadas de definir las características del nuevo modelo de apropiación y distribución de la tierra y las ganancias. Por último, mientras los asalariados del agro crecen en número, sus organizaciones no han tenido el mismo desarrollo, debido a la dispersión geográfica, el clientelismo y la oposición patronal.

LA CUESTIÓN DEL ESTADO Y EL AGRO

Es posible distinguir cambios sustanciales en la política estatal hacia el agro en las últimas décadas. Sin embargo, para comprender estas tendencias, sus diferencias y sus variaciones es preciso enmarcarlas en la correlación de fuerzas existente entre los distintos grupos sociales que influyen sobre la política del Estado. Como decíamos, si bien la hegemonía es ejercida por los estancieros vinculados a la ganadería, la emergencia de los grupos empresariales vinculados a las agroindustrias de exportación recorta aquella hegemonía. Tampoco podemos dejar de considerar la presencia de los agricultores familiares que, aunque desde una situación subordinada, no dejan de tener fuerza a través de sus organizaciones sociales o como votantes en los períodos electorales. En concreto, creemos que es necesario analizar la política estatal

en términos de las contradicciones entre grupos y fracciones de clase con intereses en el agro.

El punto de partida de los cambios en la política agraria se puede fijar en 1978, cuando en pleno gobierno militar se decreta un paquete de medidas que inician el proceso de liberalización en el sector agropecuario. Podemos distinguir cuatro tipos de tendencias en la política agraria. En primer lugar, aquella a la desregulación entendida como un retiro gradual de la intervención del Estado en los mercados de productos, financiero, de tierras y de fuerza de trabajo.

Si bien se comenzó por el mercado de productos, liberalizando el comercio interno de las carnes y de otros bienes como los productos hortícolas, es preciso apuntar que la desregulación tampoco ha sido completa y que en ella ha habido contradicciones. Por ejemplo, en el mismo momento que desregulaba el comercio de las carnes, el Estado comenzó a regular el abastecimiento de leche a la población. Es más: en la base del asombroso desarrollo de la industria láctea en los últimos años está la fijación de precios anticipados de la leche, en función del aumento de sus costos. Inmediatamente después de que el Estado se retira de la regulación de los precios de una serie de productos, también comienza a retirarse de la regulación del mercado del dinero. Cada vez más, las tasas de interés serán fijadas por la banca privada, desapareciendo el subsidio que tenían los créditos agrarios. Sin embargo, el Estado ha intervenido en varias ocasiones para facilitar la refinanciación de los deudores de la banca oficial y privada, impidiendo la quiebra de aquellas empresas más endeudadas y cediendo a la presión de organizaciones gremiales y políticas.

En materia de política de tierras y a los fines prácticos, ha cesado el apoyo estatal a la colonización pública. Se está promoviendo en este momento una nueva ley de arrendamientos rurales que no fija plazos para los arrendamientos de tierras. De esta manera se intenta que el alquiler de la tierra sea realizado por un contrato privado entre las partes, como cualquier otro bien transable, con un mínimo de regulación legal. En el mercado de trabajo, sin embargo, los salarios rurales se siguen fijando administrativamente por el Estado. Esta es una concesión a las organizaciones gremiales ganaderas, que se han opuesto a que los salarios rurales sean negociados entre las partes, en las comisiones salariales, como ocurre en el caso de la mayoría de los trabajadores. La intención es clara: impedir la organización de los trabajadores rurales, que sería fortalecida por una negociación salarial.

La segunda tendencia clara de la política estatal en las últimas dos décadas ha sido el impulso a las exportaciones agrarias no tradicionales. Esta no es una política aislada, sino que se inscribe en una más general de impulso a las exportaciones que le ha permitido al país triplicarlas en los últimos años. En el agro podemos citar, sin ánimo de ser exhaustivos, el ya mencionado apoyo a la lechería con la

fijación anticipada de los precios internos en función de los costos; el apoyo a la producción arrocerá a través del reintegro a las exportaciones; o las facilidades a la avicultura para importar, libre de impuestos, los cereales para la alimentación de las aves. Pero también ha habido políticas de apoyo indirectas, como han sido las inversiones públicas para las obras de regadío del arroz, o la electrificación y los planes de inversión en caminería en la cuenca lechera. Esta política de apoyo a las exportaciones no tradicionales ha disminuido a partir de mediados de la década del 80. En la actualidad, por ejemplo, se han retirado los subsidios a la producción arrocerá y desde el gobierno se advierte que este tipo de apoyos desaparecerán.

La tercera tendencia que queremos destacar es la privatización de las funciones estatales. Como viene ocurriendo también en otros ámbitos, en el agro el Estado está resignando funciones que con anterioridad le estaban reservadas. El ejemplo más claro es la investigación agrícola. Hace escasamente dos años el sistema de investigación agrícola estatal fue reconvertido, transfiriendo estas funciones (y todos los recursos) a una entidad cuyo consejo directivo está integrado por tres representantes del Estado y dos de las organizaciones de productores, pero que opera en el ámbito del derecho privado. Otro ejemplo es el caso del complejo vitivinícola que había sido históricamente regulado por una dependencia estatal. Hace dos años se crea el Instituto Nacional de la Vitivinicultura, en cuya comisión directiva el Estado queda en minoría frente a los intereses privados representados por las organizaciones de productores y bodegueros y que asume todas las funciones de regulación, control y estímulo al complejo vitivinícola. Ejemplos parecidos se podrían citar para otros ámbitos de la producción agropecuaria.

Finalmente, la cuarta tendencia que quisiéramos destacar es en materia de política impositiva. Hacia fines de la década del 60 el Uruguay tenía un sistema impositivo fuertemente resistido por los gremios empresariales ganaderos, basado en la imposición a la productividad media de la tierra. Durante las décadas del 70 y del 80, y a través de cambios graduales en el sistema impositivo, se pasa de gravar la tierra a gravar la ganancia. La gradualidad de este cambio no puede entenderse de otra manera más que a la luz de las contradicciones entre los ganaderos (favorables a gravar la ganancia y no la tierra) y los empresarios agrícolas vinculados a los rubros agroindustriales, que preferirían que se hubiese mantenido la imposición a la tierra. Sin embargo, estos cambios deben entenderse como inscritos en una tendencia más general, que sin duda comparten todos los sectores de la burguesía agraria, de minimizar la imposición al capital para gravar las ganancias.

Para finalizar los comentarios referidos a la cuestión del Estado y las políticas agrarias, quisiéramos destacar que las tendencias anotadas, pero en particular las de desregulación, si bien son pretendidamente neutras, en la práctica no lo son, pues al colocar en igual situación a

productores con muy distinta capacidad económica actúan en contra de aquellos productores más débiles.

PROSPECTIVA

La integración regional

Cualquier análisis prospectivo que realicemos para el Uruguay debe tener en cuenta la cuestión de la *integración regional*. No es el objetivo de este artículo discutir este acuerdo internacional, pero resulta inevitable detenemos brevemente para señalar sus puntos principales.

En el mes de marzo de 1991, apenas un año después del inicio de las negociaciones, se firmó el Tratado de Asunción entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este luego sería ratificado por los Parlamentos respectivos. Con este tratado se pone en marcha un complejo proceso de negociación entre los cuatro países, que debe concluir el último día de 1994, y cuya idea central es la de la integración económica entre los países firmantes.

En realidad, la profundidad y la extensión de los acuerdos integracionistas son parte de la negociación futura. En términos comparativos, este proceso de negociación es absolutamente diferente al realizado por los países de la Comunidad Económica Europea, que durante veinte años fueron negociando acuerdos parciales para llegar a la integración económica en 1992. De modo que si bien se habla de integración regional, qué se integrará y cómo se integrará deberá ser decidido en las negociaciones de los próximos años. ¿Será sólo una unión aduanera que permita la libre circulación de productos entre los cuatro países, o será una unión económica en la cual además de los productos también haya una libre circulación del capital y del trabajo? ¿Se profundizará aún más la integración acordando uniformar el sistema impositivo, de seguridad social, la política monetaria, etcétera?

En este momento, y en un mar de declaraciones más o menos optimistas en torno de la integración, es aventurado concluir sobre estos temas. Se sabe que en el plazo de los próximos cuatro años se deberán disminuir gradualmente los aranceles de importación entre los cuatro países, de modo de llegar al 1º de enero de 1995 con arancel cero entre los signatarios del acuerdo. Sólo quedarán protegidos una lista reducida de productos, que cada país acordó previamente proteger. En cambio se debe acordar, también en ese plazo, un arancel externo común a los cuatro países.

Para un pequeño país como Uruguay, en cuyo comercio externo las exportaciones a los países vecinos representan el 35% del total, el MERCOSUR significa un hito fundamental en el futuro económico, político, cultural y social. La discusión es si estos cambios serán beneficiosos o perjudiciales o, más bien, a quiénes beneficiarán y a

quiénes perjudicarán. Uno de los efectos inmediatos del Tratado es que se están realizando una catarata de estudios, en general por producto, tratando de determinar la competitividad de los distintos rubros industriales, agrícolas, de servicios, etcétera.

La experiencia de la Comunidad Económica Europea muestra que el sector agropecuario es uno de los más difíciles de integrar. Los estudios preliminares realizados sugieren que los rubros competitivos del agro uruguayo serían la carne, la lana, la leche, el arroz, la cebada cervecera y los citrus. Sobre los demás rubros hay dudas, mientras está claro que la producción de azúcar y la vitivinicultura tendrán grandes dificultades para sobrevivir. Sin embargo, la impresión general es que el Uruguay debe y puede competir sobre la base de la calidad. De modo que aun para los vinos, se dice que se podría competir con los finos. Por lo tanto, en la viticultura, así como en otros rubros cuestionados, la palabra dominante es *reconversión*. Los agricultores y las agroindustrias uruguayas deberían reconvertirse hacia productos de alta calidad en el mismo rubro, o deberían cambiar de rubro migrando hacia aquellos en que se supone sí tendrán competitividad internacional. Como veremos, quién puede reconvertirse y quién paga los costos de la reconversión es el nudo de todo el debate sobre el futuro del sector frente a la integración.

Los comentarios que hemos hecho en torno de la integración regional, necesariamente imprecisos e incompletos, contextualizan la discusión de las páginas siguientes, en que intentaré una prospectiva para la agricultura uruguaya. De más está decir que si siempre es difícil realizar una prospectiva, lo será más aún en este momento con el nivel de indefinición que ha introducido el MERCOSUR.

La cuestión del Estado

Parece claro que nos estamos dirigiendo hacia un nuevo tipo de Estado y hacia una nueva modalidad de relación entre el Estado y la sociedad. Existe la sensación generalizada de que el tipo de Estado que surgió principalmente a impulsos del modelo de industrialización sustitutiva, con altos niveles de intervención en la economía y para asegurar el bienestar de la sociedad, está llegando a su fin. Las corrientes ideológicas y políticas que propugnan el achicamiento del tamaño del Estado y la privatización de las actividades económicas realizadas por el Estado y de los servicios públicos, están predominando en nuestra sociedad, con una «ayudita» de los organismos internacionales como el FMI, el BM, el BID, etcétera.

Es difícil separar los discursos ideológicos, empleados para convencer a la población de que los cambios en el Estado son imprescindibles, de lo que en realidad está sucediendo. Por ejemplo, si observamos lo que viene ocurriendo en relación al agro y al Estado uruguayos, cabe

la duda de si realmente está cesando la intervención del Estado en el agro o si sólo se está modificando la modalidad de intervención. A nuestro juicio, el sector empresarial emergente, vinculado a las agroindustrias, sí tiene una nueva concepción del papel del Estado, que no es la misma que la de los ganaderos. Estos últimos, si bien declaman acerca del tamaño del Estado, su ineficiencia, etcétera, argumentando que son ellos los que lo deben sostener, también reclaman la intervención del Estado para minimizar los riesgos empresariales. Exigen, por ejemplo, la condonación de deudas bancarias, o la reciente exoneración del pago de impuestos por este año, con el argumento de que la ganadería tiene rentabilidad cero. Los empresarios de nuevo cuño desprecian estas argucias. Dicen estar dispuestos a aceptar el riesgo empresarial y tienen confianza en que la innovación tecnológica permitirá generar ganancias. ¿No piden apoyo estatal? Nos parece que piden un apoyo estatal distinto. Por ejemplo, insisten en que es el Estado el que debe asumir los costos de la investigación básica y aplicada, o que es él quien debe establecer un seguro para eliminar el riesgo de que un gobierno cualquiera decida no pagar las exportaciones uruguayas. Parecería que en el fondo la idea que tienen estos empresarios no es muy distinta, si bien sus manifestaciones sí lo son. («Protéjanos el Estado de los riesgos que no podemos controlar y asuma el Estado los costos de aquello que no es pasible de apropiación privada.») Pero ya sea porque se eliminan funciones o actividades que antes tenía el Estado, o porque las nuevas funciones que asumiría serían distintas a las actuales, es innegable que el perfil del Estado uruguayo está cambiando y cambiará aún más.

Las perspectivas para los distintos estratos sociales

La agricultura familiar

En un estudio que realizamos recientemente sobre la viabilidad de la agricultura familiar, concluíamos que las tendencias hacia la fuerte desaparición de este tipo de agricultores continuaría en los próximos años. Si bien en algunos rubros como la ganadería y la lechería se preveía que podrían mantenerse (y aun crecer levemente en la lechería), se adelantaba que las empresas capitalistas entrarían activamente en los rubros más intensivos de la horticultura, la fruticultura y la viticultura. De los rubros agrícolas extensivos (cereales y oleaginosas) ya fueron barridos en las décadas pasadas. Es claro que la integración regional y cómo esta se procese influirá en estas apreciaciones. Por ejemplo, si la lechería se expande a influjos de la demanda ampliada del Brasil, la expansión se puede hacer sobre la base de empresas capitalistas o incorporando a los pequeños productores lecheros. El camino a seguir dependerá de decisiones políticas a nivel del gobierno,

de la capacidad de presión de las organizaciones sociales de los propios pequeños productores lecheros y de cómo se resuelvan los conflictos en las organizaciones gremiales de la lechería. En los rubros intensivos horti-fruti-vitícolas es previsible que algunos agricultores familiares puedan competir eficazmente, introduciendo mejoras tecnológicas y capitalizándose. Hay abundantes ejemplos individuales de que esto puede suceder, aunque posiblemente sea para un grupo reducido de estos agricultores. Por lo tanto, pensamos que el proceso de desaparición de agricultores familiares continuará, si bien en forma contradictoria e iterativa.

Los empresarios

Los estudios que se habían hecho sobre los nuevos empresarios emergentes vinculados a los rubros agroindustriales sugerían que ya estaban afirmados y que posiblemente continuarían creciendo. Sin embargo, las perspectivas de la integración regional han introducido algunas incógnitas en cuanto a cuáles serían los rubros con capacidad competitiva. Es posible que los empresarios se abran paso en los rubros intensivos, que hasta ahora habían sido más bien dominio de la agricultura familiar. Parecería que existe la tecnología y que se están completando los arreglos institucionales para que esto pueda ocurrir. Sin embargo, la integración regional también puede producir una internacionalización de cadenas y complejos agroindustriales. Por ejemplo en la ganadería, hoy aquejada por los altos costos de la industria frigorífica, podría ocurrir que el Uruguay tuviese primordialmente la función de criar el ganado que sería terminado y faenado en las pampas argentinas. En el caso de la soja y del arroz, podría profundizarse lo que ya hoy está ocurriendo parcialmente: que sean producidos por capitales brasileros y como parte del complejo agroindustrial brasiler.

Pero también se podría producir una extranjerización del capital agroindustrial. En la actualidad, con la excepción de la cebada y del citrus, en las restantes cadenas y complejos el capital agroindustrial es nacional. En el complejo lácteo y sacarífero el capital es además cooperario. Esta situación tiene ventajas innegables en el sentido de una mayor democracia económica, que ha permitido extender los beneficios del complejo agroindustrial lechero a un sinnúmero de pequeños productores. Una de las explicaciones para esta situación ha sido el desinterés de las grandes compañías transnacionales de la alimentación para instalarse en el Uruguay, debido al reducido mercado interno. Sin embargo, con la integración regional esta situación cambiará, ya que se constituye un solo mercado con la población de los cuatro países. En el complejo lechero, por ejemplo, ¿no habría interés ahora de la Nestlé o de la Carnation para instalarse en el Uruguay? ¿Podrían resistir las cooperativas la acción de estas compañías?

Los asalariados

Las perspectivas del desarrollo ampliado del capitalismo en el agro hacen prever también la expansión de los asalariados. Por razones estructurales (la desaparición de la agricultura familiar), pero también por razones culturales, lo previsible es que la fuerza de trabajo rural se urbanice gradualmente. La residencia urbana posiblemente facilite una mayor calificación, así como también una mayor sindicalización de los trabajadores rurales. Las dificultades habidas hasta ahora para sindicalizar la fuerza de trabajo rural tal vez se puedan sortear por la vía (que ya se está ensayando) de organizar un solo sindicato de empresa, que aglutine a los trabajadores industriales y rurales de la agroindustria. Sin embargo, es posible que los asalariados de la ganadería continúen dominados por la dispersión y el clientelismo.

Las organizaciones rurales

En un trabajo reciente en el que analizábamos la evolución y las tendencias futuras de las organizaciones rurales en América Latina, notábamos que en las organizaciones campesinas se había pasado de organizaciones sindicales inclusivas, de carácter nacional, que luchaban por la tierra y por el reconocimiento político de los campesinos, a organizaciones locales más bien preocupadas por los problemas de los precios de los productos, los créditos, la comercialización, la tecnología, etcétera. Estudios realizados en México, Perú, Chile y Colombia anotaban estos cambios. En su base estaban los procesos de reforma agraria o de colonización de las décadas anteriores, que modificaron el sentido de las reivindicaciones campesinas. Estos cambios también están vinculados a la etapa del capitalismo agrario de cada país y, en concreto, a la relación entre el capitalismo agrario y las formas no capitalistas de producción. En el Uruguay (y me animaría a decir que también en la pampa húmeda argentina), este pasaje de movimientos agrarios con reivindicaciones políticas a organizaciones reivindicadoras de intereses económicos ocurrió en las primeras décadas del siglo. La explicación de esto está en la temprana consolidación (a fines del siglo pasado) del capitalismo agrario con la estancia ganadera.

A mediano plazo se podrán producir cambios en la forma de organización agraria, tanto de empresarios como de agricultores familiares. La cuestión que se debe repensar es con respecto al Estado.

En efecto, los estudios que hemos hecho sobre las organizaciones agrarias muestran que su principal interlocutor es el Estado. La presión sobre él es una de las razones de existir de estas organizaciones. Es decir, existe una simetría entre el poder del Estado o su centralidad en las decisiones económicas y políticas y el crecimiento y proliferación de organizaciones sociales en el agro.

Si, como prevemos, el Estado uruguayo está cambiando y cambiará aún más, en la dirección de intervenir menos sobre la regulación de la economía, es de esperar que la sociedad y la política también cambien la modalidad de organización de los empresarios y agricultores familiares. Es posible que los agentes del agro tiendan a organizaciones más pequeñas, locales, más preocupadas por el desarrollo de tecnologías agrarias y de gestión y por el intercambio de tecnologías entre sus miembros. En el corto plazo, es previsible que las organizaciones sociales locales y de carácter nacional que representan a los agricultores familiares continúen en el proceso de debilitamiento en que se encuentran ahora. Es notoria la falta de propuestas de estas organizaciones. En cambio, parecería que seguirán creciendo las organizaciones vinculadas al sistema cooperativo en las que están asociados no sólo agricultores familiares sino también empresarios agrícolas. Es en estas organizaciones de multirrepresentación donde está en este momento —y en las que estará en el futuro inmediato— el principal aglutinamiento de fuerzas sociales que tienen en común el no representar a los ganaderos.

Las organizaciones de empresarios agrarios vinculados a agroindustrias (arroceros, lecheros, sojeros, etcétera) posiblemente sean el motor de los procesos de readaptación de la fase agraria de los complejos que exigirá la integración regional. En la medida que conviven en estas organizaciones productores de distinta capacidad económica, y, por lo tanto, con distinta capacidad de readaptación productiva, también serán un ámbito de conflicto y resolución de las tensiones que generarán estos procesos. En las organizaciones de los estancieros no son de esperar cambios en el mediano plazo. Aún son las organizaciones hegemónicas, y lo seguirán siendo mientras no haya cambios de magnitud en el sector agropecuario. Con la integración regional estos cambios podrían comenzar a gestarse en los próximos años, pero es aún difícil prever su magnitud y dirección.

Los jóvenes del campo

Hablar del futuro implica hablar de los jóvenes. Sin embargo, no podemos referirnos a esta categoría sin especificarla. Es claro para nosotros que al hablar de los jóvenes del agro estamos aludiendo a aquellos que pertenecen a núcleos familiares de los estratos de asalariados agrícolas o de agricultores familiares. Es que los jóvenes de los núcleos familiares empresariales simplemente no residen, en proporción significativa, en el campo.

Por estudios hechos recientemente y por el contacto que tenemos con organizaciones no gubernamentales que trabajan con estos jóvenes, sabemos que la mayoría de ellos aspira a marcharse del campo. Las pautas de consumo cultural son urbanas; las aspiraciones laborales, empleos urbanos.

La capacitación es vista como el principal mecanismo para lograr este ascenso social. En una encuesta realizada el año pasado entre jóvenes del área rural del departamento de Montevideo, prácticamente ninguno manifestó interés en capacitarse laboralmente para desempeñar tareas de mayor calificación en el área rural. En cambio, las áreas de capacitación más solicitadas fueron computación, peluquería y empleado de oficina. Es cierto que la proximidad a la ciudad influye en las aspiraciones y en las opciones laborales. Pero parecería que entre los jóvenes de otras áreas del interior rural las aspiraciones no son muy distintas. Es que para un joven del área rural las opciones son ser asalariado rural en una estancia ganadera o en alguna empresa rural o, si es hijo de un pequeño productor, continuar con la explotación del predio familiar. Aun esta última posibilidad carece de atracción para muchos jóvenes que han visto a sus padres dejar la vida en la parcela sin mejorar su situación económica. Los medios de comunicación electrónicos que hoy llegan a todas las localidades del interior del país y a muchas explotaciones rurales han mostrado que se puede vivir de una manera distinta, y los jóvenes no están dispuestos a continuar viviendo en las condiciones de aislamiento social y cultural en que han vivido sus padres. Es también por esta actitud juvenil que creemos que la agricultura familiar continuará su proceso de desaparición, por simple falta de reemplazo generacional.

La cuestión de los sin tierra

En América Latina, la acción combinada de las políticas neoliberales de estabilización y de ajuste estructural ha aumentado dramáticamente la masa de los desplazados del campo, que no tienen tierras para trabajar o ni siquiera encuentran trabajo como asalariados. Siendo para algunos un temible factor de inestabilidad política, son en realidad el talón de Aquiles del modelo de desarrollo capitalista actual y vergüenza moral para las personas que vemos con impotencia la afrenta que su miseria representa. En el Uruguay los desplazados del campo han sido en su mayoría absorbidos por las ciudades del interior y por Montevideo. Esto se explica porque la población rural en realidad era sólo el 17% de la población total en 1975, y 13% en 1985. Para una población total de tres millones de habitantes, los 120,000 migrantes no son una cantidad difícil de absorber.

Es cierto que los niveles de desocupación en el interior del país son más altos que en Montevideo. También es cierto que el país ha expulsado una cantidad dos o tres veces mayor de población hacia los países limítrofes, modalidad que ha servido de válvula de escape a la presión social. Los intentos que se hicieron a partir de 1985 para organizar a los demandantes de tierras, en el Movimiento de Aspirantes a Colonos, no tuvieron éxito. Sin embargo, la integración regional podría también

introducir cambios. En efecto, si la integración es algo más que una unión aduanera y se marcha hacia una unión de las economías con la libre circulación de los trabajadores, como nuestros salarios son más altos que en el Brasil (y posiblemente también que en el Paraguay), estaríamos heredando, asimismo, la presión de los desempleados y los sin tierra de los países limítrofes.

La cuestión tecnológica

La cuestión tecnológica está en el centro del estancamiento del sector agropecuario uruguayo. Tanto para explicar el estancamiento de la ganadería, como para explicar el dinamismo económico de aquellos rubros que dijimos que sí habían crecido en estas décadas.

El país tuvo, durante las décadas del 50 y del 60, un aparato estatal de investigación y de extensión agrícola bastante desarrollado. Cayó en desgracia durante la dictadura militar, sufriendo una importantísima emigración de técnicos y luego una reducción presupuestal. Con la reimplantación del gobierno constitucional en 1985 comienza un debate en torno de la reconstitución del sistema de investigación y extensión agrícola. El resultado de esto fue, como ya se dijo, la creación de una institución pública de derecho privado para realizar la investigación agropecuaria.

El sistema de extensión o transferencia ha quedado fuera de esta nueva institución. Si bien el Estado tiene una repartición que se ocupa de la extensión agrícola, su acción es mínima, por carecer de recursos. La tendencia a la privatización de la transferencia de tecnología es clara, a través de los grupos CREA o de otros grupos de asesoramiento técnico y por el desarrollo de las consultoras y de los profesionales que se dedican al asesoramiento técnico de las explotaciones. Los pequeños productores han sido y serán los que tendrán más dificultades para acceder a la asistencia técnica. Es posible que en el futuro presenciemos un mayor desarrollo de formas de colaboración y articulación entre la investigación estatal (básica y aplicada) y la investigación aplicada y la extensión desarrollada desde ámbitos privados.

ALGUNAS IDEAS PARA LA INVESTIGACIÓN EN EL FUTURO

En las páginas siguientes, apoyándonos en las reflexiones anteriores, trataremos de sugerir algunos temas de investigación que nos parecen relevantes. Sin embargo, creemos que es justo explicitar (porque en eso consiste la objetividad en las ciencias sociales) desde qué posición lo hacemos. Para nosotros existe una estrecha relación entre la democracia económica y la democracia social y política. Pensamos que es difícil que en un país en que los medios de producción estén concentrados,

en que la propiedad y el usufructo de los recursos naturales sea prerrogativa de unos pocos, los beneficios económicos se distribuyan equitativamente en la población. Las desigualdades económicas se extienden también al ámbito de lo social y de lo político. No es un axioma, pero la realidad actual e histórica nos los demuestran. No es posible crear democracias políticas estables en sociedades en las que no hay equidad. Por lo tanto, desde nuestra perspectiva la investigación necesaria en ciencias sociales es aquella que estudia los temas que ayudan a fortalecer la democracia económica, social y política.

En el Uruguay de hoy, en cuyo agro está en marcha un proceso de reestructuración del capitalismo agrario, concentrador y excluyente, es posible pensar en por lo menos dos temas centrales de reflexión. Por un lado, debemos mejorar nuestra comprensión de estos procesos concentradores que se están dando, principalmente vinculados al desarrollo de complejos agroindustriales para la exportación. Desde la perspectiva de las ciencias sociales creemos necesario profundizar en el conocimiento de los empresarios agrarios y (agro)industriales que están detrás de estos procesos. Como son procesos y muy rápidos, tampoco podemos conformarnos con estudios puntuales. Deberíamos realizar estudios básicos iniciales y luego un seguimiento de estos actores sociales que son los que están delineando las características del agro futuro.

Por otro lado, debemos repensar el papel de la agricultura familiar uruguaya. Tal vez ya no deba ser una agricultura familiar si la realidad nos está mostrando que sólo pueden competir eficazmente aquellos agricultores familiares que se transforman en pequeños empresarios. Pero si aspiramos a que en el agro haya mayor equidad, una contribución posible de las ciencias sociales sería identificar y ayudar a diseñar formas en que los pequeños productores puedan prosperar en las condiciones de una economía abierta y competitiva.

Si nos resignamos a movernos en el campo de lo posible, tal vez debamos repensar también la cuestión de la tierra. En la actualidad está sucediendo que frente a la falta de rentabilidad de sus explotaciones, descapitalizados, endeudados y desalentados, los pequeños productores están vendiendo sus tierras. En zonas próximas a Montevideo, por ejemplo, donde la sociedad ha hecho una inversión en infraestructura caminera y de servicios para una población de agricultores familiares, se están reconstituyendo estancias extensivas, comprando las tierras a precios irrisorios en términos internacionales. Por otro lado, muchos agricultores familiares que querrían reconvertirse a rubros de producción más extensivos pero más seguros, como la lechería, no lo pueden hacer por el reducido tamaño de sus predios. Pensamos que sería mucho mejor facilitar un proceso ordenado de reestructuración de la propiedad fundiaria, en que algunos pequeños productores, ayudados por créditos hipotecarios, pudiesen comprar o arrendar por largo plazo la propiedad

de aquellos que por razones de endeudamiento o de avanzada edad ya ni pueden ni están dispuestos a reconvertirse a otro rubro productivo. Para que este proceso sea no sólo ordenado, sino también equitativo, las ciencias sociales tienen mucho que aportar.

Otro ámbito de reflexión puede ser la identificación de las condiciones y las modalidades en que los jóvenes podrían retornar al campo. Los estudios que hemos hecho de los nuevos empresarios dinámicos del agro nos sugieren que hay un estrato de profesionales jóvenes que se han quedado o han retornado al campo. No sabemos por qué hay algunos jóvenes hijos de pequeños productores que se quedan en el campo teniendo otras oportunidades. Tampoco sabemos qué es lo que hace que otros vuelvan al campo. Por más que sean pocos, las causas y condiciones por las que esto sucede permitirían colaborar en el diseño de políticas de repoblamiento en el agro.

La integración regional, sin duda, nos abre un vasto campo de reflexión. En primer lugar debemos empezar a cambiar la forma como miramos los problemas. Las fronteras nacionales ya no deben detener nuestra indagación. Más bien, y por el contrario, debemos pensar en términos regionales. Por ejemplo, deberíamos reformular los estudios de la población rural y de la fuerza de trabajo rural teniendo en cuenta la posible movilidad entre los países signantes del Tratado.

Algo similar debemos hacer para las cadenas y complejos agroindustriales. Como decíamos, sucede que ya no podemos entender una cadena agroindustrial como la de la soja si no la pensamos como un componente del complejo agroindustrial de la soja brasilera. No por casualidad con este mismo producto ocurre algo similar en el Paraguay. En el futuro es muy posible que esa sea la tendencia. Muchos complejos agroindustriales se estructurarán en términos regionales antes que nacionales. Debemos estudiar entonces los grupos sociales que intervienen en estos complejos en términos regionales. En particular, es necesario poner mucha atención en la identificación de los capitales que constituirán el núcleo de una agroindustria ampliada a escala regional. En la agroindustria láctea actual, por ejemplo, cada país tiene su cadena o complejo constituido. Los puntos de contacto, por lo que sabemos, son pocos. Sin embargo, ¿será esa la situación en el futuro? ¿O se tenderá a la formación de un gran complejo agroindustrial lácteo a escala regional, con una concentración del capital agroindustrial que controla el núcleo y aun su posible extranjerización?

Otro ámbito de indagación es el campo de la tecnología agrícola. Si la tecnología es un producto social y nuestras sociedades son distintas, ¿qué ocurrirá cuando las cuatro sociedades vinculen sus conocimientos tecnológicos?

Un tema al que no hemos hecho referencia en el análisis anterior, pero acerca del que juzgamos imprescindible iniciar una reflexión, es la cuestión ambiental. Una concepción diferente de los problemas

ecológicos, más alejada de lo que es la conservación de los recursos naturales y apuntando en cambio a un manejo de los mismos que permita el desarrollo sostenible, comienza a incorporar el estudio de las acciones humanas como un componente fundamental para la comprensión de los fenómenos de degradación de los recursos naturales. Aunque parezca ridículo, la segmentación de las ciencias ha hecho que los problemas ambientales sean estudiados predominantemente desde el campo de la biología, prestándosele muy poca atención a las causas por las cuales los seres humanos destruyen el medio ambiente. Temas como el de la racionalidad de los sistemas de producción indígenas o campesinos, o la racionalidad de la agricultura empresarial, sobre los cuales las ciencias sociales agrarias tienen un buen trecho avanzado, comienzan a mostrar su utilidad para el manejo de los sistemas ambientales.

Para terminar, como docente quisiera decir que creo que no estamos haciendo bien la docencia universitaria. Esto para mí es fundamental, porque allí se forman los profesionales que desarrollarán la ciencia y la tecnología en las próximas décadas. Un creciente desinterés de los jóvenes en las ciencias sociales agrarias (que hemos constatado con colegas de otros países) debería alertarnos acerca de que no estamos haciendo las cosas todo lo bien que podríamos. Es cierto que «los tiempos cambian». Pero puede ser que nosotros no estemos cambiando con ellos. No sé cual es la solución. Ni siquiera sé bien cuál es el problema. Pero presiento que lo tenemos, y que debemos empezar a debatirlo francamente.

Tomás Palau

TENDENCIAS RECIENTES Y NUEVOS ESCENARIOS EN LA SOCIEDAD CAMPESINA PARAGUAYA

En este trabajo se presentan los componentes del escenario que definirán el futuro inmediato de la sociedad campesina paraguaya. La discusión de dicho escenario está organizada según el comportamiento de cinco factores y actores, que con su actuar determinaron las tendencias y definirán el devenir del campesinado.

MERCADO

Las tendencias que se observaron durante las tres décadas pasadas han tenido un impacto directo y desestructurante sobre los patrones de comportamiento productivo y reproductivo¹ de la sociedad agraria paraguaya. Estas tendencias no difieren mucho de las que han podido observarse a nivel de las diferentes sociedades nacionales de América

1. Entre las variaciones de los patrones productivos deben citarse: a) la drástica alteración o reconversión de la finca campesina en cuanto a sus rubros (CEPAL: «El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales». Naciones Unidas, Estudios de los Informes de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile, 1986), lo que supuso su rápida y masiva incorporación a los circuitos de comercialización mercantil; b) la creación de un mercado rural de trabajo que se conformó por campesinos semiasalariados itinerantes (FOGEL, R. y CAMPOS, D.: *Tendencias del empleo agrícola en algunas regiones del Paraguay*. CPES, Asunción, s/f); c) la dependencia de insumos industriales para dichos cultivos (PALAU, T. y HEIKEL, M. V.: *Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola*. BASE/ISEC/PISPAL, Asunción, 1987); d) la importancia que fue adquiriendo el capital financiero por la necesidad de crédito (formal e informal) para satisfacer la demanda de insumos (FIDA: «Proyecto de organización del sistema de crédito agropecuario campesino en la Región Oriental intermedia». Asunción, 1990). En cuanto a los patrones reproductivos: a) las alteraciones de la estructura poblacional (CARRON, J. M.: «Alternativas de desarrollo, dinámica poblacional y políticas de población». Ponencia presentada al I Congreso de ONG sobre Población y Desarrollo. CEPEP, Asunción, abril de 1991); b) la aceleración de flujos migratorios y su diversificación (PALAU, T.: «Desplazamientos espaciales temporales de la fuerza de trabajo en la frontera agrícola. El caso del Alto Paraná, Paraguay», en *Se fue a volver*. PISPAL/CIUDAD/CENEP, México, 1986); c) la transformación de los patrones de consumo alimentario; d) la inserción de los medios formalizados de la industria cultural en la cultura cotidiana de la sociedad campesina.

Latina, ya que tienen su origen en las transformaciones operadas en el mercado internacional². Sin embargo, en la medida de que el Paraguay —a diferencia de la gran mayoría de los países de América Latina— no atravesó por un período de industrialización³, aquellas transformaciones que implicaron marginación y pauperización campesina operaron sobre masas campesinas ya empobrecidas que no tenían alternativas en el empleo industrial urbano, ni en aparatos sindicales cohesionados, ni en las políticas sociales que habían establecido los «Estados benefactores» de otros países de la región durante el período de sustitución de importaciones.

La inserción paraguaya al mercado mundial

La tardía vinculación del país a los mercados de ultramar se debió al tipo de estructura productiva predominante, basada principalmente en la exportación de madera, yerba mate y carne empaquetada a la que correspondía una estructura fundiaria en la que predominaba el latifundio forestal-yerbatero y ganadero extensivo. Los puertos de destino eran básicamente los del Río de la Plata.

Desde los años 1972-73 este patrón de organización productiva se invierte drásticamente. En un plazo no mayor a dos años, los rubros dominantes de exportación pasan a ser el algodón y la soja, productos que se exportan principalmente a Europa y, en menor medida, a EE.UU.⁴. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que esta vinculación

2. Las cuales han sido sintéticamente reseñadas en el documento marco redactado para la convocatoria al Seminario Internacional CEPES-CLACSO «Desarrollo rural: El nuevo escenario». Lima, 28-30 de octubre de 1991.
3. O de sustitución de importaciones, durante el cual, en la mayoría de los países de la región, se expandió el mercado de trabajo en el sector secundario, se conformó una burguesía industrial y un proletariado organizado y se verificó un proceso de urbanización importante. Un análisis político de este tema para el caso paraguayo es abordado en FLECHA, V. J.: «Más acá de la utopía burguesa. La pervivencia del Estado oligárquico». BASE-IS. Documento de Trabajo N° 21, Asunción, marzo de 1990.

4. Paraguay: Valor de las exportaciones según rubros y destino
(En US\$ miles)

		1968	1971	1974	1977
Madera	Arg.-Bras.	7,494	9,440	21,997	15,804
	Euro.-EE.UU.	50	58	927	1,905
Carne	Arg.-Bras.	-	21	-	18
	Euro.-EE.UU.	24,421	17,572	16,957	19,251
Soja y deriv.	Arg.-Bras.	116	176	639	5,334
	Eur.-EE.UU.	982	1,103	19,616	49,282
Algodón	Arg.-Bras.	-	-	523	6,275
	Euro.-EE.UU.	57	365	13,771	60,595
Total exportado	Arg.-Bras.	12,936	18,681	44,594	52,088
		(27.2)	(28.7)	(26.3)	(18.7)
	Euro.-EE.UU.	27,713	32,585	103,108	174,233
		(58.3)	(50.0)	(60.7)	(62.5)
Total		47,575	65,204	169,808	278,891

Fuente: B.C.P., *Boletín estadístico*, varios números.

—tardía— a dichos mercados está mediada por operaciones —la mayoría de ellas ilícitas— que se realizan entre las empresas exportadoras nacionales y las filiales de empresas transnacionales con sede en Brasil, Argentina o Uruguay. De hecho, buena parte⁵ de las empresas «paraguayas» dedicadas a estas operaciones tiene un capital accionario dominado por aquellas corporaciones. Sin embargo, el hecho importante es que los precios finalmente pagados dependen —a partir de entonces— de las fluctuaciones de esas materias primas en el mercado internacional. La ilegalidad que caracteriza desde sus inicios a estas operaciones vinculadas a determinantes externos en la fijación de precios se traduce de manera directa en los precios pagados en finca a los pequeños productores, principalmente de algodón.

Es precisamente en este momento (1972-73) cuando eclosionan en el mercado internacional los hechos cuyos antecedentes habían determinado la elevación de los precios del algodón y la soja: el primer *crac* del petróleo provocado por el alza de precio decretada por la OPEP y el cierre de las importaciones de carne de la CEE. Estos dos hechos marcan un hito en las relaciones entre las economías del Primer Mundo y las de los países subdesarrollados. Al menos tres de los varios procesos ya en curso que interesan para el caso paraguayo al nivel del mercado internacional, merecen ser destacados.

Por un lado, la intensificación del comportamiento *proteccionista*⁶ por parte de las economías centrales hacia productos importados con mediano o alto coeficiente de valor industrial agregado. Ello tiende a desestimular la expansión industrial en los países exportadores, proceso que, a su vez, implica una caída de la inversión productiva y un declive en las tasas de oferta de empleo industrial urbano. Como consecuencia de esto último, se produce una reducción de los precios de bienes salarios producidos por la agricultura, con excepción de algunos rubros de exportación producidos principalmente por la agricultura empresarial. Las variadas formas de proteccionismo suponen una violación a los acuerdos comerciales⁷, e incluyen subsidios directos de las economías centrales a sus agricultores y a su ganadería.

5. Ver CEPAL: «Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay». Naciones Unidas, Estudios e Informes de la CEPAL Nº 58, Santiago de Chile, 1986.

6. «Este proteccionismo se caracteriza por el uso de barreras no arancelarias... Para proteger a los productores nacionales de la penetración de sus mercados por productos importados, los países industrializados han recurrido a una gran variedad de medidas no arancelarias, incluyendo las cuotas de importación, la negociación de restricciones voluntarias con los países exportadores y el uso frecuente e incluso abusivo de medidas anti-dumping y anti-subsidios... la protección del sector agrícola, con una gran variedad de medidas, es de larga data en casi todos los países industriales.» (AGOSIN, M. R.: «Cambios estructurales y nueva dinámica del comercio mundial», en *Pensamiento Iberoamericano*, Nº 18, julio-diciembre de 1990.)

7. Los fracasos de la Ronda de Uruguay expresan el último episodio en este eslabonamiento de segregación comercial a los países latinoamericanos del mercado internacional (RAGHAVAN, Ch.: *Un GATT sin cascabel. La Ronda Uruguaya, una sigilosa reconquista del Tercer Mundo*. Red del Tercer Mundo, Montevideo, 1990).

Por otro lado, se intensifica la inversión en R&D como cociente del PBI en los países centrales⁸, lo que significa una acentuación del proceso de ejecución de los avances tecnológicos, parte de los cuales encuentran aplicación en la sustitución de materias primas importadas por productos sintéticos. De particular importancia en este sentido son los avances en biotecnología y nuevos materiales⁹. Por la otra punta de este mismo proceso, la oferta de nuevo material genético híbrido a los agricultores campesinos como opción única de obtención de ingresos en cultivos comerciales (caso del algodón, maíz, trigo, porotos y otros que forman parte además de las dietas campesinas) acentúa la vulnerabilidad de los productores con respecto a los dictámenes del mercado.

Finalmente, el mercado mundial tiende a comportarse cada vez más de manera *oligopsónica*, por vía de la conformación de grandes conglomerados¹⁰ que operan de manera altamente coordinada gracias a los avances de la telemática, hecho que les permite tener un control directo y en detalle de los múltiples segmentos del proceso productivo y de comercialización y, desde luego, fijar precios. Paralelamente, la formación de bloques geoeconómicos, al poner a EE.UU. en una posición económicamente comprometedora, ha hecho que este país agudice los rasgos intervencionistas de su política en el mercado latinoamericano.

Todos estos factores, sumados a las falencias de los «modelos de desarrollo» aplicados a nivel nacional con sus derivaciones sobre el sector rural, produjeron un deterioro marcado de los precios relativos pagados al pequeño productor rural, así como una creciente dependencia alimentaria de la unidad familiar campesina, toda vez que el aumento del área de siembra de los rubros comerciales a nivel predial se hizo a costa de los rubros de consumo.

Estas tendencias del mercado internacional, lejos de modificarse, tenderán en los próximos años a acentuarse, con el consiguiente impacto sobre la sociedad agraria paraguaya.

El mercado (sub)regional

Como ha quedado dicho, las principales vinculaciones del Paraguay con el exterior en materia comercial habrían sido, desde sus inicios

8. FAJNZYBER, F.: «La reestructuración industrial y tecnológica internacional: La caja negra del progreso técnico», en *David y Goliath*, N° 55, julio de 1989.
9. En el caso paraguayo, la repercusión de estos procesos ha afectado las cadenas productivas del tártago (mbaéysybó), tung, tanino, peti-grain, así como la aparición de nuevos rubros altamente oligopsionizados como la jojoba o el kaá-heé (edulcorante sin sacarosa).
10. Ver DREIFUSS, R. A.: *Transformações globais: Uma visão do hemisfério sul*. Textos para reflexão A-30. PACS, Río de Janeiro, marzo de 1991. En una reciente publicación periodística local se menciona que 80 grandes exportadores de América Latina son responsables del 46.3% del total de los US\$ 119,000 millones exportados por la región en 1990. Entre ellas, 11 empresas exportadoras de alimentos explican el 2.8% del total exportado por la región (*ABC*, Suplemento Económico, 20.10.91, p. 7).

como Estado independiente, con sus dos grandes vecinos. Este rasgo se acentúa después de la guerra contra la Triple Alianza. Con la ocupación invasora, las tierras públicas son usurpadas por empresas brasileras y argentinas y se conforma la estructura de tenencia polarizada entre el gran latifundio y el minifundio que, con variantes, continúa hasta hoy.

En lo que hace más directa referencia al impacto del mercado regional sobre la sociedad agraria, debe mencionarse al *contrabando* que se acentúa desde mediados de la década de los 70.

Esta intensificación se atribuye a las fuertes devaluaciones que sufrieron las monedas de los países vecinos en aquel período, mientras el guaraní mantenía su paridad con el dólar. En la práctica, el contrabando implicó una integración comercial de facto (anticipándose con ello en dieciséis años a la firma del Tratado de MERCOSUR), la cual a su vez no se rigió sólo por las fluctuaciones de los precios y del valor de las monedas de los países de la subregión, sino también por el control político que sobre dichas operaciones comerciales ejercían los altos mandos del ejército y del partido Colorado de la época stronista. El impacto del contrabando tuvo un efecto (muy similar al que tendrá el MERCOSUR) depresor sobre rubros productivos de la economía campesina¹¹, volviendo dicha producción no competitiva para el sector. En términos de organización de los planes productivos, el impacto del contrabando se expresó en una presión hacia la especialización productiva, desocupación estacional de la mano de obra familiar y compulsión a la asalarización extrapredial.

La firma del Tratado de Asunción en mayo de 1991, con una orientación exclusivamente comercialista del MERCOSUR, se superpondrá a esta vocación histórica de los estamentos corruptos de los gobiernos paraguayos al contrabando, con una tendencia a desplazarla y sustituirla por un comercio libre sin aranceles¹². Los productores agrícolas y otros sectores productivos nacionales fueron tomados por sorpresa por la iniciativa de los presidentes de los países del Cono Sur¹³, cosa

11. Como por ejemplo, sobre los rubros horti-fruti-granjeros y otros como el azúcar, harina y sus derivados, arroz, papa, maíz.

12. Los sectores que serán inmediatamente afectados, además de los ya mencionados, son los vinculados a la yerba mate, lácteos y otros derivados agrícolas y pecuarios. En lo que respecta a lo que supondrá el MERCOSUR vis a vis el contrabando, Rolón afirma: «Con respecto al contrabando, se indica que la larga convivencia de la industria (y la agricultura) nacional con el mismo, la habría permeado con respecto a la competencia externa, sin tener en cuenta que el contrabando tiene un precio (coimas, pago parcial de impuestos para blanquear la mercadería) que una vez eliminados los aranceles, desaparecerá, volviendo aún más competitivos los productos de los países vecinos.» (ROLÓN, J.; LEIVA, R. y COGGIOLA, D.: «MERCOSUR. La integración subordinada». Documento de Trabajo Nº 35. BASE-IS, Asunción, octubre de 1991 (en prensa).

13. En un breve suelto periodístico reciente (*Hoy*, 17.10.91, p. 16), un productor *farmer* expresó la opinión de que «Paraguay debe renunciar al Tratado de Asunción», añadiendo el cronista que la queja más reiterada fue que «la integración del MERCOSUR se decidió en Asunción sin ni siquiera preguntar

que no ocurrió con las empresas multinacionales (especialmente aquellas con filiales en Brasil y Argentina), las que insistieron en la integración económica —primero— de esos dos países en 1986, con la finalidad de expandir sus mercados y optimar sus propios recursos productivos a escalas más amplias.

En estas condiciones, lo más probable es que el escenario futuro del mercado subregional presente una clara tendencia a la conformación de conglomerados agroindustriales que operarán sobre economías cada vez más concentradas, limitando la capacidad de éxito del accionar de las economías campesinas.

El último hecho que merece destacarse en cuanto a las tendencias observadas en el mercado regional y que también propende a la concentración de los recursos productivos, son las leyes de fomento a la inversión (tres en el lapso de dos años del gobierno de Rodríguez). Los que tienen acceso a los enormes beneficios otorgados por estas leyes son normalmente empresarios que se encuentran ya ubicados en los segmentos más favorecidos de la estructura económica. En la década de los 70 las inversiones orientadas a la agricultura, acogidas a estas leyes, dedicaban gran parte de dicha inversión a la compra de tierras¹⁴. A este hecho deberán sumarse las franquicias y beneficios a los cuales pueden acogerse las cooperativas, que en el Paraguay asocian exclusivamente a medianos y grandes productores (principalmente de soja y trigo), dadas las reservas culturales que el campesino mestizo tiene hacia dicha forma de organización.

De esta manera, el contrabando, el MERCOSUR y las leyes de inversión han tendido a excluir a la mayoría de la sociedad agraria de importantes canales de comercialización, capitalización y subsidios. También en este caso, el escenario de corto plazo continuará manteniendo estos factores de diferenciación.

El mercado nacional

La penetración de relaciones capitalistas en el campo paraguayo es reciente. Si bien en los últimos años se ha experimentado una intensificación de este tipo de relaciones, aún hoy permanecen importantes sectores en los que el mercado está constituido por modalidades mercantiles previas a las formas conocidas por el capitalismo actual. Sin embargo, estas permanencias coexisten con procesos muy rápidos de modernización parcial del mercado y con modalidades de control político sobre la producción agropecuaria, principalmente sobre los rubros de

a los productores e industriales del interior cuál es su opinión al respecto y, lo que es peor, sin haber trazado hasta el momento algún plan que promueva la reconversión tecnológica para poder competir con un mínimo de posibilidades de éxito en el mercado regional».

14. BD: *Paraguay Económico*, vol. I, Nº 4, 5 y 6; agosto, setiembre y octubre de 1979.

la dieta básica de la población. Mientras la modernización se dirigió principalmente hacia la comercialización de rubros de exportación y algunos pocos orientados al mercado interno (algunas frutas, hortalizas y granos), el grueso de los alimentos de consumo popular siguen sujetos a extorsivas cadenas de intermediación y financiamiento en especies, o a una manipulación coercitiva, como en el caso de la carne.

Lo nuevo, sin embargo, es la modernización del mercado interno, que se corresponde con las importantes alteraciones experimentadas en el patrón de consumo alimentario de la población, tanto en los estratos más altos (con caída de la demanda por rubros de producción campesina tradicional, como maíz, poroto, maní, batata, mandioca) y su sustitución por producción alimentaria industrial, como en los estratos bajos, sustituyendo aquellos rubros tradicionales por otros de cocción más rápida¹⁵.

Esta modernización está íntimamente vinculada además a la intensificación de la urbanización verificada en el Paraguay en los dos últimos decenios. Crecimiento urbano que no estuvo acompañado de industrialización, sino de informalización e ilegalización del mercado de trabajo. En estas circunstancias, las presiones empresariales y gubernamentales fueron en dirección a la baja de los precios de alimentos y materias primas para el procesamiento de sus derivados, de manera de mantener el salario obrero al nivel más bajo posible.

Este mismo efecto tuvo la aplicación de medidas recomendadas por el BM y el FMI en el sentido de disminuir las tasas de inflación. Como en el caso anterior, el gobierno puso especial atención en el control (y hasta la disminución) de algunos precios de alimentos.

La pretendida diversificación productiva de la finca campesina ha tropezado con límites en este sentido, lo cual ha mantenido a dichas unidades en un nivel muy alto de subutilización de sus recursos. No es de esperar que esta situación vaya a modificarse de manera significativa durante los próximos años, a menos que el campesinado organizado logre alcanzar altos niveles de capacidad de negociación y el Estado modifique de manera sustancial su acercamiento hacia la problemática sectorial.

EL ESTADO

En esta parte se hará mención, de modo sucinto, a tres facetas del comportamiento del sector público que merecen especial atención en cuanto a la influencia que tuvieron para modelar las tendencias observadas durante las últimas décadas, el impacto que dichas tendencias

15. Debido a la rápida inserción de la mujer popular al mercado de trabajo y a su menor disponibilidad de tiempo para cocinar, así como por el encarecimiento de los combustibles domésticos (HUCKEL, M. V.: *Hacer el fuego*. BASE-IS/IDRC, Asunción, 1991).

han tenido sobre la sociedad agraria y la perspectiva que se presenta para el decenio actual.

El marco institucional y jurídico

Los arreglos institucionales dispuestos por el gobierno paraguayo, además de desactualizados¹⁶, son altamente ineficientes y dilapidadores de recursos. En 1990, una misión interagencial organizada por la FAO y reunida en Asunción, al hacer un diagnóstico sobre el tema¹⁷, ha enfatizado la necesidad de una adecuación y fortalecimiento institucional. En especial del MAG y el Consejo de Desarrollo Rural (CDR), los cuales deben «introducir cambios sustantivos e inmediatos» para garantizar una eficacia mínima en su accionar. Entre los problemas que entorpecen más directamente el desempeño institucional se menciona la descoordinación y la tendencia a la disolución de responsabilidades, la falta de jurisdicción del CDR para hacer cumplir los planes de trabajo, la escasez de recursos financieros con los que opera el conjunto del sistema, así como la baja consistencia de la información disponible sobre las características sociodemográficas, catastrales y jurídicas de la sociedad campesina en general y de los beneficiarios del programa de apertura de nuevos asentamientos en particular¹⁸.

En buena medida, este marco institucional es resultado del marco legal existente en el país, con el que se rige la sociedad agraria¹⁹. El mismo es incompleto, en la medida que no ha reglamentado varios artículos constitucionales y en particular los referidos al derecho de todo campesino a la tierra propia y el que se refiere a la libertad de agremiación. Estas omisiones contrastan con la profusión de leyes, decretos y reglamentaciones que amparan al sector empresarial y semiempresarial con intereses en el agro.

Por lo demás, aun cuando existe en la letra, ya sea por las características políticas del régimen, ya sea por los patrones (normalmente especulativos) de acumulación predominantes, la vigencia del legalismo

16. La disposición legal que regula al Ministerio de Agricultura y Ganadería, por ejemplo, es el decreto ley N° 13681, que data del 4 de agosto de 1950 (Diario *Noticias*, 22.10.91, p. 8). Según el actual titular de la cartera, quien ha presentado al Congreso la reforma de la carta orgánica, «la actual estructura orgánica no permite un desarrollo rural acorde con las expectativas del pueblo paraguayo».

17. FAO: «Informe. Misión interagencial sobre políticas y estrategias de reforma agraria y desarrollo rural». Seguimiento a la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Asunción, 17-27 de abril de 1990.

18. Estos rasgos están tratados con más detalles en PALAU, T.: «Nuevos asentamientos rurales y crisis de la sociedad campesina en el Paraguay». BASE-IS, Documento de Trabajo N° 32. Asunción, julio de 1991.

19. Constituido básicamente por algunos artículos de la Constitución (N° 106 al 110, 129 y 132), y las leyes 622 y 662 de 1960 y la 853 de 1963, que establece el Estatuto Agrario, además de otras leyes y dispositivos que crean o reforman las diferentes reparticiones públicas encargadas de la cuestión agraria, y los planes sectoriales elaborados por el MAG y la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

proclamado forma parte de la lógica del doble discurso. Las demandas legales o legítimas del campesinado no son normalmente procesadas por los organismos administrativos correspondientes.

La vigencia de un proyecto político liberalizador de las garantías civiles a partir de comienzos de 1989 no ha logrado, hasta el momento, casi tres años después de su instalación, progresos significativos en la solución de los principales problemas agrarios del país.

La reforma del marco institucional y jurídico está expresando los fuertes intereses de tipo político que giran en torno de la gran propiedad de la tierra, los precios agrícolas y la comercialización, la canalización de los flujos financieros y el negocio de la agroexportación. Resulta aventurado imaginar que en los próximos años estos intereses pierdan el suficiente peso político como para permitir una reforma sustantiva de aquellos instrumentos²⁰ que están influyendo de modo decisivo sobre la administración de la justicia y la distribución de servicios económicos y sociales sobre la sociedad agraria.

Las políticas económico-sociales y los planes de desarrollo

De manera general, las políticas económicas orientadas al sector agrícola aplicadas desde 1972-73 han tendido al fortalecimiento de la agricultura empresarial y a los procesos industriales orientados a la agroexportación. La crisis recesiva que se inició con la década pasada determinó la aplicación de instrumentos de políticas «de ajuste estructural» que tienen como efecto principal acentuar los rasgos excluyentes del modelo sobre la sociedad campesina. Más allá de los esporádicos beneficios obtenidos por los productores de algodón (unas 220,000 unidades productivas campesinas en la actualidad), principalmente entre los años 1974-1978 y en algunos de la década de los 80, dichos productores han experimentado las consecuencias de su rápida inserción a las relaciones de mercado que se expresaron con el desarraigo (pérdida de la tierra) y acentuación de la estacionalidad del empleo agrícola, lo cual implicó una creciente importancia del ingreso extrapredial en la composición del ingreso familiar total.

La crisis de la década pasada aparece íntimamente vinculada al inicio de los pagos del servicio de la deuda externa contraída durante el decenio anterior y que se engrosa desmesuradamente durante esos años²¹, y al agotamiento de un modelo de crecimiento hacia afuera con especialización productiva en el algodón y la soja, cuyos precios en el mercado internacional caen sostenidamente²².

20. Están en agenda la reforma del Código del Trabajo, de la ley de reforma agraria, el de la creación del Fuero Agrario, la de la Constitución, la Ley Orgánica Municipal (de gran impacto potencial sobre el estímulo de la organización a nivel local), y las elecciones presidenciales de 1993.

21. Un análisis detallado del tema aparece en PALAU, T. (ed.): *Una contribución al estudio de los efectos sociales de la deuda externa paraguaya*. (FONDAD/BASE-IS/Alter Vida, Asunción, 1991).

22. En el caso del algodón, este precio es, en 1990, sólo 58.6% de lo que fue en 1980.

El análisis del comportamiento de los indicadores económicos (globales y sectoriales) muestra que las medidas ejecutadas²³ han tenido un efecto unidireccional aunque múltiple, según el cual los sectores más resentidos han resultado ser el industrial, el de los servicios (excluyendo a los subsectores de transporte y de bancos y entidades financieras). El subsector agrícola en su conjunto se resintió, pero no tanto como el resto de la economía, aunque el relativo buen desempeño del subsector se debe exclusivamente a la agricultura empresarial²⁴. Los productores agrícolas campesinos, por el contrario, han sido duramente golpeados. En efecto, la agricultura campesina debió continuar produciendo aun cuando caían los precios relativos de sus productos y el poder adquisitivo de los salarios agrícolas, con lo cual las condiciones de vida en el campo empeoraron, aumentando la pobreza rural.

En materia de políticas sociales, las tendencias durante la década pasada no difieren de las de la mayoría de los países de la región; el recorte de los gastos del sector público propiciado por las medidas de ajuste estructural produjo una acentuada contracción del gasto social que afectó principalmente al sector rural, con lo cual la brecha entre la oferta y la demanda por servicios de educación, salud, vivienda, tierra, agua potable, apertura y mantenimiento de caminos rurales aumentó.

Por su parte, los planes de desarrollo rural que han acompañado el modelo convencional de desarrollo agropecuario muestran, en el caso paraguayo, los síntomas de un complejo fracaso y agotamiento. Se ha mencionado ya la escasa eficiencia de la institucionalidad de apoyo que sustentó a dichos planes, a lo cual debe agregarse tanto la insuficiencia de los recursos para alcanzar una cobertura aceptable, como

23. Específicamente, la implantación del cambio único, las de contención salarial y, en general, de todas las remuneraciones, la contracción del gasto público, los avances en el proceso de privatización, la liberalización de las tasas de interés, de los aranceles de exportación e importación, la derogación y creación de nuevas leyes de estímulo a la inversión privada directa extranjera, la reformulación de medidas monetarias, restricción y reorientación de la oferta del crédito, principalmente, así como la intención proclamada de renegociar la deuda externa con un criterio altamente complaciente hacia la banca privada multinacional.

24. Evolución del crecimiento de la producción de dos cultivos de renta y de dos de subsistencia para el período 1982-89. (En toneladas y %)

	1982	1989	Tasa de crecimiento
Algodón	260,415	630,221	13.5
Soja	796,609	1'614,573	11.4
Mandioca	2'511,205	3'978,307	6.8
Poroto	42,317	45,669	1.1

Fuente: MAG, Encuesta Agropecuaria por Muestreo, varios años; y MAG-DCEA; Estimación de la producción agropecuaria 1988-1989, Asunción, 1990.

la orientación marcadamente paternalista con que han sido encarados la mayoría de los planes de desarrollo, en particular los DRI, los cuales estuvieron centrados en la entrega de ciertos bienes y «subestimaron la importancia de desarrollar el potencial humano y la productividad de las familias rurales». El resultado de los mismos ha sido su insignificante o nulo impacto para alterar la desfavorable relación insumo-producto de la finca campesina, los bajos rendimientos y la imposibilidad de estos para hacer inversiones productivas.

Ha quedado de manifiesto en este accionar del Estado su incapacidad (o baja prioridad política) para acompañar y comprender las condiciones, estrategias y prioridades del campesinado²⁵. En la práctica, los planes de desarrollo aplicados durante las últimas décadas le han expropiado al campesinado su espontánea participación en el desarrollo económico y social rural a nivel local, que había sido históricamente importante por la incapacidad que tenía el Estado y sus aparatos administrativos para cubrir las necesidades de las comunidades campesinas.

El «modelo de desarrollo»

Aquellos planes corresponden a un modelo que se mostró incapaz, ya que puso énfasis en la utilización de factores externos y escasos. El gobierno no estaba —ni estará— en condiciones de ofrecer todos los factores productivos a todos los potenciales beneficiarios.

En efecto, durante años se ha insistido en un estilo de desarrollo rural que no responde a las necesidades de la sociedad rural, un estilo que persistió en el uso de tecnologías de productos (mecanización, insumos de sanitación, semillas mejoradas, etcétera) en desmedro de tecnologías de procesos, mientras el gobierno continuaba endeudándose y, con ello, reduciendo la cobertura de los servicios del sector. Con la creciente dependencia que la política económica propició hacia pocos rubros de exportación se puso énfasis en una agricultura a su vez altamente dependiente de recursos materiales y financieros, volviendo productivamente obsoletas a las unidades campesinas, toda vez que estas, integradas verticalmente a las agroindustrias (principalmente desmotadoras de algodón, ingenios azucareros, silos), se especializaron productivamente hasta convertirse en el eslabón de «trabajo a domicilio» de cadenas agroindustriales, perdiendo con ello autonomía en la fijación de sus planes productivos que, entre otras cosas, generaba autosuficiencia alimentaria, ocupación de la mano de obra familiar en actividades intraprediales e ingresos con la comercialización de los excedentes tanto agropecuarios y forestales como de sus derivados.

25. CHAMBERS, R.: «The State and Rural Development». Brighton, IDS, Discussion Paper N° 269, noviembre de 1989.

Estas tendencias que marcaron el comportamiento estatal, la inadecuación de los marcos institucional y jurídico, la aplicación de políticas económicas y sociales excluyentes, así como la exaltación de un modelo de desarrollo basado en la agricultura empresarial, no parece que vayan a modificarse sustancialmente durante los próximos años, a pesar de los cambios que, se vaticina, ocurrirán en el escenario político a partir de 1993. El relativo inmovilismo estatal hoy previsible se deriva del enorme peso que representa tanto la herencia oligárquica como la lentitud y dificultad en el recambio de los cuadros tecnoburocráticos del aparato estatal, así como de los importantes compromisos financieros derivados del endeudamiento externo. Por lo demás, el modelo en vigencia no difiere sustancialmente del de los países de la subregión que se integrarán comercialmente en el MERCOSUR, lo cual significa que las presiones por la especialización productiva, lejos de disminuir, tenderán a incrementarse, con las previsible consecuencias sobre el campesinado.

EL EMPRESARIADO

Durante los últimos veinte años el empresariado paraguayo viene experimentando un fuerte proceso de diferenciación interna. Sin pretender acá llegar a una tipificación o tratamiento extensivo del comportamiento de este grupo de actores, lo que interesa es mencionar algunas características del mismo, en referencia al sector rural.

En primer lugar, el hecho más significativo es el carácter hegemónico que ha ido adquiriendo el sector financiero de dicho empresariado. Este ha sido beneficiado con el negocio de la agroexportación en la medida en que pudo captar no sólo la cartera de créditos blandos ofrecidos por el Banco Central del Paraguay, orientada a dichas actividades (poco menos del 66% en el caso de la banca privada y 53% de la oferta total de crédito del país), sino también de partidas financieras obtenidas en virtud de la vinculación de las filiales bancarias que operan en el país, con sus pares en el exterior. Las vinculaciones del empresariado agroexportador con el sector bancario son, en algunos casos, estrechas, y ambos están integrados verticalmente, lo que les permite un dominio aun mayor del mercado. En el caso del algodón estos sectores del empresariado cumplen la doble función de compradores de materias primas y de proveedores de crédito para siembra, cuidados y cosechas a través de una red tan onerosa como intersticial de intermediadores, supliendo la incapacidad de la banca pública de alcanzar con crédito a una cantidad significativa de pequeños productores. Otro tanto ocurre con los ingenios azucareros que operan con otra importante cantidad de productores minifundistas.

La importancia de la fracción financiera en el contexto del empresariado y el control que ejerce sobre el mercado del dinero ha implicado una

creciente conversión de la economía y en particular de la inversión hacia actividades especulativas.

En segundo lugar, un segmento importante del empresariado paraguayo se ha constituido, durante las últimas décadas, alrededor de los círculos políticos más próximos a Stroessner y a sus más altos jefes políticos y militares (que aún hoy continúan vinculados a la presidencia). Esta camada de «empresarios» ha hecho fortuna con procedimientos delictivos (principalmente a través del contrabando, evasión impositiva, apropiación indebida de partidas fiscales, coimas, licitaciones arregladas, etcétera), de manera tal que su comportamiento económico dista bastante de las reglas de juego normalmente aceptadas en economías reguladas por el mercado. Este tipo de empresariado, vinculado a las importaciones de insumos para el agro, a la comercialización interna de insumos agrícolas para la industria y al comercio mayorista de bienes básicos ha contribuido de manera significativa a deteriorar los términos de intercambio de la finca campesina.

En este aspecto, las presiones recientes por combatir la corrupción, el fortalecimiento de las luchas sindicales y las denuncias políticas que emergieron con el cambio de gobierno, están tendiendo a morigerar el comportamiento ostensiblemente corrupto de esta parte del sector privado. Sin embargo, en el contexto de las otras características del escenario actual, el impacto que puede llegar a tener el saneamiento de su comportamiento no será significativo, toda vez que las funciones que este lumpen-empresariado cumplía serán transferidas a operadores de mercado que actúan con escasa regulación estatal.

Finalmente, otro sector del empresariado, vinculado principalmente a la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y, en menor medida, a la Asociación Nacional de Productores (ANAPRO), sector orientado principalmente a actividades agropecuarias y forestales, ha venido desplegando durante los últimos años una doble ofensiva económica y política de afianzamiento. En lo económico, ha propiciado entre sus afiliados una paulatina reconversión de los grandes latifundios de los que son propietarios, en unidades más modernas e intensivas de producción, de manera que puedan captar fondos orientados a la inversión agrícola y ganadera y a evitar las ocupaciones de tierra por parte de campesinos pauperizados. Forma parte de esta reconversión productiva la reconversión fundiaria, consistente en la parcelación de tierras mayores para desafectarlas de eventuales intentos de expropiación. Buena parte de la rectificación productiva de este sector del empresariado agrícola se ha volcado hacia rubros como la soja, el maíz y las pasturas artificiales para ganadería de engorde, principalmente en los departamentos limítrofes con el Brasil, que es la zona de suelos más ricos de la región oriental.

Políticamente, ha sentado posiciones en los últimos dos años con respecto al gobierno y al campesinado, en el sentido de oponerse, con respecto al primero, a una reforma impositiva que afecte sus intereses,

y, a los segundos, en que defenderá sus propiedades con sus propios medios cuando el gobierno, a través de sus aparatos represivos, no esté en condiciones de hacerlo.

En resumen, si bien el empresariado paraguayo es sumamente heterogéneo y buena parte de él ha sido beneficiario directo del estilo prebendario y corrupto que caracterizó al régimen de Stroessner, se observa, desde hace algunos años, una tendencia a su «modernización». En la misma juega un papel importante el sector vinculado al capital financiero que impone las reglas del juego. Para los próximos años puede preverse una mayor identificación entre este empresariado modernizado y el gobierno, lo cual implicará un afianzamiento del modelo agroexportador con especialización productiva que —como se vio— tuvo efectos netamente descampesinizadores.

Jorge Echenique

LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS EN EL MARCO DEL AJUSTE

Con antelación a la mayoría de los países de América Latina, en Chile los vientos neoliberales empiezan a soplar con fuerza desde la instalación de la dictadura militar, en septiembre del año 1973.

A partir del nuevo escenario político, la estrategia para el sector agropecuario experimenta un vuelco total, aunque, como se verá luego, desde el punto de vista de las políticas específicas se pueden distinguir dos fases claramente diferenciables: la fase de la ortodoxia neoliberal, que se extiende desde 1974 a 1981, y la fase de las políticas reactivadoras, vigente desde 1982 hasta 1989.

En síntesis, es posible caracterizar la estrategia sectorial durante este período por los elementos medulares que mencionamos a continuación.

- El dinamismo de la agricultura nacional se centra en el aprovechamiento de sus ventajas comparativas (agroclimáticas y geográficas) y en su inserción plena en el mercado internacional, para desarrollar principalmente los subsectores hortofrutícolas y forestal de exportación.

- Se establece el principio de la subsidiariedad en el rol del Estado, delegando en el sector privado la responsabilidad de la producción de bienes y servicios, mientras el mercado será el encargado de la asignación eficiente de los recursos, liberándose los precios de productos, insumos y servicios agrícolas.

- Se crea un mercado libre de tierras y se derogan todas las disposiciones de la reforma agraria, así como aquellas que protegen la propiedad indígena o restringen a cualquier título las enajenaciones de tierras. La orientación central de estas medidas es favorecer la constitución de nuevas empresas agrícolas modernas.

– Se desarticulan las organizaciones de asalariados agrícolas y se reprime a sus dirigentes, restando así capacidad de negociación a la fuerza de trabajo. Igualmente, se disuelven las organizaciones de campesinos productores y se desincentiva su reconstitución.

LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA Y SUS INTERRELACIONES A PARTIR DE 1973

Las políticas macroeconómicas y sus impactos en el sector

El gobierno militar que asumió el poder en Chile a fines de 1973 pone fin a la política económica vigente desde la década del 40, impulsando drásticas reformas de estructura paralelas a profundas medidas de estabilización de corte monetarista.

En una primera fase el énfasis se coloca en el restablecimiento de los principales equilibrios macroeconómicos, fundamentalmente en la reducción de la inflación y el mejoramiento de la balanza de pagos. Se eliminan gradualmente los subsidios y se liberalizan los precios, valorando al mercado como el mecanismo más eficiente en la asignación de recursos; se controla el crecimiento de los medios de pago y el déficit fiscal, introduciendo medidas de autofinanciamiento de las empresas públicas; se reajusta la tasa de cambio mediante sucesivas devaluaciones, se rebajan aranceles y se eliminan paulatinamente las restricciones al flujo de capitales externos; además, se fijan los salarios, disminuyendo las remuneraciones reales.

Las políticas adoptadas no producen los resultados esperados y en 1975 se implementa un plan de *shock* consistente en una intensificación de la estrategia estabilizadora, acompañada de reformas estructurales que tienden a consolidar una economía de libre mercado y plena apertura externa.

Entre 1975 y 1979 se produce el retiro generalizado del Estado del ámbito económico, en lo referente a sus funciones reguladoras y a su rol de productor directo. Se liberaliza el mercado de capitales mediante el traspaso de diecinueve instituciones financieras al área privada y la supresión de controles sobre la tasa de interés. Se transfiere un total de 460 empresas públicas productoras de bienes y servicios, mientras que el Estado mantuvo sólo trece consideradas estratégicas para el desarrollo y la seguridad nacional¹.

El cambio del rol asignado a los agentes económicos también se expresa en una fuerte reducción del gasto público, que como proporción del PGB baja del 26% en 1974 al 18.6% en 1977; en la eliminación total del control de precios, con la excepción del tipo de cambio; y en

1. VERGARA, R.: *Auge y caída del liberalismo en Chile*. CLACSO, Santiago de Chile, 1985.

la drástica disminución del papel regulador del Estado en las relaciones con agentes económicos externos.

La transformación de una economía cerrada en una economía abierta se gestó en forma acelerada. El proceso de desgravación arancelaria significó que los gravámenes que promediaban el 94% en 1973 se habían reducido al 10% en 1979, conjuntamente con una liberación general del sector externo: eliminación de trabas a las importaciones (licencias, prohibiciones y cuotas), nuevo estatuto para la inversión extranjera que aseguraba mayor libertad al movimiento de capitales con el exterior, progresivas facilidades para el ingreso de créditos externos y menor control sobre la compra y venta de divisas. La política cambiaria procuró mantener un tipo de cambio favorable a las exportaciones, que también fueron incentivadas a través de la exención del impuesto al valor agregado y de los gravámenes aduaneros².

La política de *shock* provoca inicialmente una pronunciada recesión, con una caída del PBI del 13% en 1975, tasas de desempleo abierto que bordean el 20% en 1976 y deterioro de los salarios. Sin embargo, luego se manifiesta una paulatina recuperación que en 1978 permite un balance oficial optimista: la inflación se había reducido a sus niveles históricos, el déficit fiscal se había eliminado, las exportaciones no tradicionales se expandían, la economía crecía a tasas elevadas y la balanza de pagos mostraba un superávit creciente. Persistían, empero, ciertas dificultades que frenaban el dinamismo futuro, tales como el alto índice de desocupación y el bajo nivel de inversión estimulado por tasas de interés real superiores al 35% anual.

Con el fin de corregir los problemas señalados las autoridades decidieron, en 1979, introducir en la estrategia dos cambios que provocarían graves consecuencias en el comportamiento posterior de la economía: se fijó el tipo de cambio nominal y se profundizó el endeudamiento externo.

La afluencia de capitales externos expandió el gasto. Así, se generó un notorio auge de la construcción y del sector servicios. Los sectores productivos, por el contrario, debieron enfrentar la competencia creciente de bienes importados en el mercado interno, y en el externo la falta de competitividad estimulada por el deterioro del tipo de cambio real³. Asimismo, creció violentamente el déficit de la cuenta comercial de

2. FRENCH-DAVIS, R.: «Liberalización de importaciones: La experiencia chilena 1973-79» y FOXLEY, A.: «Hacia una economía de libre mercado: Chile 1974-79». Colección Estudios CIEPLAN, N° 4, Santiago de Chile, noviembre de 1980.

3. Según el índice de precios externos calculado en CIEPLAN y el índice oficial de precios al consumidor, el índice de la tasa de cambio real descendió de 108.5 en 1979 a 80.5 en 1981.

4. El déficit de la cuenta corriente en la balanza de pagos se elevó de 933 millones de dólares en 1977 a 1,382 millones en 1980 y a 3,348 millones en 1981. En contrapartida, la deuda externa pasó de 8,790 millones en 1979 a 11,331 millones en 1980, para superar los 15,000 millones en 1981 (Cfr. FRENCH-DAVIS, R.: «Liberalización de importaciones», ob. cit.).

la balanza de pagos, lo que fue subsanado con un sustantivo crecimiento del endeudamiento externo⁴.

La recesión internacional de inicios de los 80 activó las tensiones económicas que se acumulaban en Chile desde 1979. La caída en los términos de intercambio durante el primer semestre de 1981, la elevación de las tasas de interés en el mercado mundial y la brusca disminución del flujo de crédito externo a mediados de 1982, aceleran una crisis financiera y productiva generalizada. La actividad económica debe adecuarse a la nueva situación disminuyendo drásticamente el gasto y, por consiguiente, contrayendo la producción y el empleo.

El gobierno se vio obligado a devaluar, a renegociar la fuerte deuda externa y a suscribir un estricto convenio de *stand by* con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Muchas empresas no resistieron la brusca baja de la demanda y el incremento de sus deudas provocado por la devaluación, situación que gravita sobre el sector financiero e impulsa al gobierno, en 1982, a intervenir una fracción mayoritaria de la banca privada nacional y a entregar un cuantioso apoyo de emergencia al conjunto del sistema financiero.

Las políticas de ajuste con carácter recesivo se traducen, entonces, en un fuerte sacrificio en términos de la actividad económica y de los niveles de vida de la población. En 1982-83, período en el que la crisis se expresa con máxima intensidad, se llega a tasas de desempleo cercanas al 30%.

La corrección de los desequilibrios externos a partir de la crisis ha sido, a su vez, el eje de las políticas de reactivación de la economía en el último sexenio. La crisis de la deuda externa no sólo dejó de financiar el déficit comercial sino que, además, ha obligado a generar un superávit para pagar el oneroso servicio de la deuda en circunstancias desfavorables debido a la caída en los términos de intercambio. La balanza comercial, que presentaba en 1981 un déficit equivalente a un 12.9% del PGB, evoluciona positivamente hacia un superávit de 5.2% del PGB en 1987⁵.

Las exportaciones crecen persistentemente entre 1983 y 1990, lideradas por los productos agropecuarios, silvícolas y del mar, y, en segundo término, por los mineros no cupríferos y los derivados de la industria forestal.

En los comienzos de la nueva fase de reactivación (1984-86), complementando lo anterior, se produce una significativa sustitución de importaciones con cierta concentración en los productos agrícolas tradicionales que habían sido gravemente afectados por la desprotección a fines de los 70 y principios de los 80. En el último quinquenio las importaciones globales se acrecientan, particularmente las de bienes

5. Según estimaciones de José Pablo Arellano (Colección CIEPLAN, N° 24, junio de 1988), el deterioro en los términos de intercambio equivale a más del 4% del PGB entre 1980 y 1987.

de capital y bienes intermedios, así como –aunque en menor grado– las de bienes de consumo⁶.

En 1988 el sector exportador fue responsable de más del 35% de las ventas finales de la economía, situación que no se producía desde 1930. En parte esto sucede por una considerable expansión de las cantidades exportadas; pero también por una redistribución de recursos en favor del sector exportador, mediante devaluaciones que compensan con creces los efectos negativos de las reducciones en los precios internacionales. Además de la devaluación real, los exportadores obtienen ganancias de competitividad por el reintegro de gravámenes, beneficio que en 1987 alcanzó el 9.6% del total de exportaciones de bienes.

A pesar del dinamismo del sector externo y de la reactivación general de los sectores productores de bienes y servicios, en 1989 el producto nacional fue apenas 22 puntos superior al de 1981, y el PGB por habitante recién ese fue año superior al del año precrisis. Las remuneraciones reales cayeron, en ese mismo lapso, según se aprecia en el índice de salarios medios de la economía que descendió 11 puntos entre 1981 y 1989 (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Chile: Indicadores económicos seleccionados, 1981-1989

	PGB		Balanza Comercial	Salarios reales	Tasa de inflación
	Nivel	Nivel por habitante	(Millones de US\$)	(1981=100)	(%)
1981	100.0	100.0	-2,677	100.0	9.5
1982	85.6	85.5	63	91.0	20.7
1983	84.9	83.6	986	83.9	23.1
1984	90.2	87.2	293	82.0	23.0
1985	92.4	87.8	849	81.0	26.4
1986	98.0	90.6	1,100	84.2	17.4
1987	103.4	93.9	1,229	83.0	21.5
1988	111.0	98.7	2,218	86.5	12.7
1989	122.1	106.8*	1,456	89.2	21.4

* Cifra estimada.

Fuente: Banco Central de Chile.

6. De acuerdo a las estadísticas del Banco Central, las importaciones durante el último quinquenio evolucionaron como lo muestra el siguiente cuadro (millones de dólares).

Año	Bienes de consumo	Bienes intermedios	Bienes de capital
1986	641.0	2,063.6	731.7
1987	773.8	2,521.8	1,100.8
1988	935.3	2,986.6	1,369.9
1989	1,344.8	3,850.4	1,949.0
1990*	1,340.0	4,643.0	2,322.0

* Datos provisionales.

Un balance retrospectivo indica que el crecimiento de la economía chilena en el período 1974-89 ha sido de 3.2%, tasa inferior al crecimiento promedio de 1960 a 1970 que fue de 4.4%. Esto sucede durante una profunda transformación de la estructura económica y en medio de la sucesión de dos grandes ciclos de recesión y recuperación. Mencionaremos a continuación los cambios estructurales a los cuales hemos aludido.

– El sector exportador ha casi triplicado su tamaño relativo y se ha diversificado en favor de las agroindustrias, la pesca y las actividades forestales, que en conjunto equivalen a las exportaciones mineras.

– La expansión de las exportaciones ha sido parcialmente compensada en forma negativa por la caída de los términos de intercambio y, con mayor gravitación, por las obligaciones de servicio de una cuantiosa deuda externa. Esta situación ha imposibilitado el aumento de la tasa de inversión a los índices requeridos para sostener el crecimiento.

– Las políticas macroeconómicas y las medidas privatizadoras han creado una nueva organización de los agentes económicos, en la que sobresalen grandes conglomerados multisectoriales integrados a grupos transnacionales que se sitúan en las áreas más modernizadas, donde las tasas de ganancia son mayores.

– En contraste con el pequeño sector que ha dinamizado la modernización y se ha beneficiado de ella, un sector mayoritario de los chilenos –conformado por trabajadores, pequeños empresarios y campesinos– no ha recibido los beneficios de este proceso e incluso ha visto reducidos sus ingresos reales.

Las altas tasas de desempleo y la discriminación de los salarios, junto con la reducción del gasto fiscal social, en contraste con la elevación de las ganancias de los empresarios y las rentas al capital, exacerbaron la diferenciación económica y agudizaron la concentración de los ingresos.

La participación del 40% más pobre de la población en el ingreso total del país cayó en las siguientes magnitudes: 12.2% en 1965-79; 12.9% en 1971-73; 11.3% en 1974-77; 11.1% en 1978-81; y 9.8% en 1982-85⁷. En el cuadro 2 puede observarse la evolución de la distri-

Cuadro 2
Participación en el gasto
(Porcentajes)

	1969	1978	1988
40% más pobre	19.8	14.5	12.6
40% medio	37.0	34.5	32.6
20% alto	43.2	51.0	54.9

7. FRENCH-DAVIS, R. Y RACZYNSKI, D.: *El impacto de la recesión mundial y las políticas nacionales en los niveles de vida: Chile, 1973-89*. CIEPLAN, Santiago de Chile, noviembre de 1990.

bución del gasto familiar, de acuerdo a las encuestas de ingreso y gasto familiar realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en el Gran Santiago.

La incidencia de la concentración del ingreso en el consumo alimentario ha sido profunda, hecho que tuvo efectos negativos en la demanda de productos agrícolas. Una expresión de ello es la caída del consumo calórico y proteico global, particularmente de los estratos de ingresos bajos y medios, tal como se aprecia en el Gran Santiago.

Cuadro 3
Consumo diario por persona

	Calorías			Proteínas		
	1968	1978	1988	1969	1978	1988
60% más pobre	2,160	1,892	1,783	61	54	45
Promedio total	2,587	2,328	2,124	74	71	56

Fuente: INE: Encuestas de ingresos y gasto familiar.

Las políticas sectoriales

La etapa de la ortodoxia neoliberal

Durante el período 1974-81⁸ se aplica un conjunto de políticas de estabilización y cambio estructural (descritas en el capítulo anterior) en torno de las cuales se intenta disciplinar a las actividades agropecuarias y agroindustriales en ausencia de un programa sectorial específico. En esta fase la tónica general de las políticas económicas es su validez universal y sin tratamientos de excepción, aunque ellas adquieren, en el caso del sector que examinamos, connotaciones particulares que pueden resumirse como señalamos a continuación.

a. Desde sus inicios el régimen militar resta capacidad de intervención al Estado, decisión que se traduce en el desmantelamiento de varias instituciones públicas y en la jibarización de otras. Las agroindustrias creadas por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)⁹ son privatizadas (celulosa, lácteos, frutícolas y vitivinícolas), al igual que otras autónomas dependientes del sector público (importadoras de granos, productoras de semillas, servicios de mecanización, etcétera). Las intervenciones del Estado sobre subsidios, precios, tasas de interés y comercio exterior son minimizadas, lo que también sucede con los

8. Algunos analistas han caracterizado este período como de antiintervencionismo estatal ortodoxo, en contraposición a la siguiente etapa de un antiintervencionismo estatal flexible.

9. Organismo creado a fines de los años 30, durante el gobierno del Frente Popular, gestor de las empresas estatales de electricidad, acero, petróleo, azúcar, celulosa, etcétera.

servicios de investigación agropecuaria, crédito sectorial y asistencia técnica. Estas funciones reguladoras las asume el libre juego de las fuerzas del mercado y los servicios pasan crecientemente a ser responsabilidad del sector privado¹⁰.

Se liberan las importaciones y los precios de los insumos y de la mayoría de los productos, salvo algunos alimentos básicos para los que se establece una banda de precios que fluctúa entre un «piso» y un «techo» en función de los precios internacionales de mediano plazo, política que es eliminada a fines de los 70.

Se paraliza la acción pública en infraestructura de riego y agroindustrias, y se responsabiliza al sector privado de estas inversiones.

Al margen del rol estatal en la definición de ciertas orientaciones de carácter macroeconómico, al finalizar esta fase el sector público se limitaba a conducir una investigación agropecuaria restringida, a la conservación y control de recursos naturales, a la reglamentación y control limitado de la sanidad animal y vegetal, y a la asistencia técnica y crediticia de un segmento reducido de pequeños agricultores (la máxima cobertura se obtuvo en 1979 con la atención del 6% de los beneficiarios potenciales).

El gasto público en el sector agropecuario y forestal se reduce, en términos reales, en un 44% entre 1970 y 1980.

b. Se establecen algunos incentivos excepcionales para desarrollar las dos ramas privilegiadas del esfuerzo exportador en el sector: la producción forestal y la frutícola.

Adicionalmente a los estímulos globales orientados a impulsar la apertura externa (reducción de aranceles, exención de impuesto al valor agregado, libre cambio de divisas, etcétera), la producción forestal recibe los siguientes beneficios tributarios:

- Los terrenos forestales acogidos al decreto ley 701 de 1974 están exentos del impuesto territorial que grava a los predios rurales y no se consideran patrimonio para el cálculo de impuestos a la renta.

- Las utilidades generadas por la explotación de los bosques están exentas en un 50% del impuesto a la renta.

- La plantación de bosques recibirá una bonificación equivalente hasta el 75% del proyecto de inversión por parte del Estado, subsidio que será extensivo a la administración y actividades de manejo del bosque hasta su fase de explotación.

En 1975 se permitió la exportación de productos forestales en cualquier estado de elaboración, suprimiéndose las barreras que impedían la venta al exterior de rollizos (trozos de árboles) de pino radiata.

10. De las 128 agroindustrias que poseía el Estado en septiembre de 1973, 44 fueron devueltas a sus antiguos dueños y el resto fue vendido mediante licitación a particulares (fuente: CORFO). Los funcionarios de las instituciones vinculadas al Ministerio de Agricultura pasaron de ser 27,107 en septiembre de 1973 a 5,139 a fines de 1980 (fuente: Oficina de Planificación Agrícola).

Los subsidios entregados a las empresas forestales y silvicultores entre 1975 y 1990 alcanzaban a 90 millones de dólares, habiéndose bonificado por forestación un total superior a 600,000 hectáreas, que representaban el 70% de lo plantado por el sector privado en ese lapso¹¹.

Las inversiones en plantaciones frutales y en la agroindustria vinculada a ellas crecieron a una tasa media anual cercana al 7% en el período 1974-80 y en un monto promedio al año cercano a los 60 millones de dólares, con apoyo crediticio de la banca privada y de la Corporación de Fomento. Esto motivó que la participación de la fruticultura y la agroindustria relacionada se elevara, en el total de colocaciones de créditos para la agricultura, del 8.2% en 1974 al 35.7% en 1979¹².

En esta fase destaca la creación de dos instituciones que juegan un rol importante en el desarrollo agroindustrial posterior y en la apertura de mercados internacionales a los productos chilenos.

– La *Fundación Chile*, corporación de derecho privado sin fines de lucro, creada en 1976 con aportes de capitales del gobierno y de la ITT norteamericana¹³, cuyo objetivo es la transferencia de tecnología al país mediante la creación de nuevas empresas y el fortalecimiento tecnológico de algunas ya existentes. Las contribuciones de sus departamentos forestales y agroindustriales han sido importantes en fruticultura, silvicultura, horticultura y agroindustrias de vanguardia ligadas al mercado externo.

– *PROCHILE* nace en 1975 como institución de enlace del Ministerio de Relaciones Exteriores y los empresarios, para estudiar los mercados externos potenciales e informar sobre ellos, asesorar a los exportadores en relación a los procedimientos de importación por país y participar en las negociaciones de tratados comerciales bilaterales o multilaterales. *PROCHILE* tiene oficinas en la mayoría de los países donde existe embajada y en los consulados principales.

En 1974 y 1981 el crecimiento del sector silvoagropecuario es modesto: alcanza una tasa media anual de 1.8%, similar al crecimiento vegetativo de la población. El análisis por subsectores indica que durante este período la producción de los cultivos básicos decreció; hortalizas, vinos y pecuarios crecieron a ritmos similares a los de la media sectorial; mientras frutales y forestales expandieron sus productos a tasas anuales cercanas al 7%. Esta evolución muestra que la oferta orientada al mercado interno decrece o aumenta lentamente, en circunstancias que los rubros destinados a la exportación crecen aceleradamente.

11. Corporación de la Madera y CONAF. Septiembre de 1990.

12. CRUZ, M. E. y LEIVA, C.: *La fruticultura después de 1973*. GIA, Santiago de Chile, junio de 1982.

13. Los aportes de la ITT corresponden a las indemnizaciones que pagó el gobierno militar a esta transnacional por la expropiación de sus activos en Chile durante el gobierno de la Unidad Popular.

La balanza comercial del sector evoluciona positivamente: pasa de una situación deficitaria en los primeros años del período a la generación de excedentes, a principios de los 80; sin embargo, y paradójicamente, la dependencia alimentaria del exterior fue muy acentuada en los años críticos, a tal grado que en 1983 dos tercios del trigo, la casi totalidad de los aceites vegetales y la mitad del azúcar que se consumió en el país fue de origen importado (48% de las calorías y 30% de las proteínas consumidas ese año por los chilenos).

Cuadro 4
Balanza comercial de bienes silvoagropecuarios, 1974-1983
(Promedios anuales por quinquenio.
Millones de dólares de 1990)

Subsector de origen	Importaciones		Exportaciones		Saldos	
	1974-78	1979-83	1974-78	1979-83	1974-78	1974-83
Agropecuario	37.6	350.4	51.7	279.7	-285.9	-70.7
Agroindustrial	324.9	366.1	71.9	97.0	-253.0	-269.1
Forestal	-	-	289.7	449.1	289.7	449.1
Total	762.5	716.5	513.3	825.8	-249.2	109.3

Fuente: OFICINA DE PLANIFICACIÓN AGRÍCOLA (ODEPA): Estadísticas agropecuarias 1974-83.

Las importaciones principales continúan siendo las tradicionales: trigo, maíz, azúcar, aceite vegetal y leche en polvo. En las exportaciones, un 80% de su valor está representado por fruta fresca, papel y celulosas, provenientes en el primer caso de plantaciones hechas antes de 1973 (para el quinquenio 74-78) así como de bosques y plantas de pulpa establecidas antes del régimen militar (para ambos quinquenios).

A fines de los 70 se había producido una fuerte concentración en la esfera de las actividades agroindustriales, forestales y comerciales vinculadas a la transformación de la producción del agro y a la provisión de insumos y servicios al mismo. Esta situación, coherente con el modelo económico aplicado, fue directamente incentivada por la licitación subsidiada de recursos del Estado, fundamentalmente de la infraestructura agroindustrial y empresas forestales creadas desde los años 40 por la CORFO o traspasadas a ella durante el gobierno de la Unidad Popular. La licitación de los bancos en poder del sector público y el proceso de apertura financiera al exterior facilitaron, aún más, el acceso a la infraestructura agroindustrial por parte de los grupos económicos que habían controlado el sector financiero.

Es así como en 1978, en el inventario de las 250 empresas privadas

más grandes del país realizado por las Superintendencias de Bancos y de Sociedades Anónimas, encontramos que 46 empresas vinculadas a los agronegocios poseen un patrimonio cercano a los 1,000 millones de dólares; y de este, la mitad es concentrada sólo por el grupo económico financiero Cruzat-Larraín, constituido después de 1974.

Cuadro 5
Concentración de las 46 mayores empresas
vinculadas a los agronegocios
(1978)

Grupos de control	Área forestal		Área agroindustrial	
	Nº de Empresas	Patrimonio (Mill. US\$)	Nº de Empresas	Patrimonio (Mill. US\$)
Cruzat-Larraín	5	270	8	205
Matte (papelera)	3	176	2	26
Vial	1	57	4	39
Angelini	3	30	-	-
Luksic	2	13	1	9
Edwards	1	16	-	-
Transnacionales	-	-	4	47
Otros grupos nacionales	-	-	4	47
Familias y particulares	-	-	8	55
Total	15	552	31	428

Fuente DAHSE, F.: *Mapa de la extrema riqueza*. Editorial Aconcagua, Santiago de Chile, noviembre de 1979.

Las transnacionales de 1977 eran las mismas que se habían instalado en Chile con anterioridad a los 60: Nestlé, Swedish Match (fósforos y forestales), British American Tobacco y Unilever (aceites).

La crisis y las políticas reactivadoras

La apertura de las fronteras y la consiguiente inserción de la agricultura chilena al mercado internacional sin protecciones arancelarias, junto a la subvaloración del dólar motivada por la política de tasa de cambio fija (1979-82), provocaron el masivo ingreso de alimentos básicos y bienes de consumo suntuario importados, que saturan el mercado nacional a principios de los 80. Estas medidas, aplicadas en pleno período de sobreoferta mundial y depresión de los precios internacionales (de cereales, lácteos, azúcar, aceites, etcétera) agudizan los

efectos de la contracción de la demanda interna de productos agropecuarios¹⁴ y reducen gravemente los espacios para la colocación de la oferta agrícola nacional.

Estas medidas afectaron a rubros de gran incidencia en la agricultura chilena (cereales, remolacha, oleaginosas), incidencia que fue subestimada en su oportunidad. Se pensó que los rubros de exportación (frutales), podían sustituir a los tradicionales menos rentables, situación que se dio sólo localizada y en modesta escala.

El año agrícola 1982-83 es crítico. El PGB silvoagropecuario cae -2.1% durante 1982 y -3.6% en 1983¹⁵, tasas de descenso que superan el 5% ambos años en la producción destinada al mercado interno. La crisis es aún más grave en el resto de la economía, lo que conduce al cambio de autoridades y a la rectificación de las políticas económicas, para priorizar los ajustes del sector externo.

A la devaluación del peso en 100% en un semestre y al sostenimiento de un tipo de cambio real alto (que se prolonga hasta fines de 1988), se agrega un conjunto de políticas destinadas a reducir la deuda externa y a enfatizar el papel del sector exportador como motor del desarrollo económico, junto a otras medidas específicas para el fomento de la agricultura.

Nuevos mecanismos de promoción de las exportaciones y reducción de la deuda. Entre estos, de validez multisectorial, se pueden mencionar:

- La ley 18480, que permite a los exportadores de ramas no tradicionales o bajo monto exportado, el reintegro del 10% sobre el valor FOB líquido de retorno.

- El decreto ley 825, que otorga a los exportadores el beneficio de recuperar el impuesto al valor agregado (IVA) pagado por aquellos insumos que se incorporan a la exportación.

- Las disposiciones de la ley 18634, que permiten diferir y, finalmente, no cancelar los derechos aduaneros correspondientes a bienes de capital importados.

- Las líneas de crédito por 600 millones de dólares, abiertas en 1985 para inversiones en proyectos de exportación, otorgadas con recursos de la banca multinacional, con tasas de interés inferiores a las del mercado interno y períodos de gracia adecuados. Entre estas se encuentran: el programa CORFO-Banco Mundial, para proyectos de la pequeña y mediana industria, por 61.5 millones de dólares; la línea de crédito CORFO-BID para financiar activos fijos y capital de trabajo en agricultura, agroindustria y otros sectores, por un monto de 263.5 millones de dólares; el programa de reactivación industrial BID-Banco del Estado, orientado a las diferentes ramas de la industria manu-

14. En el transcurso de 1971 a 1983 el consumo per cápita de calorías y proteínas de los chilenos había descendido en 20 y 29% respectivamente. Fuente: ODEPA, Estadísticas Agropecuarias, y Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición (COMPAN), Ministerio de Salud.

15. Sistema de Cuentas Nacionales. Banco Central de Chile.

facturera (incluyendo ciertas agroindustrias), por un monto de 139 millones de dólares; y el programa de reestructuración financiera Banco Mundial-Banco Central, para ayudar a las empresas privadas endeudadas de la agroindustria, la minería e industria.

Con la finalidad de reducir los compromisos de pago con el exterior, el Banco Central pone en práctica, a mediados de 1985, los llamados mecanismos de conversión de la deuda externa, a través de los cuales se materializan operaciones por más de 5,000 millones de dólares en el último quinquenio. A partir de la aplicación de estos mecanismos, la penetración del capital extranjero en las actividades relacionadas con el agro y sus industrias adquiere un sustantivo impulso, estimándose que entre 1985 y 1990 diversas empresas nacionales del sector, con un valor cercano a 700 millones de dólares, han sido traspasadas a capitalistas extranjeros y transnacionales¹⁶.

Estos mecanismos, autorizados en el Compendio de Normas de Cambios Internacionales (capítulos XVIII, XIX y otros), permiten a capitalistas extranjeros la adquisición de pagarés de la deuda externa chilena a las tasas establecidas en el mercado, para respaldar sus inversiones en el país. Con este fin el Banco Central liquida en pesos el valor nominal de los pagarés adquiridos, menos una comisión.

A través del capítulo XVIII el Banco Central establece cupos periódicos para las transacciones de pagarés, que el mismo banco remata entre los bancos locales que actúan como intermediarios. La compra de estos pagarés se financia con divisas adquiridas en el mercado interno «paralelo» o con capital fugado al exterior. El pagaré se convierte a un activo en moneda nacional o se utiliza directamente para rescatar deudas internas. La ganancia neta proporcionada por estas operaciones a los adquirentes de pagarés se ha situado entre el 10 y el 20% de la inversión.

El capítulo XIX se refiere a las conversiones de deuda externa a capital accionario nacional. Este se puede usar para convertir deudas a mediano plazo de residentes en Chile con acreedores extranjeros, en cuyo caso estos últimos pueden intercambiar directamente con los deudores los títulos de la deuda por capital accionario, o transar estos títulos de la deuda con otros inversionistas extranjeros, quienes a su vez pueden intercambiar los títulos por acciones, dinero efectivo o pagarés en moneda local con los que realizan su inversión en Chile. El inversionista tiene derecho a remesar dividendos a los cuatro años y a repatriar capital al décimo año.

«Una parte significativa de las conversiones de la deuda a capital han estado asociadas a la privatización de empresas públicas o de firmas que se encontraban temporalmente bajo administración estatal, como resultado de la crisis económica que

16. Actualización de los datos en GÓMEZ S. y ECHENIQUE, J.: *La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización*. FLACSO-AGRARIA, Santiago de Chile, 1988.

emergió en 1982... Se estima que las tasas de retorno del capital constituido podrían ser notablemente más altas que las tasas de interés. Entonces los bancos acreedores que han estado haciendo directamente algunas de las mayores transacciones, han podido convertir préstamos malos (riesgosos) en buen capital accionario»¹⁷.

Fomento a la agricultura. La reactivación posterior a la crisis de 1982-83 se desarrolla bajo el impulso dinámico de la expansión de las exportaciones frutícolas y forestales y, en grado decreciente, de la sustitución de importaciones. Contribuyen a ello un conjunto de medidas sectoriales que por primera vez reconocen en la agricultura rasgos diferenciados del resto de los sectores económicos. Entre estas medidas sobresalen las siguientes:

a. Se definen ciertos aranceles protectores de hasta un 25%, complementarios a la tasa general de 10%, para aquellos productos cuyos precios internacionales conllevan subsidios implícitos (la sobretasa se ha aplicado al trigo, la leche y los lácteos).

b. La política fiscal es particularmente favorable para la agricultura, ya que esta tributa por renta presunta y no de acuerdo a las ganancias reales. Se tributa en base a tasas variables y crecientes, según el monto de la renta presunta resultante de aplicar un 10% a los avalúos fiscales de los predios, los cuales se mantienen notoriamente subvaluados en relación a su valor comercial.

c. Se renegocian, con apoyo del Banco Central, las cuantiosas deudas de los agricultores contraídas en la época precrisis¹⁸, cuando la disponibilidad de crédito fue abundante pero a tasas de interés real extraordinariamente elevadas y en una fase de deterioro de los precios agrícolas. Alrededor de un tercio de estas deudas estaban en dólares y fueron duplicadas en breve plazo por las máxidevaluaciones; se estableció un dólar preferencial para el pago de estas deudas.

Las renegociaciones conceden un plazo de tres a seis años de gracia para el pago del capital y reducen la tasas de interés de acuerdo a los nuevos niveles provocados por las políticas del Banco Central.

Se desbloquea el financiamiento, mediante la apertura de líneas de crédito bancario especiales, con apoyo oficial para la agricultura. Entre estas destaca el crédito cerealero prendario —con tasas de interés fijas e inferiores a las del mercado— y sin exigencias de garantías patrimoniales o hipotecarias, lo cual permite el acceso al crédito a productores con patrimonio negativo o insuficiente.

d. En abierta contradicción con la orientación neoliberal ortodoxa de la fase anterior, el gobierno decide intervenir sobre los precios de

17. FRENCH-DAVIS, R.: «Conversión de la deuda externa en Chile. CIEPLAN, Nº 22, diciembre de 1987.

18. Según antecedentes de prensa proporcionados por la Sociedad Nacional de Agricultura (organización empresarial), el endeudamiento agrícola ascendía en mayo de 1986 a 930 millones de dólares, y el número total de deudores era de 16, 439 (la mitad de los empresarios agrícolas chilenos), con un endeudamiento medio superior a los 55 mil dólares.

los productos agrícolas esenciales, a través de diversas medidas que se analizan a continuación.

A fines de 1982 se decide apoyar a un ente privado, la Confederación Nacional de Cooperativas del Agro (COPAGRO)¹⁹, para que opere poderes compradores de trigo, maíz y arroz. A través del Banco del Estado se le conceden créditos para que compre volúmenes suficientes para regular los precios internos de cereales, estableciendo como objetivo que haga prevalecer el precio de referencia fijado para el cereal importado por el gobierno, precio calculado con sobretasa arancelaria incluida (hasta 25%).

COPAGRO opera hasta 1985 vendiendo a la molinería el cereal adquirido y garantizando los créditos recibidos del Banco del Estado mediante certificados de prenda *warrants*. A través de este mecanismo se logró el objetivo de sustentar un precio mínimo al productor, pero COPAGRO fracasa financieramente cuando el gobierno suprime la sobretasa arancelaria al trigo y este es importado a un costo inferior al que pagó la confederación a los productores.

Se liberaliza totalmente el mercado del maíz y el arroz, pero en 1986 se crea una sociedad anónima, de la CORFO, denominada Comercializadora de Trigo S. A. (COTRISA), a la cual se le otorga financiamiento para que opere un poder comprador de este cereal. COTRISA ha participado en el mercado durante las últimas cuatro temporadas, adquiriendo alrededor del 10% de la producción nacional de trigo y haciendo operativo el instrumento de las bandas de precios.

Las bandas de precios, orientadas a evitar la expresión en el mercado doméstico de las fluctuaciones de precios en el mercado internacional, se aplican al trigo, aceites comestible y azúcar desde mediados de los 80 y hasta la fecha. El cálculo de la banda se realiza sobre la base del precio internacional —en el mercado principal de cada producto— de los últimos sesenta meses eliminando los quince meses de precios extremos altos y los quince de precios más bajos; del rango resultante, el precio menor es el piso de la banda y el mayor el techo de la misma. La banda se fija para el año agrícola y establece un mínimo garantizado para el productor nacional (el producto importado tiene sobretasa arancelaria que protege hasta el nivel del piso); si el producto importado tiene un precio superior al techo de la banda, se eliminan los aranceles hasta cero si es necesario.

En trigo la banda ha funcionado, con un subsidio anual a COTRISA equivalente a 4 US\$ por tonelada de trigo producida en el país. En aceites vegetales y azúcar, en razón a los límites de sobretasa acordados por Chile con el GATT, la banda no ha sido capaz de evitar que

19. Agrupa a federaciones regionales y cincuenta cooperativas de base, conformadas mayoritariamente por medianos y grandes empresarios agrícolas.

ingresen al país estos productos a un costo que desestimula la producción nacional.

e. Con el fin de propiciar el cambio tecnológico se promueve la creación de los grupos de transferencia tecnológica (GTT), conformados por medianos y grandes agricultores de una misma localidad o comuna, quienes reciben asesoría permanente de especialistas del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Este vínculo se traduce en demandas tecnológicas específicas a los investigadores, que readecuan crecientemente sus programas a las realidades de los sistemas de producción locales.

En 1987 se habían creado 124 GTT, con dos mil productores y una superficie agropecuaria comprometida de 776 mil hectáreas. A partir de ese año se solicitó a los GTT el autofinanciamiento progresivo de los costos de transferencia, exigencia que ha desestimulado a varios grupos.

f. Para atender a la pequeña agricultura se articula, desde el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), un programa que mediante la contratación de empresas privadas brinda asesoría técnica, complementada por créditos de INDAP dirigidos a este sector social. El programa llega a atender como máximo a 23,000 pequeños productores, lo que equivale al 11% del contingente nacional²⁰.

Como resultado de estas medidas globales y específicas mejora sustancialmente la tasa de ganancia agrícola, reactivando vigorosamente la producción sectorial. Entre 1983 y 1986 se sustituyen prácticamente todas las importaciones de productos sustituibles, presentándose la paradoja de una sobreoferta interna de alimentos básicos no transables (trigo, azúcar, leche) en circunstancias que no mejoraba la situación nutricional de millones de chilenos. A partir de 1987 la demanda interna se constituye en un techo para el desarrollo agrícola nacional y, como veremos luego, son sólo las exportaciones las que movilizan al sector.

Los incrementos en la productividad de la tierra (rendimiento) han sido el factor decisivo para la mayor producción de cereales, granos de oleaginosas, remolacha y hortalizas durante la presente década;

20. El sistema de transferencia tecnológica del INDAP es interesante por su concepción original. Consiste en la contratación de bonos de transferencia, licitados por el Estado mediante concurso abierto por regiones de paquetes mínimos (módulos) de 72 pequeños productores y con un máximo de tres módulos. Cada productor atendido corresponde a un bono, el cual es pagado a la empresa seleccionada en cuotas (ocho al año), condicionadas al cumplimiento de un programa de visitas individuales, ensayos demostrativos, trabajo grupal, etcétera. Se establece por cada multimódulo (216 campesinos) un equipo mínimo de un ingeniero agrónomo, tres técnicos extensionistas hombres y tres técnicos extensionistas mujeres. Durante el gobierno militar se excluyó de la opción a concursar en este programa a todos los opositores al régimen, y el 50% de los bonos fue concentrado en dos empresas. En el transcurso del primer año del gobierno democrático el programa se ha mantenido con modificaciones menores, pero se ha evitado la concentración y se ha abierto el concurso a organizaciones campesinas y organismos no gubernamentales.

variable que incide, junto a la expansión de las plantaciones, en el crecimiento de la producción frutícola. Estos incrementos han sido el resultado de la incorporación de adelantos tecnológicos y de la utilización de insumos biológicos de mayor calidad, transformaciones que se concentran en ciertos segmentos de la agricultura nacional con retraso respecto al resto de los países de América Latina.

Estudios de la CEPAL y otras investigaciones especializadas²¹ han constatado que Chile fue uno de los pocos países latinoamericanos que no se incorporó al proceso de utilización creciente de fertilizantes, pesticidas y semillas de alta calidad, proceso en el que se vio involucrado el resto de los países hacia fines de los 70 e incluso algunos, como México, durante los 60.

El impacto retrasado de la «revolución verde», que se aprecia en Chile en el último quinquenio, se produce cuando ya se habían decantado los profundos cambios estructurales provocados por la reforma agraria y en las condiciones favorables de rentabilidad creadas por las políticas reactivadoras poscrisis. Numerosos investigadores nacionales concuerdan en que habría sido difícil un cambio tecnológico y un desarrollo de las plantaciones de la envergadura observada durante los 80, sin que hubiese mediado la reestructuración del latifundio y las formas de tenencia tradicionales mediante la reforma agraria.

La influencia de los centros internacionales especializados como el CIMMYT, a través del INIA, universidades y empresas transnacionales; la adopción de nuevas tecnologías frutícolas importadas de California; la incidencia de los GTT en el manejo técnico y empresarial, etcétera, son posibles porque existe una estructura agraria renovada y tasas de ganancia atractivas.

Impactos generados por la reactivación

Este análisis utilizará las variables clásicas con que se evalúa la evolución agrícola, y corresponderá a lo sucedido durante los años 80.

La producción sectorial

La reactivación posterior a la crisis del 82-83 se ha expresado en tasas de crecimiento significativas del producto agrícola, las cuales están influenciadas por la sustitución de importaciones y el incremento de las exportaciones desde 1984 a 1986, y sólo por este último factor en los últimos años. La tasa media de incremento anual del PGB silvoagropecuario ha sido de 3.0% entre 1980 y 1990.

El comportamiento por subsectores productivos ha sido notoriamente desigual. En alimentos básicos, después de un descenso de la

21. BARSKY, O. y PIÑEIRO, M.: *Evolución de la productividad y el cambio técnico en el sector agropecuario de América Latina*. CICEA, Buenos Aires, diciembre de 1985.

producción cercano al 7% anual durante dos años consecutivos (82 y 83) se observa una recuperación sustantiva con incrementos superiores al 10% anual (84-86) y una caída en los últimos años. La reactivación de cultivos básicos en 1984 se genera en la confluencia de la expansión de superficie y el aumento de rendimiento, siendo este último factor el único que prevalece con posterioridad.

Cuadro 6
Tasa de crecimiento del producto geográfico
bruto de la agricultura

Año	Tasa	Año	Tasa
1981	2.7	1986	8.7
1982	-2.1	1987	4.5
1983	3.6	1988	4.7
1984	7.1	1989	3.1
1985	5.6	1990*	2.1

* Cifras provisionales, enero-septiembre de 1990.

Fuente: Banco Central, enero de 1987.

La ganadería decrece en 1% anual entre 1981 y 1986, y se reactiva en el último cuatrienio, recuperando los niveles de producción de los inicios de la década.

La producción de vinos ha mostrado un deterioro sostenido muy cuantioso desde 1982, año en que la producción fue cercana a 610 millones de litros, mientras que en 1990 se aproximó apenas a los 400. El descenso del consumo interno, que representa cerca del 90% del mercado del vino chileno, motivó una fuerte caída de los precios y la consiguiente sustitución de vides viníferas por frutales de exportación.

La silvicultura y la fruticultura son las ramas más dinámicas. La primera tiene incrementos de producción superiores al 10% medio anual en el último quinquenio, mientras las nuevas plantaciones superan las 80 mil hectáreas al año. Igualmente, la producción frutícola crece a una tasa media acumulativa anual equivalente al 15% entre 1981-90, logrando más que duplicar la cantidad de fruta producida en este transcurso e incrementando los huertos frutales de 94 a 165 mil hectáreas²².

La creación de empleos

En los meses de invierno de los años críticos, la tasa de desocupación de la agricultura llegó a 25%, mientras en la economía nacional se

22. INE. Estadísticas Agropecuarias, 1990.

elevaba sobre el 30%²³. Desde 1984 en adelante el desempleo abierto disminuye en el sector, absorbiendo primero los 60,000 empleos perdidos durante la crisis y creando después fuentes de trabajo adicionales a un ritmo decreciente.

El crecimiento del empleo agrícola ha sido del 2% anual en los últimos diez años, tasa superior a la del resto de los sectores hasta 1988 e inferior con posterioridad. La ocupación sectorial representó en 1988 un 20% de la ocupación total, con un promedio anual de 830,000 trabajadores agrícolas, para descender al 19% de la fuerza de trabajo ocupada en el país en los dos últimos años.

Cuadro 7
Variaciones anuales del empleo en la agricultura

Año	Tasa	Año	Tasa
1981	5.5	1986	1.8
1982	2.1	1987	6.0
1983	8.7	1988	2.9
1984	4.4	1989	-1.0
1985	5.3	1990	0.2

Fuente: Universidad de Chile, e INE para 1988, 1989 y 1990.

La estructura del empleo también ha experimentado grandes cambios en la presente década. Vamos a sintetizarlos a continuación.

– Desde principios de los 70 en las empresas del agro se evidencia una sustitución de obreros permanentes por obreros estacionales, con la consecuente disminución de los compromisos de la empresa de asegurar la subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo necesaria, así como de sus costos fijos.

Con la desprotección de la legislación laboral durante el régimen militar el fenómeno se agudiza, estimándose que los obreros agrícolas temporales –que significaban el 55% de los asalariados del campo en 1975– ahora representan el 75%.

Si observamos las cifras de ocupación agrícola en los últimos tres años, apreciamos una significativa estacionalidad y una mayoritaria participación en el empleo de las regiones frutícolas, ambas situaciones relacionadas entre sí.

– El origen y la composición de la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura también han experimentado modificaciones. Por un lado, en la medida en que el trabajo temporal de la fruticultura crece, también aumenta la inclusión de mujeres y jóvenes provenientes de los

23. GÓMEZ, S. y ECHENIQUE, J.: *La agricultura chilena*, ob. cit.

Cuadro 8
Ocupación estacional y ocupación en regiones frutícolas
(Miles de trabajadores)

	Promedio mensual		
	Trimestre abril-junio		
	1986	1988	1990
Agricultura nacional	729.8	788.6	779.2
Regiones frutícolas	367.7	393.0	389.3
% Frutícola	50.7	49.8	50.0

	Promedio mensual		
	Trimestre noviembre-enero		
	1986	1988	1990
Agricultura nacional	813.8	871.9	872.9
Regiones frutícolas	437.5	477.8	475.5
% Frutícola	53.8	54.8	54.5

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

núcleos urbanos, en número que se aproxima a 150 mil trabajadores/año. Por otro lado, ha venido perdiendo importancia relativa la pequeña agricultura como fuente de trabajo (en 1976 significaba el 37% de los ocupados agrícolas y en 1986 el 29%). Situación esta generada por el crecimiento de los asalariados del campo y por la estabilización del número de campesinos o pequeños productores por cuenta propia.

– En lo relativo a salarios y condiciones laborales prevalecen mayoritariamente, a pesar de cierto mejoramiento observado en 1987 y 1988, salarios agrícolas inferiores a los de otros sectores y que no se compadecen con las altas tasas de ganancia obtenidas por miles de empresas agrícolas desde 1984. Este hecho ha sido reconocido por las propias organizaciones empresariales, particularmente después del plebiscito de octubre de 1988, cuyos resultados dieron un voto adverso a la continuidad de la dictadura en las principales comunas donde los asalariados agrícolas son mayoritarios.

La generación de divisas

Este ha sido uno de los aspectos más exitosos del desarrollo sectorial, en respuesta a las políticas e incentivos señalados en puntos anteriores.

Las exportaciones silvoagropecuarias han incrementado su importancia relativa en el total de exportaciones del país, desde un 8.3% en 1970 y un 22.0% en 1980, hasta cerca de un 28% en 1990.

Como respuesta a la sustitución de importaciones y al incremento de las exportaciones, la balanza comercial del sector ha mejorado ostensiblemente y aportado sustantivos excedentes al resto de la economía. Los datos del quinquenio 84-88 muestran un saldo promedio anual favorable de 889 millones de dólares, que se compara positivamente con el superávit anual de 229 millones entre 1974 y 1978. A este superávit cabría restarle alrededor de 144 millones de dólares anuales por concepto de importación de bienes de capital e insumos para la agricultura y agroindustria, con lo cual el aporte neto de divisas por año, durante ese quinquenio, fue del orden de 745 millones de dólares, monto que se eleva a cerca de 1,300 millones de dólares en 1989.

Cuadro 9
Balanza comercial de bienes silvoagropecuarios, 1984-88 y 1989
(Promedio anual del quinquenio.
Millones de dólares 1988)

Subsector de origen	Importaciones		Exportaciones		Saldo	
	1984-88	1989	1984-88	1989	1984-88	1989
Agropecuario	131.3	106.6	568.0	710.3	436.7	603.7
Agroindustrial	147.1	193.0	114.0	322.4	-33.1	129.4
Silvícola	-	-	485.6	789.4	485.6	789.4
Total	278.4	299.6	1,167.6	1,822.1	889.2	1,522.5

Fuentes: OFICINA DE PLANIFICACIÓN AGRÍCOLA: Estadísticas agropecuarias 1985-1987. Banco Central para 1988 y 1989.

Del total de exportaciones de 1989, la fruta fresca, celulosa y maderas en distinto grado de elaboración, representan un 73% (fruta fresca 30%, maderas 20% y celulosa 18%). Les siguen en importancia el papel para periódicos (4%), frutas y hortalizas procesadas (5%), frutas secas (2%) y vinos (2%).

En la fruta fresca, cuya exportación significó 550 millones de dólares en 1989, predominan la uva de mesa (282 millones) y las manzanas (110 millones).

En el subsector forestal el mercado externo ha mostrado un mayor dinamismo, después de los altibajos del período 1981-85. Esto ha significado un crecimiento de 318 millones en 1985 a 790 millones en 1989. Para ello ha contribuido fundamentalmente la expansión de los volúmenes exportados de maderas en trozos y elaboradas, así como de celulosa.

Entre los productos del subsector agroindustrial propiamente tal, destacan los crecimientos de los embarques al exterior que se indican en el cuadro 10.

Cuadro 10
Exportación de los principales productos agroindustriales
(Millones de dólares c/año)

	1982	1984	1986	1989
Fruta seca	8.6	10.2	22.3	37.7
Conservas y jugos	9.1	10.3	22.6	42.8
Frutas congeladas	1.3	1.4	4.9	8.7
Vino de mesa	8.1	9.8	12.3	34.4
Hortalizas procesadas	7.1	12.1	18.1	53.5

Fuente: Banco Central.

A partir de 1984 el ritmo de crecimiento de los envíos al exterior de los productos señalados es mayor que el de frutas y hortalizas frescas, lo que indica una orientación preferente hacia la industrialización.

Los mercados de los productos forestales están bien diversificados: Chile coloca estos productos en 57 naciones, de las cuales Japón es el primer comprador, con un 14.7% de las exportaciones del subsector (1988). En el último año el principal mercado regional fue Asia (33.3%), con Japón y China a la cabeza; luego Europa (31%), en la que destaca Alemania Occidental; y, por último, América del Sur (25.4%), cuyos compradores mayores son Venezuela y Perú.

La situación de la fruta es diferente. En las últimas temporadas el 51% tuvo como destino los EE.UU., un 35% fue a Europa y cerca del 9% al Medio Oriente. En algunas especies la concentración del mercado es grave, como en los casos de la uva de mesa, nectarines y duraznos. Se estima que en los EE.UU. el 80% de la uva de mesa que se consume fuera de temporada (invierno del Hemisferio Norte) proviene de Chile. La gravísima crisis de la fruta chilena (cianuro) que se vivió en marzo de 1988 en los EE.UU. y que ha repercutido en el resto de los mercados, tiene, cualesquiera fueran sus orígenes y motivaciones, este sustrato objetivo.

Se intenta diversificar los mercados de la fruta fresca; pero, dados los volúmenes que absorben los EE.UU., será difícil encontrar las alternativas y, en todo caso, será un proceso largo. La proyección se complica aún más con la entrada en producción de las miles de hectáreas plantadas con frutales en los últimos cinco años, que incrementarán la oferta global en al menos un 30% aunque se detuvieran ahora las plantaciones²⁴. La variable tamaño del mercado externo no estuvo muy presente en las proyecciones frutícolas, contribuyendo a ello el rol excesivamente subsidiario del Estado en todo este proceso.

24. UNIVERSIDAD DE CHILE-CORFO: *Diagnóstico de la potencialidad agroindustrial del sector hortofrutícola*. Santiago de Chile, 1989.

Equilibrios regionales

Como se ha dicho en las páginas anteriores, el crecimiento agrícola chileno durante los 80 se ha centrado en la sustitución de importaciones durante el período 1984-86 y en la expansión de las exportaciones en forma constante durante la última década. En la fase de sustitución se reactivaron parcialmente todas las regiones del país, incluidas las áreas marginales de la pequeña agricultura, después de haber sufrido en 1982-83 la crisis económica más grave desde la depresión de los años 30.

Por el contrario, más de la mitad del territorio —incluidas las áreas de riego del centro-sur y todo el secano— no se ha beneficiado de las agroexportaciones. Se pretende últimamente introducir los cultivos de berries y espárragos de exportación en las tierras de mayor potencial del sur y centro-sur, pero en relación a los trabajadores, explotaciones y tierras existentes, este esfuerzo tendrá probablemente impactos de magnitud reducida.

En la medida que buena parte de la agricultura ha sido dependiente del mercado interno y este ha permanecido deprimido, sus posibilidades de desarrollo han sido muy limitadas. Para dar una imagen más precisa, se puede indicar que de 15 millones de hectáreas de suelos de uso agropecuario que dispone el país, 5 millones son arables y un millón de riego. Anualmente se cultivan (ciclos corto y largo) alrededor de 1.5 millones de hectáreas y en total los cultivos de exportación alcanzan a menos de 150 mil.

En cuanto a explotaciones dedicadas al mercado externo e interno, se estima que al primero se orientan alrededor de 8 mil y al segundo 240 mil. Entre estas últimas, dominan las unidades campesinas, que han quedado mayoritariamente marginadas de la modernización.

Los cambios tecnológicos en los cultivos tradicionales durante los 80 sí han beneficiado a segmentos de todas las regiones del país, efecto positivo que para muchos sólo se ha traducido en una mayor viabilidad para resistir el pago de intereses de su cuantioso endeudamiento.

El balance global de los impactos de la política agrícola en el desarrollo equilibrado de las regiones es, sin duda, negativo. Se puede afirmar con certeza que en la actualidad la agricultura está más polarizada regionalmente que en el pasado, constatándose la presencia de enclaves prósperos en las zonas de riego del centro, en contraste con amplios territorios empobrecidos en gran parte de los secanos centrales y del sur.

La marginación de la agricultura campesina

En este subsector se identifican grupos sociales heterogéneos que provienen del minifundio tradicional gestado por la subdivisión de las

mercedes de tierras concedidas por la Corona Española, de los títulos entregados a reducciones indígenas al término de las Guerras de Arauco (último cuarto del siglo XIX), de las pequeñas propiedades distribuidas por los programas de colonización (1920-64) y de las parcelas asignadas después de la reforma agraria.

Sólo una fracción minoritaria de campesinos logró integrarse al «desarrollo exportador» y beneficiarse de las bondades del modelo. Esta minoría—productores de frutas y hortalizas de exportación—perteneció al grupo de parceleros de la reforma agraria y no debe representar más del 1% de los 210,000 pequeños productores y minifundistas del país.

La mayoría se orientó hacia la producción de alimentos básicos, en condiciones desventajosas creadas por la confluencia de diversos factores: la carencia de apoyo estatal, expresada en la supresión de los programas de asistencia técnica y de créditos y, además, en la liquidación de los poderes compradores del Estado, lo que los obligó a participar en un mercado fuertemente competitivo; las exigencias del mercado financiero privatizado y la crisis en el mercado de los alimentos nacionales. Estos fueron obstáculos insalvables para muchos campesinos, en particular para los asignatarios que estaban fuertemente gravados por la deuda de las tierras, quienes tuvieron que vender o sufrieron una regresión al verse obligados a volver a la autosubsistencia.

La desarticulación de las organizaciones campesinas fue otro elemento de desprotección y retroceso. A ella se agregó la alta tasa de desocupación de la economía en su conjunto y la reducción de los salarios reales, situación que limitó las posibilidades de obtener ingresos complementarios, sustento tradicional para la pequeña agricultura en todo el Tercer Mundo.

A partir de la rectificación de la política sectorial, la pequeña agricultura recibió ciertos estímulos: fueron condonadas un 70% de las deudas de tierras de los asignatarios y se amplió a 20 mil productores el programa de asistencia técnica y crediticia de INDAP. A ello se agregaron los beneficios de las políticas de sustitución de importaciones y la mejora en el empleo, junto a un crecimiento en los salarios reales de la agricultura, que se evidencia en los últimos años; todos ellos, efectos positivos que han paliado parcialmente los mayores impactos negativos de la etapa previa a 1983.

Una forma de expresar el retraso relativo actual de la agricultura campesina es el problema generado en torno a la brecha tecnológica. En 1987, la pequeña agricultura controlaba un tercio de las tierras del país (30% de las tierras irrigadas) y una proporción equivalente del inventario ganadero nacional; sin embargo su participación en el valor total de la producción del sector se reducía al 24.7%²⁵. En algunos rubros, tales como alimentos básicos (28.4%) y hortalizas (53%) esta produc-

25. ECHENIQUE, J. y ROLANDO, N.: *La pequeña agricultura*. AGRARIA, Santiago de Chile, 1989.

ción ascendía; en otros como frutas (15.8%) y productos pecuarios (22.7%), descendía.

En los principales cultivos se ha constatado un creciente diferencial de rendimientos entre la pequeña agricultura y la agricultura empresarial, según se comprueba en los índices que muestra el cuadro 11.

Cuadro 11
Diferencial de rendimiento entre agricultura campesina y empresarial
(Quintales métricos/hectárea)

Cultivos	1 9 8 7		Variación %
	Campesina	Empresarial	
Trigo riego	31.9	37.2	-16.7
Trigo seco sur	22.2	35.6	-60.4
Maíz riego	62.0	86.5	-39.5
Frejol riego	9.4	12.4	-31.5
Papas riego	96.0	158.9	-65.5
Papas seco sur	105.6	167.2	-58.3

Fuente: ECHENIQUE, J. Y ROLANDO, N.: *La pequeña agricultura*, ob. cit.

REFORMAS INSTITUCIONALES

Sector público

En puntos anteriores se ha analizado el consistente proceso de reducción de las instituciones estatales del agro, paralelo a la transferencia de su capacidad de intervención y regulación al mercado y a las empresas privadas, operado en el período que transcurre entre 1974 y 1981. A partir de la crisis de 1982-83 esta estrategia es parcialmente revisada y se postula una mayor participación del Estado en la reactivación del sector, que se limita a las funciones de carácter permanente que pasamos a reseñar.

- Continuación de los subsidios e incentivos tributarios a las nuevas plantaciones forestales, concentradas en grandes empresas. Programa manejado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) que tiene a su cargo, además, el control de incendios forestales y el manejo de parques nacionales.

- Establecimiento de subsidios a las inversiones privadas en pequeñas obras de irrigación y mejoramiento de los sistemas de riego, los mismos que benefician básicamente a las empresas frutícolas y que son canalizados a través de la Dirección de Riego y dependen del Ministerio de Obras Públicas.

- Creación del mecanismo de bandas de precios y sobretasas arancelarias, para proteger de la competencia externa subsidiada a la

producción nacional de trigo, azúcar y aceite vegetal. En el caso específico del trigo se crea el poder comprador COTRISA, filial de CORFO.

– Impulso a la transferencia tecnológica a través del programa GTT del INIA para los grandes agricultores, y del INDAP para los productores campesinos, acompañado este último de créditos para el subsector.

– Mantención de los programas de control en sanidad animal, sanidad vegetal y alcoholes, de responsabilidad del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

– Conducción y realización parcial de la investigación agropecuaria y por parte del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). El resto de la investigación es ejecutada por el sector privado y las universidades.

Al margen de ciertas intervenciones transitorias, como la operación del crédito cerealero y la renegociación de la deuda agrícola en el período inmediato poscrisis, los instrumentos directos antes señalados son los únicos que ha manejado en términos más permanentes el sector público chileno para intervenir en la agricultura desde 1982 a 1990.

Con estos instrumentos, nunca se pretendió conducir desde el Estado una estrategia de desarrollo agropecuario; más bien, se apuntaba a objetivos específicos o a corregir problemas de gravitación política que el modelo de libre mercado ha sido incapaz de resolver. La carencia de recursos humanos y financieros en el sector público en general, y en el agrícola en particular, es una de las herencias del régimen militar que dificulta el avance hacia un crecimiento con equidad como el que propone el gobierno democrático, y que impide incluso ejercer las mínimas funciones de control (de recursos naturales, calidad de productos intercambiados con el exterior, uso de agroquímicos, etcétera) que competen al Estado en una orientación neoliberal equilibrada.

Los analistas de la agricultura nacional y las propias organizaciones de los empresarios agrícolas, sostienen que *las políticas macroeconómicas manejadas fuera del ámbito sectorial han tenido y tienen mayor incidencia en la evolución global del agro que los instrumentos directos* antes enumerados. En una agricultura abierta al exterior, como la que se ha generado en Chile, la política cambiaria, arancelaria o de estímulos a la exportación tiene una fuerte gravitación; junto con las señales que emite el Banco Central para orientar la tasa de interés. Sin duda, la tasa de rentabilidad agrícola se ha visto favorecida con la política fiscal y la represión sindical que ha mantenido bajos los salarios, tal como lo demuestra el rechazo de los empresarios y de sus representantes políticos a las modestas reformas tributarias y laboral que impulsa actualmente el gobierno del presidente Patricio Aylwin.

Cambios en la tenencia y disolución de organizaciones sociales

A partir de 1974 se implementa un programa de «Regularización de la tenencia», que consiste en la devolución a sus antiguos propietarios del 46% de las tierras expropiadas durante la reforma agraria de 1965-73, y en la asignación de parcelas de propiedad individual en las tierras restantes, en favor de 45 mil campesinos. Conjuntamente con ello se derogan las disposiciones legales de la reforma agraria y se liberaliza plenamente el mercado de la tierra, llegando en 1979 a facultar la titulación individual de las mercedes de tierras concedidas un siglo antes a las comunidades indígenas.

Como producto del mercado libre de la tierra y la falta de apoyo concedido a los campesinos asignatarios de la reforma agraria, un 40% de estos venden sus parcelas antes de 1981, las que son adquiridas por expropiatarios y nuevos empresarios recién incorporados a la agricultura. Las ventas continúan con posterioridad y alcanzan en 1990 al 70% de las parcelas asignadas en las regiones hortofrutícolas del país²⁶.

La reforma y la contrarreforma modifican substancialmente la estructura de tenencia. Surge un dinámico mercado de tierras al que se incorporan industriales, comerciantes, profesionales liberales y grandes sociedades anónimas nacionales y extranjeras. Estos son los nuevos empresarios agrícolas a la vanguardia de la modernización.

En la fase inicial de la dictadura se lleva a cabo una violenta represión al movimiento campesino, que conduce al asesinato de decenas de sus dirigentes y a la persecución del resto de la dirigencia.

Se disuelven algunas organizaciones sindicales y se desarticulan otras, a la cuales estaban asociados alrededor de 280 mil asalariados agrícolas en 1972, y permanecen afiliados sólo 30,000 en 1980. Igualmente, son disueltas alrededor del 80% de las 500 cooperativas campesinas que agrupaban a minifundistas y pequeños productores. Se suprimen el derecho a huelga y la negociación colectiva, derechos restablecidos con estrictas regulaciones en el Plan Laboral de 1979, que a la vez faculta el paralelismo sindical y permite la negociación colectiva sólo a nivel de empresas.

El debilitamiento de las protecciones laborales y las restricciones a la capacidad negociadora de los obreros agrícolas condujo, en un período de alto desempleo, a un fuerte deterioro de los salarios. Algunos autores estiman que en 1979 los salarios agrícolas alcanzaban al 65% del nivel alcanzado en 1970²⁷. Este factor tiene alta incidencia en la competitividad externa de ciertos rubros intensivos en fuerza de trabajo tales como la fruticultura.

26. ECHENIQUE, J. y ROLANDO, N.: *Tierras de parceleros. ¿Dónde están?* AGRARIA, Santiago de Chile, enero de 1991.

27. GALLEGUILLOS, S.: «Remuneraciones agrícolas 1971-79». Universidad de Chile, Santiago, 1981.

COLOFÓN

Carlos Franco

Carlos Franco

LA INVESTIGACIÓN AGRARIA: ARGUMENTANDO UN REPROCHE

Deseo comenzar mi intervención abordando un asunto que, sospecho, sólo a mí me interesa. Me refiero a las razones que explican mi presencia en una sesión cuya temática es «la sociedad rural» y que reúne, en clara mayoría, a investigadores agrarios. Como es evidente, ni ese tema ha sido un objeto de análisis constante en mi trabajo, ni tengo el entrenamiento académico o la experiencia investigativa de los que lo han convertido en centro permanente de su interés y de sus contribuciones al conocimiento del país. Por ello, trataré de inmediato de responder a una cuestión, para mí perturbadora, pero que, bien mirada, es más bien humorística: ¿qué hago aquí?

Si esta cuestión me perturba no es porque no pueda ser respondida convencionalmente. En efecto, puedo decirme que estoy aquí porque me invitaron, con lo cual remito la responsabilidad de mi presencia en la sesión a los organizadores del seminario. O también porque, sintiéndome amigo de estos, decidí acompañarlos en la celebración del aniversario de CEPES. Como resulta comprensible, ninguna de estas respuestas, u otras similares, me tranquiliza porque, al fin y al cabo, fui yo quien aceptó venir y correr los riesgos de opinar sobre asuntos de los cuales, por las razones antes expuestas, sólo tengo ciertos conocimientos aprendidos precisamente en la lectura de los estudios de los que me escuchan, las inevitables «impresiones» surgidas del contacto intermitente con la realidad rural o algunas intuiciones o sospechas acerca de lo que en ella ocurre a partir de mi contacto con «otras realidades» u objetos de estudios. Precisamente por ello me he dicho estos días que si mi autoestima fuera mayor, debí ponerme firme cuando Fernando Eguren me invitó a participar y excusar mi inasistencia, por cierto, con razones creíbles. Aunque, ahora que lo pienso nuevamente, la explicación de mi presencia puede deberse —por las trampas del inconsciente—

a un exceso de autoestima –quién lo sabe–, lo que concluye por recordarme las desventuras personales que deparan los «déficits o excesos del ego».

Pero mi inseguridad no proviene exclusivamente de lo señalado. La genera también otro hecho, vinculado ahora con la imagen y valoración que tengo del trabajo de los investigadores agrarios. En efecto, no me cabe duda de que, en comparación con cualquier otro grupo de investigadores, los «agrarios» han producido las más numerosas contribuciones que campo alguno de estudio haya merecido en el país y que son, también, los que de modo más constante han aportado, a través de aquellos, al conocimiento que tenemos del Perú contemporáneo. Creo también evidente que ese grupo no sólo es el más numeroso sino el que, en medida mayor que cualquier otro, incluye especialistas de diversas disciplinas –antropólogos, economistas, historiadores, sociólogos, agrónomos, ecologistas, etcétera, etcétera–, situación esta que parece asegurar las condiciones no sólo para un trabajo interdisciplinario sino para un enfoque integral de cualquier materia bajo estudio. Más aún: si algún grupo en el país se está convirtiendo en una comunidad académica e investigadora, es precisamente este. En efecto, la presencia de una universidad y de una red de ONG dedicadas a la promoción e investigación agraria; la laboriosa construcción de un foro permanente, como el SEPIA; el acuerdo colectivo sobre los temas a examinar bianualmente en las sesiones de ese foro; la comunicación sistemática de sus contribuciones a través de libros o revistas especializadas, entre otros, son signos expresivos de lo que venimos de señalar. Como es fácil entender, intervenir en un campo en que nuestras competencias son limitadas y ante los que son sus especialistas, no es lo que podemos describir exactamente como una situación «psicológicamente cómoda».

Pero si lo señalado hasta aquí no fuera suficiente, me resulta aun más perturbador saber lo que quiero decir esta mañana y simultáneamente no estar seguro de la consistencia de los argumentos con que desco comunicarlo. Trataré de explicarme. Cuando Fernando Eguren se marchó de la oficina, y mientras me asombraba de mi invicta capacidad para meterme en problemas, me asaltó una imagen en la cual me contemplaba colocando un artefacto artesanal, de baja potencia y efecto retardado, en el jardín de los agraristas.

Aunque el significado de esa imagen haría las delicias de un psicoanalista, lo que entendí es que, a través de ella, mi inconsciente trataba de articular un reproche a los investigadores agrarios. Me vi obligado por tanto, cabalgando sobre esa imagen, a preguntarme qué motivos de reproche tenía yo en relación con un grupo de investigadores cuyo trabajo estimo y qué derecho me asistía, precisamente a mí, para reprochar algo a alguien. Como no quiero extenderme en las respuestas a esas preguntas, debo concluir señalando que, como parte de mi diaria

negociación con mi «inconsciente», acepté su reclamo y decidí revestirlo de argumentos de modo de «pasarlos» como «racionales» o «conscientes». Más aún: decidí «justificarlos», es decir, buscar una forma de legitimarlos ante mí mismo y ante ustedes.

Como los argumentos que usaré de inmediato, por las razones citadas, no terminan de convencerme, solicito para su atención considerarlos como expresión de alguien que, para organizar su propia visión del país, reclama de la investigación agraria más evidencias, más hipótesis, más interpretaciones, más explicaciones, más enfoques de los ya abundantemente presentados. O acaso entender que a través de estos reproches, y más allá de su probable inconsistencia o de los desconocimientos que lo hacen posible, se intenta continuar abriendo un diálogo entre una comunidad o cuasi-comunidad de investigadores y los lectores de sus trabajos o los analistas centrados en otras temáticas. Finalmente —me digo—, conocerlos no hará daño porque todos ustedes tienen abierta la posibilidad, verificados mis desconocimientos y errores argumentales, de pasar a otra cuestión y olvidar lo escuchado.

LA ARGUMENTACIÓN DEL REPROCHE A LOS INVESTIGADORES AGRARIOS

Cuando recuerdo mis lecturas de los estudios sobre «la sociedad rural» u observo los registros bibliográficos de los mismos, me sorprende constatando un hecho que precisa explicación: el reducido número, comparativamente con las investigaciones dedicadas a otros temas, de las orientadas a vincular la «cuestión agraria» con la migración, la urbanización, las microrregiones o regiones, las organizaciones representativas, la institucionalidad y funcionamiento en el campo de los partidos, el régimen político y el Estado, el sector informal urbano, la cultura chola.

Por cierto, no estoy diciendo que esos estudios no existan. Tampoco estoy desconociendo el autocvidente valor de los trabajos publicados sobre esas materias. Lo único que constato es el menor peso relativo de estas cuestiones en la extensa y múltiple temática abordada por los investigadores de la sociedad rural. De todas maneras, sin embargo, para amenguar el probable filo crítico de dicha constatación y realizar un registro más objetivo y parsimonioso de la realidad, debería reconocer que en los últimos años las referidas temáticas crecientemente informan la bibliografía que conozco. Ello no niega, no obstante, el contenido de lo señalado pues lo que hace, más bien, es verificar el retardo con que estas cuestiones se apoderan del interés de los investigadores.

Si lo advertido es cierto y el registro de los temas abordados por una comunidad de investigadores revela la importancia que se les atribuye o la manera como se define y enfoca un objeto de análisis, entonces

un lector suspicaz como yo puede inferir o que las cuestiones antes planteadas resultan —o resultaron— menos importantes que otras, o que la manera de entender la sociedad rural por esa comunidad de investigadores no les reconoce —o no les reconoció— un lugar en sus preocupaciones equivalente al menos al reservado a otros asuntos.

Para hacer más evidente el sentido de lo que afirmaré más adelante, pienso que conviene detenerme en la aclaración de lo expresado. Lo que estoy tratando de mostrar es que los asuntos a los que se dedicó una atención comparativamente menor en la investigación agraria de las últimas décadas no se convirtieron en lo que los académicos norteamericanos denominan un *issue*, esto es, nudos problemáticos en torno de cuyo origen, evolución e impacto se nuclean de modo persistente un grupo de investigadores para contrastar sus evidencias y enfoques, construir «objetos de conocimiento y reflexión sistemática» precisados por tanto por sucesivos «estados de la cuestión» y empleables, por ello, como plataformas intelectuales para analizar, en este caso, la sociedad rural. Como es fácil entender, los temas de investigaciones dispersas se convierten en un *issue* de la comunidad de investigadores cuando adquieren la calidad de «objetos disciplinarios», es decir, componentes intrínsecos del campo de estudio de dicha comunidad. Y ello, en dos sentidos: sea por su consideración de «condicionantes externos» del desarrollo de su objeto de estudio —nuevamente en este caso, la sociedad rural—, sea como procesos inherentes y por tanto transformadores de la naturaleza misma de este.

Como se observa, lo que pretendo decir es que la mayoría de la comunidad de investigadores agrarios no hizo de la conexión de «la cuestión agraria» con los asuntos descritos (migraciones, ciudades, sector informal urbano, etcétera) el «objeto de su negocio», que es otra forma de señalar que estas conexiones no fueron definidas como «su negocio».

Pero creo de mayor importancia sugerir aquí algo mucho más —si se me permite decirlo— «perturbador» (acaso porque inconscientemente trato de «castigarlos» con la misma inseguridad que me causa estar hoy hablándoles de estos asuntos). En efecto, lo que intento sugerir es que las cuestiones a las que la investigación agraria dedicó un menor interés relativo en estos años concluyeron por transformar su objeto de estudio. En otros términos, ellas se «vengaron» de la subvaluación que recibieron de la comunidad de agraristas alterando precisamente la naturaleza de las cuestiones que más les interesaron o a las que atribuyeron mayor importancia. Y al hacerlo cambiaron no sólo su objeto disciplinario —la sociedad rural—, sino progresivamente —a juzgar por la orientación de los estudios más recientes— su propia perspectiva y modo de examinarlo. Para decirlo rápidamente y de forma un tanto elíptica: si antes los investigadores agrarios examinaban la sociedad rural para pensar la sociedad peruana, ahora piensan en esta para

examinar aquella. Si ello ha ocurrido —y eso yo no lo sé, pues sólo ustedes pueden saberlo—, entonces lo que menos relativamente les interesó en el pasado concluyó transformando en los últimos años su propia visión y posición ante la realidad. Si eso fuera cierto, se confirmaría nuevamente esa antigua lección que me recuerda que la realidad acostumbra transformarnos mucho antes que cobremos conciencia de ello.

Ahora bien: me he preguntado en estos años (aunque esas preguntas sólo se registren en ese desván de los olvidos que es, a final de cuentas, nuestro inconsciente) por qué esas cuestiones, antiguas como son (algunas de ellas tienen varias décadas) y de una tal relevancia nacional, no merecieron un trato investigativo similar al recibido por otras. Esos interrogantes son más aviesos si se recuerda que, teniendo los procesos referidos una cobertura nacional, ellos se desarrollaron, con modulaciones, relieves y densidades específicas es cierto, dentro de la misma escala de la realidad recortada por la investigación agraria y, por decirlo de algún modo, delante de la mirada de sus investigadores. Más aún: me he preguntado estos días si había en el Perú un grupo de investigadores mejor ubicados que los «agrarios» para advertir la relevancia de estos procesos y cuestiones no sólo para su campo más directo de trabajo sino para el conocimiento del país.

No podemos desconocer, en este sentido, que es en el campo donde se inicia esa formidable experiencia histórica de multitudes que es la migración y que, si algunos acordamos en que con ella se inicia una modernidad endógena y popular, entonces es en el campo y sus experiencias en que encuentra sus raíces.

Tampoco podemos desconocer que es mayoritariamente la población rural la que con su decisión de migrar funda ese masivo y extraordinario proceso de urbanización que conocimos, el que por tanto no podía ser entendido si no apelando a factores o determinantes particularmente visibles para los investigadores agrarios.

El desarrollo de ciudades intermedias contribuyó, por su parte, a crear eslabonamientos no sólo comerciales y crediticios sino, aunque en escala diferente, productivos y tecnológicos que concluyeron afectando las economías campesinas o la producción agropecuaria más allá del simple «condicionamiento por demanda». En efecto, por ser centros políticos y culturales, esas ciudades intermedias —cuya diferenciación con el campo es cada vez más difícil de percibir en el eje costero, el Valle Sagrado, el Mantaro, etcétera— ejercieron un complejo y arborescente condicionamiento sobre la estructura productiva y la población rural que sólo se revela —es cierto— cuando el marco de análisis de la cuestión agraria se libera de las determinaciones «económicas» para integrar las dimensiones culturales y políticas. Y entonces me pregunto quiénes mejor situados que los investigadores agrarios para advertirlo y convertir esas realidades urbanas en objeto de su atención.

O cómo negar que la simultánea, aunque diferenciada, recesión de la economía urbano-industrial de Lima como de las economías campesinas de las ciudades se dan la mano desde hace años, por la vía del reflujo migratorio de la capital, la emigración comunera, la huida de la violencia y hasta el narcotráfico, para densificar esas ciudades intermedias y articularlas al campo y su futuro de modos cada vez más estrechos y complejos.

Y lo mismo podemos decir de la «invasora» presencia de los micro y pequeños productores y comerciantes no sólo en Lima sino en las principales sedes urbanas de los Andes. ¿No es cierto acaso que siendo simultáneamente una extensión y una ruptura histórica de la población campesina, los orígenes, condicionamientos y características de esa experiencia debieron ser incorporados sistemáticamente en el análisis y la reflexión de la «sociedad rural»? Resulta difícil desconocer, en este sentido, que el significado de sus estrategias y lógicas productivas, comerciales o de sobrevivencia en las ciudades andinas se enraízan, en el inicio mismo de su historia, en el conjunto de roles de sus familias de origen—simultáneamente parceleras y comuneras— y en el complejo efecto en sus conciencias de las diversas actividades temporales de estas—minifundistas, asalariados de plantaciones, artesanos, obreros mineros, comerciantes de ferias, etcétera, etcétera—. No era difícil advertir, por tanto, que en esas experiencias existenciales—vividas en el campo, es decir, en el objeto mismo de la investigación agraria— se forjaba la savia cultural y acaso el último secreto de la migración, la urbanización, el empresariado popular y la «otra» modernidad, procesos todos ellos definitorios de la realidad del país en los últimos cuarenta años.

Como se comprenderá, al no integrarse esta temática en la agenda central o permanente de la investigación agraria, se desatendió el análisis de los complejos vínculos entre la «economía campesina» y la «economía informal», entre las lógicas productivas de los campesinos y los productores urbano-populares o entre los patrones que asocian a las familias parceleras con sus comunidades rurales y aquellos que unen a los micro y pequeños productores y comerciantes, como pobladores, con sus organizaciones y comunidades urbanas. De esta manera se perdió de vista, para la comunidad de investigadores agrarios, la forma de relación entre los intereses privados y familiares y los intereses comunales o asociativos que parecen ser el vector cultural subyacente más profundo de los grupos populares de raíz andina o la base estratégica sustantiva de su autoubicación en el espacio y la sociedad peruana.

Por esa misma razón—creo yo— se marginó de la atención los eslabonamientos de la producción campesina y la producción de los micro y pequeños productores en las ciudades andinas, es decir, las precarias articulaciones de una naciente y por ello débil matriz insumo-

producto —reitero, andina— que si bien escondida entre los flujos convencionales de la economía urbano-industrial moderna, amenazada sistemáticamente por las orientaciones centralistas y antiagrarias del patrón de desarrollo o las recesiones impuestas por las políticas de ajuste, se dio maña para subsistir en estos años como parece evidenciarlo, en una reciente y no publicada encuesta, el peso mayor de la rama agroindustrial entre los micro y pequeños productores de ciudades andinas intermedias.

Por cierto, ello no debería sorprendernos si reparamos en el hecho de que las articulaciones de la agricultura y la industria en las matrices insumo-producto de la economía global en los años 79 y 87 sólo recientemente comenzaron a mensurarse. Y sin embargo nos sorprende porque esas vinculaciones pudieron legitimarse ante los investigadores —más allá de su precariedad— aunque no fuera sino porque: a) por su intermedio resultaba posible asomarse a los límites o posibilidades de otra estrategia de desarrollo más «autocentrada»; b) por la «circunstancia especial» de que el pequeño empresario popular andino no tiene en su mercado directo, como sus homólogos en la capital, la competencia (o la articulación) todopoderosa del sector urbano-moderno; c) por la simple curiosidad que debería despertar esa suerte de alianza invisible —impuesta por los rigores de la pobreza y la ilusión del progreso y tanto más productiva que política— entre los campesinos andinos y los productores populares urbanos; o, en fin, d) por testar la hipótesis de que la economía y las ciudades andinas sólo cumplen la función de mediación mercantil, «en la esfera de la circulación», en el modo de reproducción del capitalismo dependiente del país.

¿Y qué podemos decir del relegamiento de las cuestiones referidas a los partidos, la democracia o el Estado en los Andes? ¿No es acaso cierto que la develación de su naturaleza político-social tenía en los intereses del campesinado, la sierra y el interior, la plataforma más idónea? ¿En qué otra sede socio-espacial se podía revelar más agudamente su inadecuación institucional y funcional? ¿Qué otra realidad socio-cultural más poderosa que la andina podía servir de fundamento para su crítica más radical?

En fin, como se observará, nuestro reproche encubre o descubre, no sé bien a estas alturas, una queja que, como se hará visible más adelante, sólo en apariencia se dirige a los investigadores agrarios. Lo que estoy queriendo sugerir es que la realidad que estudian ha sido y es, probablemente, la fuente más vital de conocimientos del país y que cumple, según parece, el rol que los cuentos infantiles de los niños de las ciudades reservan a la lámpara de Aladino. Acaso entonces de lo que me quejo es de que mis amigos investigadores de la sociedad rural, para expresarlo de modo trivial, «teniéndola en las manos, no la frotaron más frecuentemente».

ACASO TODO COMENZÓ EN LOS 70

Pero si tomo en serio lo que he dicho, debo preguntarme entonces por sus causas. En definitiva, ¿qué hizo que estas cuestiones sólo tardía y minoritariamente ingresaran en las preocupaciones de los investigadores agrarios?

Mi hipótesis es que todo lo señalado hasta aquí tuvo su origen, allá en los 70, con la reforma agraria o, más bien, con su recepción o interpretación por la investigación académica. Si mis recuerdos no me engañan, los investigadores agrarios de la época comprometieron más sus energías en su crítica que en la advertencia de sus consecuencias. Y lo que creo que no advirtieron, al menos en esos años, es que al cancelarse el patrón institucional de la hacienda y liquidarse a la clase terrateniente concluyó la última resistencia en el país al desarrollo del Estado y el mercado (de las comunicaciones y la educación) como a su impronta, tan vigorosa como ambiguamente «integradora». Siendo en última instancia un sistema de encuadramiento político de hombres y espacios, la supresión de la hacienda y la clase latifundista por la vía de la reforma agraria, si no liberó, al menos autonomizó a los siervos, a las ciudades intermedias como a sus pobladores y economía, liquidando simultáneamente el control oligárquico ejercido sobre las comunidades. Si ello fue cierto, como creo que lo fue, entonces con la disolución de la hacienda y la clase latifundista se disolvió también «la sociedad rural» si por esta se entiende, si no un sistema cuasi cerrado, al menos uno que resistía o mediaba el crecimiento de la economía o la sociedad «nacionales» sea cual fuere el sentido o las evaluaciones que de ellas realizamos.

Si bien la industrialización, la migración, la urbanización y el sector informal urbano nos habían advertido, como el topo de la historia, la caducidad final de la hacienda y el latifundismo, sólo la reforma agraria nos reveló el imperio del mercado y el Estado. Pienso que si ello no se percibió en esos años, fue porque en la conciencia de los investigadores agrarios se homologó el Estado con el autoritarismo-populista y el mercado con la penetración capitalista. El Estado y el mercado, por tanto, tenían «mala prensa». Acaso por eso, se generó una resistencia subjetiva e ideológica a admitir el ingreso de estas realidades en la médula misma de «la sociedad rural». Y estas realidades, si entiendo bien, se correspondían... con los procesos y cuestiones que fueron colocados en un segundo plano de la agenda de los intereses de la investigación agraria.

Por ello, cuando los precios agrarios reemplazaron la temática de la propiedad de la tierra o cuando el mercado hizo más clara aún la disolución del supuesto aislamiento cultural o productivo de las comunidades o reveló su diferenciación social interna y su heterogeneidad de acuerdo con su lejanía o cercanía al polo urbano-moderno, los

investigadores agrarios comenzaron a reconocer, en los hechos, que la «sociedad rural» no era más una «realidad» sino más bien una imagen evocadora del pasado o una metáfora, acaso idónea, para referirse a los grupos de campesinos y agricultores envueltos en la dinámica de la economía y sociedad «nacionales».

Que ello es así parece probarlo igualmente el interés relativamente reciente en los efectos de la inflación o del comercio y las relaciones internacionales de intercambio en el agro, sólo explicables cuando la sociedad rural ha sido subsumida en la sociedad y el Estado «nacional».

Y sin embargo ese reconocimiento, aunque avanzado, aún no ha concluido, o no lo ha sido de modo definitivo en todas las dimensiones de la «cuestión agraria» como parece sugerirlo la circunstancia de que el decreciente interés por la «cultura india» no ha sido reemplazado supletoriamente por el interés en la «cultura chola» la que, según parece, no es sólo la cultura del «indio-urbano» sino también la de la familia parcelera de las comunidades una vez que el mercado o el Estado las vinculó con la sociedad global.

Pero esa resistencia subjetiva e ideológica a la reforma agraria en los 70, y con ella al imperio del mercado y el Estado en el universo rural, se alimentó también de una visión del poblador de ese universo que, por privilegiar su condición de productor o comunero, subvaluó su condición cultural de cholo (o su tránsito a esa condición); su portafolio de roles de jornalero, asalariado, artesano y comerciantes como las relaciones espaciales y sociales establecidas a través de aquellos con las ciudades y las economías urbanas; el valor de su química combinatoria de intereses privados y familiares con los comunales o asociativos; sus experiencias ciudadinas y mercantiles; su trato con el Estado y su relación con las autoridades políticas de las ciudades cercanas; en fin, su secreta aspiración de ciudadanía.

Al no advertir la complejidad de esas condiciones y la densidad de sus relaciones en la producción de sujetos *irreconocibles* en los cerrados roles de productores y comuneros, la investigación agraria mayoritariamente cedió al imperio de un marco de análisis (y de las categorías que lo expresan) centrado en «los determinismos económicos», cuya legitimidad sólo se advierte cuando se les sitúa, creo yo, en un nivel de integración o enfoque histórico-cultural.

Todo ello, ciertamente, fue cambiando en los 80. Pero ese cambio no tomó aún la forma de una reflexión colectivamente autocrítica sino más bien de una adaptación cada vez más alerta a las nuevas realidades. Por ello, las cuestiones escasamente examinadas en el pasado comenzaron a ganar el interés de los investigadores agrarios antes de hacerse fuertes, como ocurrió en los últimos años, en el contenido de sus investigaciones.

Acaso por ello, y mientras ese proceso no termine, la lectura de las

investigaciones agrarias en sus antiguos y tendenciosos lectores, como yo, seguirá generando ese ambiguo y simultáneo efecto de atracción y distanciamiento de sus contenidos.

ES HORA DE CONCLUIR

Pues bien, es hora de concluir. Y no puedo hacerlo sin revelar «el secreto» del texto. Este acaso sea mejor expresado si aceptan mi solicitud de olvidar todo lo escuchado. No sólo el texto ha sido insidioso sino básicamente injusto. Y lo ha sido porque, si me entiendo, usé la investigación y a los investigadores agrarios como sustitutos funcionales de la investigación y los investigadores sociales, esto es, de los dedicados a las cuestiones urbanas, el sector informal, los movimientos sociales, el régimen político y el Estado. Y por cierto, en primer lugar, de los economistas.

Pero, en realidad, ¿ello es cierto? No, no lo es. Tengo que admitir ahora que he usado a unos y otros para criticarme a mí mismo, esto es, para hacer, a través de otros, un ajuste de cuentas conmigo mismo, para reprocharme por inadvertir lo obvio, para relevar lo que debí hacer y no hice; para, en fin, examinar mi trabajo a la penumbra de eso que rótulos rápidos llaman «el peso de los años», «las experiencias de la vida», etcétera.

Pero permítanme, ahora sí finalmente, concluir de nuevo en la ambigüedad. Acaso todo lo dicho es, al mismo tiempo, cierto y falso. Si ha sido así es porque el «inconsciente» reveló su dominio en quien negocia diariamente con él. En efecto, ¿quién puede afirmar o negar que, sin proponérmelo, «coloqué un artefacto artesanal, de baja intensidad y efecto retardado, en el jardín de los agraristas»?