

24

DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Editorial

La promulgación del decreto legislativo 802, el 13 de marzo del presente año, pone fin, para todas las razones prácticas, a veinticinco años de cooperativismo azucarero. Es la oportunidad para reflexionar sobre importantes temas.

Las haciendas azucareras —la mayor parte de ellas integraba la producción de la caña con su procesamiento industrial— fueron intervenidas por el gobierno el mismo día que se dio la ley de reforma agraria 17716, el 24 de junio de 1969. Esta ley no solamente sustituía aquella dada por la administración de Belaúnde en 1964, sino que daba origen a una de las reformas agrarias más radicales de América Latina. Con esta intervención sorpresiva a las propiedades de los llamados «barones del azúcar», el gobierno del general Juan Velasco Alvarado daba muestras inequívocas de su intención de producir profundos cambios en la estructura de propiedad de la tierra. Pero introdujo también nuevas formas de organizar la producción, entre las cuales estaban las cooperativas.

El tiempo ha demostrado que el experimento de las cooperativas de producción ha sido un rotundo fracaso. Actualmente son pocas las que subsisten, y su número seguirá disminuyendo conforme pase el tiempo.

A diferencia de las cooperativas de crédito o de servicios, conformadas por asociados voluntarios con el fin de acceder al crédito o a servicios en condiciones ventajosas, la cooperativa de producción es una unidad económica indivisa cuyos trabajadores son al mismo tiempo los propietarios. Los problemas que podían surgir de la propia naturaleza de la cooperativa de producción fueron ya anotados hace más de veinte años: contradicción entre las necesidades de capitalizar la empresa y definir estrategias de mediano plazo de capitalización y modernización, y las presiones de los socios-trabajadores por redistribuir las utilidades; el relajamiento de la disciplina laboral, debido a la falta de legitimidad entre los propios trabajadores de las nuevas jerarquías en la empresa cooperativa; el comportamiento «clientelístico» más que empresarial de los gerentes para permanecer en sus cargos; la formación de costras dirigenciales

cuya permanencia en la dirección se convierte en un fin y no en un medio*. Muchos de estos problemas han estado en la base del fracaso de las cooperativas.

La naturaleza de esas contradicciones internas colocó a las cooperativas de producción en una situación desventajosa desde el inicio. La crisis económica que se prolongaría desde mediados de los setenta hasta el inicio de los noventa constituyó adicionalmente un marco adverso ya no sólo para las cooperativas, sino para el conjunto del sector agrario.

Por añadidura, las cooperativas azucareras fueron objeto de exacciones de diferente tipo por parte del Estado, ya sea imponiendo precios por debajo del costo de producción al azúcar vendido en el mercado interno, o por el cobro anticipado —y a veces excesivo— de impuestos. Si se tratase de deslindar responsabilidades por el fracaso de las cooperativas, éstas tendrían que distribuirse entre el diseño de un tipo de organización difícilmente viable por las contradicciones inherentes, el propio comportamiento de los trabajadores-propietarios y las acciones del Estado. En este último caso, tanto por sus exacciones a las cooperativas azucareras como por la total imprevisión en adjudicar empresas cuya conducción administrativa, económica y técnica eran muy complejas a trabajadores sin las calificaciones necesarias, sin abordar programas serios de capacitación y asesoría técnica.

Pero el fracaso de las cooperativas plantea también problemas de otro tipo. Los cambios producidos por la reforma agraria han sido probablemente los que más afectaron a la sociedad peruana en esta segunda mitad del siglo. Todo un sector de la sociedad —relativamente pequeño en número pero con un gran peso económico y social— fue desprovisto de sus propiedades —con lo que ello significaba, para unos más que para otros, en términos de pérdida de ingresos, de modos de vida, de *status* social, y aun de identidad— en favor de otro sector, obreros y campesinos, que hasta ese momento trabajaba para ellos.

No es de extrañar que el fracaso de las cooperativas sea percibido también como el fracaso de «los de abajo» para desarrollar el agro, y que dé lugar a la reconstrucción idealizada de un campo prerreforma agraria próspero, en proceso de modernización, cuyo desarrollo fue interrumpido por la reforma. Esta fue una de las imágenes predominantes en el Congreso de la República, en el debate sostenido en julio de 1995 a propósito del proyecto de ley —finalmente aprobado— que eliminó los límites a la propiedad de la tierra. No es éste el lugar para hacerlo, pero esta imagen no resistiría una revisión desapasionada de la situación del campo peruano antes de la reforma agraria.

Aún no es claro lo que sucederá con las cooperativas azucareras, salvo que dejarán de ser cooperativas. Pero hoy día «los de abajo» son, en

* EGUREN, Fernando: *Reforma agraria, cooperativización y lucha campesina*. Lima: DESCO, 1975.

una buena proporción, las familias poseedoras de las parcelas en las que se dividieron las otras cooperativas de producción una vez que fueron liquidadas. Es decir, son los pequeños agricultores parceleros, aquéllos que han sido marginados del acceso al crédito por la liquidación del Banco Agrario, del apoyo a la comercialización con la liquidación de las empresas comercializadoras del Estado, del acceso a nuevas tecnologías y a la información necesaria para tomar decisiones en el marco de la economía de mercado. La crítica —a veces justa y acertada— de las formas específicas de intervención estatal en el pasado, ha sido reemplazada por la ausencia de todo intento público por crear condiciones viables a la pequeña agricultura. De esta manera, no es de extrañar que «los de abajo» tengan grandes dificultades para mostrar su viabilidad en el contexto de la economía de mercado. Estarán dándose así las circunstancias para reforzar la opinión relativamente generalizada —nuevamente los términos en que se desarrolló el debate en el Congreso lo confirma— de que la modernización y desarrollo de la agricultura sólo puede ser obra de «los de arriba» y, lo que es más grave, de crear las condiciones para que así sea en una suerte de profecía que se autocumple.

El gran desafío no es seguir el camino —aparentemente menos problemático— de dejar la responsabilidad del desarrollo sólo en manos de los que ya tienen o pueden acceder a los recursos económicos, relaciones, información y conocimientos. El desafío consiste, por el contrario, en asegurar las mejores condiciones para que la mayoría de agricultores pueda efectivamente ser impulsora —y no lastre— de la modernización y del desarrollo. El problema agrario no se resuelve sólo con un aumento de la producción y las exportaciones. Es un problema también —y sobre todo— de combate a la pobreza, de reducir la desnutrición de la población, de mejorar la calidad de vida. Sin la participación de la pequeña agricultura como una de las fuerzas motrices del desarrollo agrario, subsistirán la pobreza, los conflictos que ésta alimenta y, quizá en un futuro, la necesidad de una nueva reforma agraria.

Ignorar tal desafío es una grave irresponsabilidad en la que el Estado continúa incurriendo.

El Consejo Editorial

Epifanio Baca

LA AGRICULTURA DEL CUSCO EN TIEMPOS DEL AJUSTE: 1989-93*

La aplicación por el gobierno de García (1985-90) de un populismo económico desenfrenado generó un proceso inflacionario sin precedentes en la historia peruana –gran inestabilidad económica y política–, creando así las condiciones propicias para la puesta en marcha de un programa neoliberal drástico a partir de agosto de 1990

Antes de ese año, la estructura de precios relativos vigente en la economía peruana se caracterizaba por fuertes distorsiones generadas por la aplicación de una política de subsidios indiscriminada, control de los precios clave de la economía (tipo de cambio, salarios, tasa de interés, precios públicos) e intervención del Estado en el mercado de bienes e insumos. En particular, la agricultura aparecía «favorecida» por subsidios a los fertilizantes, al crédito, combustibles y exoneraciones tributarias, y perjudicada por controles de precios e importaciones baratas.

La aplicación del programa de estabilización en 1990 introduce una radical «corrección» en la estructura de precios relativos vigente, las medidas económicas implementadas para tal fin generaron alzas violentas en los precios, especialmente en el de los combustibles e insumos (el precio del primero se multiplicó por treinta veces, y los de los segundos por diez). Paralelamente, desde 1991 se pusieron en marcha una serie de políticas de ajuste estructural (reforma del Estado, desregulación de mercados, liberalización del comercio exterior, etcétera).

Lo que aquí nos proponemos es indagar por sus efectos en el sector agrario, particularmente en los diferentes tipos de agricultura existentes en la región del Cusco. Interesa saber, en primer lugar, cuál es la estructura de

* Esta ponencia es un resumen del estudio realizado en el Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas entre los años 1993 y 1994, intitulado «El impacto de la política de estabilización y ajuste en las agriculturas de la región del Cusco».

precios relativos agrarios que se ha configurado y cómo viene afectando a los pequeños agricultores. Luego, de qué manera y en qué magnitud estos cambios están condicionando la utilización de insumos, maquinaria y equipo, y sus efectos sobre la vinculación de los campesinos a los diferentes mercados. Finalmente, cuáles son las estrategias económicas y productivas que los campesinos adoptaron (o vienen adoptando) en respuesta a dichos cambios en el contexto económico.

Los sistemas de producción campesinos de los Andes se caracterizan por ser, a la vez, unidades de producción y consumo. Como productores, conducen una amplia gama de cultivos y crianzas cuya producción se destina, en alrededor del 50%, a los mercados locales y regionales, además de una serie de actividades extragropecuarias como la artesanía, el comercio y el transporte. Como consumidores, compran una canasta de bienes y servicios de origen mayormente urbano. El estudio que presentamos se propuso evaluar el impacto de las políticas económicas descritas considerando esta doble condición de los productores campesinos.

Siendo la actividad agraria de la región del Cusco muy diversa (comprende agricultura tropical, de valles interandinos y ganadería de altas punas), es de esperar que las respuestas campesinas hayan sido variadas. El retraso cambiario, por ejemplo, afecta —vía precios— más directamente a los productores de bienes transables, no así a los productores de los no transables. La desaparición del crédito de fomento debió haber perjudicado más a los agricultores comerciales dependientes de él que a los pequeños campesinos de comunidades. Para recoger esta heterogeneidad, la investigación consideró la realización de cuatro estudios de caso en realidades agrarias bastante diferenciadas (ver el acápite Descripción de las zonas de estudio).

Los estudios que analizan el impacto de las políticas macroeconómicas en el sector agrario nacional¹ encuentran la existencia de un fuerte deterioro de los precios reales agropecuarios, situación que habría provocado una disminución drástica en la producción y los ingresos de los productores agrarios. No obstante, los estudios de carácter microeconómico como el nuestro tienden a sugerir que dichos resultados sobredimensionan la magnitud del impacto negativo sobre la producción y los ingresos y, sobre todo, pasan por alto la diversidad de las respuestas y dinámicas productivas campesinas que se observan en las regiones².

El presente estudio tiene un carácter comparativo de realidades agrarias diferentes, para lo cual se han tomado los estudios de caso menciona-

1 ESCOBAL, J y M CASTILLO «Política de precios en el agro: distribución del ingreso e inserción al mercado. Una nota metodológica», *Debate Agrario* 13 Lima CEPES 1992.

2 En un trabajo reciente (*Impacto de las políticas de ajuste sobre la pequeña agricultura* Lima CEPES-FAO, 1995), Escobal logra superar la limitación señalada y presenta un interesante análisis comparativo.

dos La investigación fue realizada en cooperación con el CEDEP-Ayllu y el Instituto de Fomento a la Comercialización Campesina (IFOCC) —con larga presencia en sus zonas de trabajo— y con la Facultad de Economía de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC)³

Para su presentación, este documento ha sido organizado en cuatro partes. En la primera se alcanza un resumen de los avances de investigación sobre agricultura y ajuste. Luego se realiza una descripción somera de las zonas de estudio. La tercera parte está destinada al análisis de la evolución de los precios relativos. Finalmente, en la cuarta se analizan las respuestas campesinas al ajuste. En el anexo describimos algunos aspectos metodológicos relevantes.

AGRICULTURA, ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE. UN RESUMEN DE LOS AVANCES DE INVESTIGACIÓN

La mayor parte de los estudios disponibles sobre el tema fueron presentados en la quinta reunión bianual del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA V), en agosto de 1993. Antes de este evento, los estudios sobre el comportamiento económico y productivo de las unidades de producción campesina ante las medidas de estabilización y ajuste eran muy escasos. En los años anteriores éstos tendieron a priorizar las evaluaciones de la política macroeconómica sobre la producción y los ingresos reales del sector agrario a nivel macroeconómico⁴.

Una revisión de los estudios presentados en dicho seminario permite constatar que, aunque importantes, los avances son todavía limitados. Se trata por lo general de estudios de caso aislados que evalúan el comportamiento económico de corto plazo de los campesinos en diferentes partes del país (selva, sierra y costa) ante las medidas económicas iniciadas en agosto de 1990. Estuvo ausente una perspectiva comparativa que explicara las diferencias en los comportamientos de los diversos tipos de agricultura y sus determinantes, y las tendencias de cambio que se perfilan en el actual contexto económico. Javier Escobar introduce esta perspectiva en el análisis —con resultados muy ilustrativos— en un trabajo reciente, ya citado.

Por otra parte, además de dar cuenta de las reacciones de corto plazo de los agricultores, sería de mucho interés ubicar este tipo de estudios en una

3 En el marco de este estudio se han producido tres tesis universitarias: VELAZCO Alfredo y Ramiro DUEÑAS «Impacto de las políticas de estabilización y ajuste estructural en la agricultura de selva alta. Caso La Convención 1990-1993» Tesis Universitaria Cusco UNSAAC, 1994; VENERO, Hildegardi y Cecilia DIAZ «El impacto del programa de estabilización en la agricultura cusqueña. El caso del Valle Sagrado de los Incas, 1994, y DIAZ, Manuela y Patricia POZO «Inserción de la economía campesina al mercado de bienes en un contexto de estabilización y ajuste estructural. Caso provincia de Quispicanchi» 1995.

4 HOPKINS R. «La macroeconomía de la agricultura peruana. Explorando el terreno», en *Peru. El problema agrario en debate. SEPIA IV*. Lima: SEPIA, 1992.

perspectiva de mediano plazo, tratando de situar los cambios observados y sus tendencias en procesos de transformación más largos y permanentes

A continuación presentamos un resumen de los principales estudios que abordan el tema en el Perú, considerando dos ejes centrales a) la evolución de los precios relativos y su impacto en los ingresos reales de los campesinos, y, b) el comportamiento productivo de los productores ante los cambios ocurridos en el entorno económico

LOS PRECIOS RELATIVOS Y LOS INGRESOS REALES

Las instituciones que promueven las políticas de estabilización y ajuste (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) argumentan la idea de que un aumento del tipo de cambio real, al mejorar el precio de los exportables y de los sustitutos de importables, tenderá a mejorar los ingresos de los agricultores vinculados a estos sectores. En países con fuerte presencia rural, donde una buena proporción de los agricultores produce este tipo de bienes y suponiendo que el aumento de los precios agrícolas se traduce en un aumento de los precios al productor, una política devaluatoria tendrá efectos innegablemente positivos⁵. Pero al mismo tiempo ocurre que los agricultores que producen bienes para el mercado interno (no transables) serían perjudicados por menores precios originados en la disminución de la demanda interna.

El resultado final dependerá, por tanto, del peso relativo que tenga cada uno de estos sectores (transables y no transables) en la agricultura de un país. Para aproximarse a una visión de conjunto hace falta, además de analizar la evolución de los precios relativos, conocer las características de la estructura agraria de un país o región, vale decir, qué tipo de agriculturas existen, qué cultivos realizan, cuál es la dotación de recursos de que disponen y cómo se vinculan con los diferentes mercados.

Entonces, una forma de captar el impacto de las políticas macroeconómicas en el sector agrario es analizando la incidencia de los precios relativos sobre los ingresos reales de los campesinos. Al respecto, todavía a inicios de los años ochenta Figueroa⁶ advertía que el efecto de los cambios en los precios relativos sobre el ingreso real de las familias campesinas no era rigurosamente evaluado, y que la falta de conocimiento sobre la estructura de los ingresos y gastos de los campesinos constituía un factor que limitaba estimaciones más rigurosas que las usuales⁷.

5 BANCO MUNDIAL *Informe sobre el desarrollo mundial* Washington, D.C. Banco Mundial, 1986, MORRISON y BOURGUIGNON *Ajustement et equite dans les pays en developpement* Paris OCDE 1992, y otros

6 FIGUEROA, A. y L. RUIZ *Terminos de intercambio en la economia campesina de la sierra del Peru 1973-1982* Lima PUCP, 1984. Documentos de trabajo del CISEPA N° 59

7 Las estimaciones usuales utilizan (y algunos aun lo siguen haciendo) indicadores que miden la evolucion de los ingresos reales agrarios a partir de los precios en chacra deflatados por el indice de precios al consumidor mas conveniente

Con la intención de superar este vacío, Figueroa propone utilizar la «ecuación del presupuesto monetario de la familia campesina». Estimaciones realizadas con esta metodología lo llevan a concluir que «no hay tendencia clara sobre la dirección de los términos de intercambio en el periodo 1973-82. Tampoco se puede concluir que los cambios sean erráticos. Parece más bien existir oscilaciones (ascensos y descensos) cíclicas⁸. Pero, como tendencia, no hay ningún resultado claro en la década analizada, a excepción de la tasa salarial que tiende a deteriorarse en relación a los precios de los bienes agrícolas producidos».

Partiendo de la misma preocupación, Escobal⁹ propone un indicador alternativo para medir la evolución de los ingresos reales de los productores agrarios. Para este autor, el índice tradicional de términos de intercambio tiene por objeto reflejar la evolución agregada del sector agrícola respecto de la evolución del sector industria, para lo cual compara el desempeño de los precios de los bienes finales producidos por ambos sectores (un supuesto esencial de dicho indicador es asumir que las unidades reciben todos sus ingresos de la venta de productos y gastan la totalidad de éstos en la compra de bienes).

Como es de suponer, este tipo de indicador puede reflejar bien la situación de agricultores comerciales que venden la totalidad de su producción y gastan la totalidad de sus ingresos en bienes de consumo e insumos, pero con certeza refleja mal la situación de una agricultura «semumercantil», en la cual sólo una parte de su producción y consumo se realiza en el mercado.

Esta diferencia en la formación de los ingresos y gastos de los diferentes tipos de agricultores implica sensibilidades diferentes ante variaciones de los precios relativos en los mercados. El índice tradicional de términos de intercambio tiende a sobredimensionar las fluctuaciones en los ingresos reales de los campesinos parcialmente integrados al mercado. Hace falta, por tanto, analizarlas separadamente.

Los múltiples estudios sobre las economías campesinas muestran que las fuentes de ingresos de los productores campesinos son diversas (agricultura, ganadería, salarios, artesanía, comercio, transporte) y que, por tanto, las decisiones que toman abarca un abanico grande de posibilidades tanto en la producción como en el consumo. Por ejemplo, una disminución en los precios agrícolas puede provocar una retracción de sus ventas, aumentar la venta de fuerza de trabajo y disminuir las compras en el mercado, de este modo pueden amortiguar el impacto negativo de la caída en los precios, lo cual es menos posible en economías totalmente integradas al mercado.

Para superar esta limitación, Escobal propone un indicador denominado indicador de *rentabilidad global*, el que, a diferencia del que sugiere

8 FIGUEROA, A y L RUIZ *Términos de intercambio*, ob cit

9 ESCOBAL, J y M CASTILLO «Política de precios en el agro», ob cit

Figueroa, incluye (en el lado derecho de la ecuación) el valor de la producción autoconsumida y de la mano de obra familiar utilizada¹⁰ Complementariamente, propone los indicadores de *capacidad de compra* (ratio del índice de precios en chacra y del índice de precios al consumidor de la ciudad más cercana) y el de *rentabilidad agrícola* (ratio del índice de precios en chacra y el índice de costos), los que permiten evaluar por separado la situación de los campesinos en su doble condición de productores y consumidores

Un primer resultado que encuentra —utilizando este procedimiento— es la menor volatilidad (variabilidad) de la rentabilidad global respecto de los otros dos indicadores. Ello estaría reflejando el hecho de que los buenos precios que se dan en periodos de bonanza no significan necesariamente una mayor rentabilidad para el agricultor campesino, de la misma manera que la caída abrupta de los precios no se traduce en una disminución de similar magnitud en la rentabilidad global.

A partir de este análisis, concluye que los más pobres han visto sus ingresos reales y su capacidad de compra deteriorarse a una menor velocidad que aquellos no tan pobres¹¹.

En un reciente trabajo, Figueroa¹² sostiene que los cambios en los contextos económico-social y político introducidos a partir de 1990 han tenido que modificar el comportamiento económico de los productores. Señala que la aversión al riesgo implica mayor diversificación, y si los riesgos de la agricultura han aumentado deben haber aumentado las medidas para protegerse de ellos. Es de esperar, en consecuencia, una mayor diversificación del portafolio de bienes producidos, incluyendo actividades fuera de la agricultura. Es probable que este cambio se esté dando efectivamente, pero valdría discutir si lo hacen principalmente por el supuesto mayor riesgo que existiría o si existen otros factores más importantes que inducen a dicha diversificación.

Una mayor dualidad económica sería— según este autor— otra consecuencia del nuevo contexto. En un extremo se van diferenciando los agricultores modernos (ligados a la exportación), y en el otro los pequeños agricultores de costa y sierra que se han empobrecido drásticamente duran-

10 Este indicador estaría definido del siguiente modo

$$A_j * (\sum P_i * Q_i) + (1 - A_j) * O \text{ Ing} / B_1 * (\sum P_i * X_i) + B_2 * (\sum P_k * X_k) + B_3 (\sum P_k P_1 * V_1)$$

donde Q_i representa a los bienes producidos en la unidad, $O \text{ Ing}$ los ingresos por venta de fuerza de trabajo y transferencias, X_i la producción autoconsumida, 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, A_j la participación de los ingresos agrícolas en el total de ingresos, y las sucesivas B para la participación del autoconsumo del consumo en el mercado y del gasto productivo en el total de gastos de la unidad.

11 ESCOBAL J y M CASTILLO «Política de precios en el agro», *ob cit*, p 79

12 FIGUEROA A «La agricultura peruana y el ajuste», *Debate Agrario* 13 Lima CEPES, 1992

te la crisis¹³, empobrecimiento que lleva a los campesinos –según el autor– a abandonar los avances tecnológicos que realizaron antes

EL COMPORTAMIENTO ECONOMICO Y PRODUCTIVO DE LOS CAMPESINOS ANTE LAS MEDIDAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE

Cavassa¹⁴ alcanza interesantes evidencias sobre el comportamiento económico de los campesinos de la provincia de Anta (comunidades de Huaypo y Piuray) frente a los cambios introducidos por las políticas de estabilización (aplicadas entre 1988-1990), pero en nuestra opinión describe y analiza, sobre todo, procesos de transformación y cambio de largo plazo que viven algunos pueblos de la sierra. No cabe duda, pues, de que procesos como la intensificación agrícola y el papel que en ella juega la presión demográfica, los cambios en las estrategias productivas agrícolas (cambio de cultivos) y el desplazamiento hacia actividades no agropecuarias, encuentran su origen más allá de las políticas de estabilización y ajuste aplicadas a partir de agosto de 1990.

Uno de los principales resultados de este estudio es haber mostrado que el fuerte cambio en los precios relativos que se introduce en 1990 no perjudicó el uso de insumos modernos (fertilizantes, pesticidas, maquinaria, semillas), que si bien hubo alguna retracción en la demanda de estos productos, ella fue momentánea, y que los campesinos de la pampa de Anta siguieron produciendo papa comercial a pesar de que el precio real de este producto se deterioró considerablemente.

Estudiando otra zona del Cusco (cuenca de Pomacanchi en Acomayo), Gallardo¹⁵ encuentra, en cambio, que el entorno macroeconómico sí afectó de manera negativa las variables que determinan la adopción de insumos (principalmente el crédito y los precios relativos), vale decir que, en respuesta a la adversidad de los precios relativos y ante la falta de crédito, los campesinos sustituyeron a los fertilizantes, semillas mejoradas, pesticidas y el uso de tractor por insumos de uso tradicional como el guano y las semillas tradicionales y con mayor cantidad de mano de obra. Junto a ello, se habría producido una retracción en el grado de inserción al mercado de productos y al del trabajo. (Esto último nos parece muy discutible.)

¿Cómo explicar estas diferencias en el comportamiento de los campesinos de la pampa de Anta en relación a los de Acomayo? ¿Por qué en la pampa de Anta la fuerte alza en el precio de los combustibles no afecta el

13 Ibidem, p. 39

14 CAVASSA, A. «Ajustandose (¿con éxito?) a las reglas de juego. Cambios en las estrategias productivas y de financiamiento rural», en *Peru. El problema agrario en debate SEPIA V* Lima SEPIA, 1993.

15 GALLARDO, J. «Efectos del proceso de ajuste estructural sobre los determinantes de la productividad en la economía campesina», en *Peru. El problema agrario en debate SEPIA V* Lima SEPIA, 1993.

uso de maquinaria? ¿Cuáles son los factores que determinaron (condicionaron) estas respuestas diferentes ante un cambio en el entorno macroeconómico? Todas éstas son preguntas de gran interés que ameritan una respuesta

Otro resultado que merece resaltarse en el estudio de Cavassa es la ampliación y reforzamiento de las relaciones de cooperación mutua en los mercados de trabajo, crédito, seguros y bienes como parte de una estrategia para evitar (más bien minimizar) los intercambios monetarios en contextos de fuerte inestabilidad de precios o de fuerte adversidad de las relaciones de intercambio. No obstante, vale advertir que estas prácticas de reciprocidad (denominadas *ayni*) bajo diversas modalidades en el campo, son muy antiguas¹⁶, por ello, lo que interesaría averiguar es si se trata de la aparición de nuevas formas o de la ampliación de las existentes (o ambas al mismo tiempo)

Por otra parte, según este autor, la desaparición del crédito agrario de fomento en la zona de Anta no tuvo un efecto negativo de significación, debido a que los agricultores encontraron formas alternativas de financiamiento (firmas vendedoras de insumos, cervecería, ONG), situación que también contrasta con la que encuentra Gallardo en Acomayo

El desplazamiento de los agricultores campesinos hacia actividades no agropecuarias es otra constatación de importancia. Pero la venta de mano de obra, la práctica del comercio, la artesanía y el transporte no son nada nuevos en el mundo campesino. ¿Cuál es, entonces, lo distintivo de lo que ocurre actualmente? Según Cavassa, son los excedentes agrícolas que vendrían sustentando el desarrollo de actividades como el comercio y el transporte

Utilizando un enfoque de la geografía, Mesclier¹⁷ encuentra y describe un proceso similar para la zona (en Maras, Pucyura y Tambo Real, provincia de Anta). Realizando una observación de largo plazo, ella constata y describe una «ampliación de los espacios campesinos» que se ha venido produciendo en los años recientes, el comercio, transporte y el acceso a ámbitos institucionales urbanos serían una muestra de ello. Encuentra que los que vienen incursonando o ampliando su presencia en actividades como el comercio y el transporte son aquellos campesinos excedentarios que lograron acumular capital o algunas familias de «notables» de los pequeños pueblos que tienen mayores vinculaciones con el mundo externo y para quienes las situaciones de inestabilidad económica pueden convertirse en ventajas relativas por aprovechar en beneficio propio

16 Baca («Economía campesina y mercados de trabajo. El caso del Valle Sagrado de los Incas» Tesis Universitaria. Cusco UNSAAC 1982) describe en detalle este tipo de relaciones para las provincias de Cacha y Anta

17 MESCLIER, E. «Cusco. Espacios campesinos en un contexto de inestabilidad económica y retracción del Estado», *Revista Andina* 21. Cusco. CBC editores. julio de 1993

Por tanto, serían los «agricultores exitosos» los que estarían en posibilidad de realizarlas, mientras que para los campesinos con escasos recursos y bajos ingresos la venta de su fuerza de trabajo es una de las pocas posibilidades existentes a su alcance

No obstante, hay preguntas que valdría la pena responder para tener idea de la magnitud real de estos cambios. En primer lugar, ¿hay cambios en la estructura de los ingresos campesinos asociados a este proceso?, luego, ¿son proporciones cada vez mayores de la población campesina las que participan de estas actividades? Y ¿cuál es la relación de dichas actividades con la agricultura? Si las respuestas fueran afirmativas, sería interesante averiguar si se trata de cambios transitorios o permanentes (estructurales) que van modelando las características de una nueva realidad rural

DESCRIPCIÓN DE LAS ZONAS DE ESTUDIO

El estudio fue realizado en cuatro espacios productivos diferentes, ubicados en las provincias de Acomayo, Calca, La Convención y Quispicanchi (ver mapa). Los criterios que utilizamos para la selección de estas zonas de estudio fueron

- que en ellas tuviéramos representados los principales tipos de agricultura existentes en la región del Cusco, vale decir, la agricultura comercial de valle tropical, una agricultura comercial de valles interandinos, la agricultura campesina de valles interandinos y las economías campesinas altoandinas ganaderas,

- que las zonas tengan diferencias en su accesibilidad (vías de comunicación) y vinculación con los mercados,

- que sean diferenciadas en términos de la presencia institucional y las inversiones (públicas y privadas) canalizadas en las dos décadas pasadas¹⁸ y en el grado de desarrollo agrario relativo alcanzado por ellas

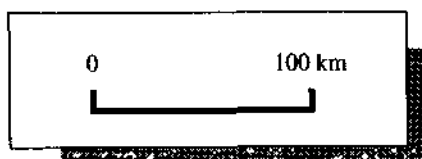
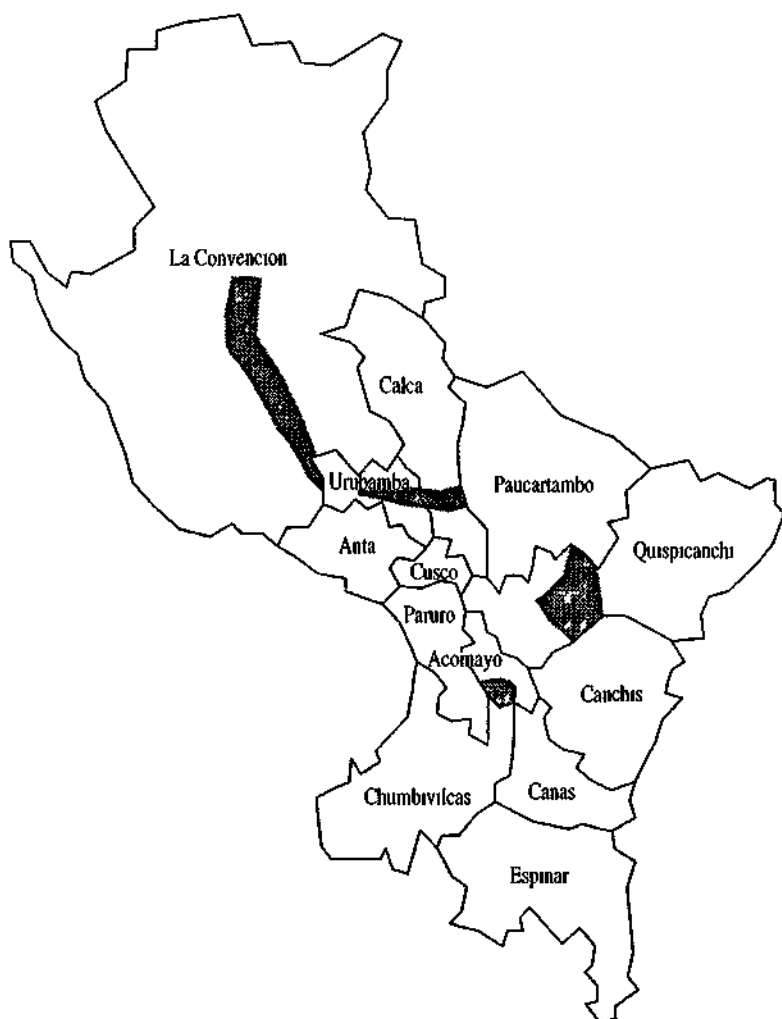
A continuación se detallan las principales características de las zonas de estudio

LA ZONA ALTOANDINA DE OCONGATE (QUISPICANCHI)

Las comunidades estudiadas en este ámbito se sitúan entre los 3 900 a 4 800 msnm. Son zonas frías y húmedas, con fuertes lluvias entre los meses de diciembre y marzo y entre abril y julio. El clima es seco, con presencia de heladas intensas

18 Nos referimos a las inversiones (en base productiva: vías de comunicación, irrigaciones) y acciones de promoción (asistencia técnica, capacitación) realizadas por instituciones del Estado, proyectos especiales, ONG, Banco Agrario y otros en los últimos veinte años

**Ubicación de las zonas de estudio en
el departamento del Cusco**



La carretera que une Ocongate –centro poblado– con la ciudad del Cusco tiene 173 km, y el tiempo de viaje varía de cinco a seis horas. El servicio de transporte directo a la capital distrital es interdiario, y los camiones que van hacia Puerto Maldonado cubren la ruta también diariamente. Las comunidades estudiadas están situadas de una a tres horas de caminata de Ocongate.

La actividad predominante en la zona es la ganadería extensiva, la principal crianza es la alpaca (que produce fibra y carne), seguida por los ovinos y, en menor cuantía, los vacunos. La agricultura es fundamentalmente de subsistencia, siendo la papa –dulce y amarga– el principal cultivo (se autoconsumen proporciones mayores al 80%). En promedio, las familias campesinas disponen de 0,7 Ha de tierra bajo cultivo, y realizan el pastoreo en las áreas comunales o privadas, que son más extensas. La tenencia promedio de alpacas es de 65 cabezas (mínimo 9 y máximo 280), y en ovinos el promedio es 62 cabezas (máximo 200, mínimo 18).

La presencia institucional en este espacio, respecto de los demás, es débil. Antes de la reforma agraria las haciendas de Lauramarca y Ccapana dominaban la zona. Sobre ellas se organizaron las cooperativas que llevaban el mismo nombre, las que fueron liquidadas y parceladas luego de algunos años de funcionamiento. En los años ochenta funcionaron las oficinas de la CORDE-Cusco (luego Región Inka), pero con acciones muy limitadas. El Banco Agrario tuvo presencia solamente entre los años 1986 y 1987, a través del crédito cero.

El CCAIJO y el CIPA son las dos únicas ONG que trabajan en la zona, la primera desde hace más de diez años, con acciones de promoción agropecuaria, y la segunda desde hace unos tres años, en el ámbito de la salud.

LA CUENCA DE POMACANCHI (ACOMAYO)

Ubicada a 110 km de la ciudad del Cusco, esta cuenca comprende parte de los distritos de Acopía, Sangarará y Pomacanchi. El territorio de la cuenca comprende espacios que van desde los 3 600 hasta los 4 000 msnm, situados en los alrededores de la laguna de Pomacanchi. El clima de la cuenca es frígido entre mayo y agosto, y lluvioso y húmedo de diciembre a marzo, la temperatura media mínima es de 7 grados, y la máxima de 11 grados.

La cuenca se vincula con la ciudad del Cusco a través de la carretera Cusco-Sticuan, asfaltada en un tramo y afirmada en otro. Desde hace unos dos años cuenta con un servicio diario de transporte público (antes era interdiario). El tiempo de viaje entre el Cusco y la cuenca –utilizando dicho servicio– es de cuatro a cinco horas.

Los campesinos están organizados en comunidades. Son mayormente pequeños productores. El tamaño promedio de la finca campesina varía entre 1 a 2 Ha de tierra cultivada, y las tierras son sobre todo de secano. La actividad principal es la agropecuaria, con predominio de la agricultura.

Los principales cultivos son la papa, la cebada y las habas, cuya producción se destina al mercado y al autoconsumo. En la ganadería predomina la crianza extensiva de vacunos y ovinos.

Durante los años ochenta las instituciones que estuvieron presentes en la cuenca son la CORDE-Cusco (después Región Inka), a través de sus oficinas microrregionales, el Ministerio de Agricultura y el de Pesquería, Cooperación Popular, el Banco Agrario, Electro Sureste (para la electrificación rural), el Proyecto de Desarrollo Rural en Microrregiones (PRODERM) y algunas ONG (Runamaqui, PRODEIN). Las inversiones realizadas por estas instituciones (sin considerar a las ONG) en la cuenca de Pomacanchi durante los años ochenta ascendieron a la suma de 6 millones de dólares¹⁹, de los cuales 46% correspondió al PRODERM, institución que tuvo una presencia activa entre 1980-1990.

EL VALLE SAGRADO DE LOS INCAS (CALCA-URUBAMBA)

Valle interandino de clima templado, ubicado entre los 2 700 y 3 000 msnm. La distancia al Cusco es de 40 a 80 km, y se vincula con él a través de una carretera asfaltada (entre 45 y 80 minutos de viaje). El flujo de transporte que circula por esta vía es intenso y permanente.

En este valle predominan los pequeños agricultores que combinan la agricultura comercial bajo riego con la crianza de ganado (vacuno principalmente). El tamaño de la propiedad varía entre 0,5 a 2 Ha, en menor proporción, existen medianos propietarios que disponen entre 3 y 20 Ha, también dedicados a la actividad agropecuaria. El cultivo principal es el maíz blanco de exportación, junto al cual se realizan los de panllevar papa, trigo, cebada, gran variedad de hortalizas (cebolla, zanahoria, coliflor, repollo, zapallo, choclos, etcétera) y frutas (duraznos, peros, fresas, ciruelos).

En los años setenta el Estado (a través del Plan COPESCO) realizó importantes inversiones en infraestructura vial para construir el circuito turístico del Cusco. En esos años las cooperativas instaladas por la reforma agraria recibieron importantes recursos de inversión y crédito del Estado. En los años ochenta fue importante la presencia del convenio CENCIRA-Holanda, una buena proporción de los productores de este valle (50% entre 1989 y 1990) fueron prestatarios del liquidado Banco Agrario, el cual tuvo presencia permanente en el lugar.

LOS VALLES DE LA CONVENCION

El estudio se realizó en el tramo de la cuenca del río Vilcanota comprendido entre los distritos de Santa Teresa, Maranura, Santa Ana y Echarati (hasta la confluencia con el río Yanatile). La altitud va desde los 1 800

¹⁹ Estas estimaciones se encuentran en CAVASSA, DEL CARPIO y GOMEZ *El impacto de proyectos de desarrollo en sierra*. Cusco: CBC editores, 1992.

hasta los 500 msnm La distancia entre Quillabamba y la ciudad del Cusco es de 180 km por vía férrea y de unos 210 km a través de la carretera afirmada El tiempo de viaje es de alrededor de seis horas por tren y unas ocho por carretera

Este valle está compuesto por terrazas aluviales (playas), situadas en la parte baja, regadas por los afluentes del río Vilcanota y aprovechadas para la agricultura (café, cacao, plátano, naranja) En la parte intermedia se tienen espacios con suaves pendientes cubiertos con arbustos y pastos naturales, generalmente en secano, siendo el cultivo de la coca el más importante El clima es relativamente caluroso durante todo el año (la temperatura promedio oscila entre 22 y 25 grados centígrados)

La estructura agraria de la zona está dominada por la pequeña y mediana propiedad De acuerdo con las encuestas, el 63% de las unidades de producción tiene un promedio de 3,2 Ha por familia, un 26% tiene 7 Ha, y el restante 8% llega hasta las 17 Ha

Por razones históricas conocidas, la presencia institucional del Estado en esta zona siempre fue importante En los años setenta el SINAMOS tuvo una presencia destacable con acciones de capacitación y la construcción de caminos vecinales El dinamismo de los cultivos de exportación en el pasado convirtió a Quillabamba en un eje comercial importante de la región (una docena de instituciones bancarias, incluido el Banco Agrario, tenían sucursales allí) En los años ochenta llegó el proyecto CODEVA con acciones e inversiones orientadas a promover el desarrollo agrícola de este valle También estuvieron las oficinas zonales de la CORDE y la Región Inka, la empresa ENACO y el Ministerio de Agricultura

LA EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS RELATIVOS 1989-93

El análisis de la evolución de los precios relativos tiene como propósito ofrecer una primera aproximación sobre el efecto de dicha evolución en los ingresos agropecuarios de las familias campesinas Debido a la ausencia de series de datos de producción para las zonas estudiadas, esta aproximación se basa principalmente en el análisis de los precios relativos

Con este propósito, hemos construido dos indicadores propuestos por Escobal²⁰ un indicador de *la capacidad de compra campesina* que relaciona los precios agropecuarios reales y los precios reales de una canasta de consumo campesina, y otro indicador de *rentabilidad agropecuaria* que relaciona los precios con los de los insumos Ambos indicadores están calculados en referencia a un año previo (agosto 1989-julio 1990)

Las observaciones más relevantes que podemos extraer del análisis de la evolución de los precios relativos realizado son las siguientes

20 ESCOBAL, J y M CASTILLO «Política de precios en el agro» ob cit

1 La evolución de los precios relativos, y en particular de la capacidad de compra, muestra trayectorias diferenciadas por zonas de estudio. Para los campesinos de Ocongate, predominantemente ganaderos, se observa una recuperación y pequeña mejoría en su *capacidad de compra campesina* (ver gráfico 1). En cambio, para los agricultores ubicados en la cuenca de Pomacanchi y el Valle Sagrado se produjo y mantiene un deterioro considerable (del orden del 20% en relación al año previo) en su capacidad de compra (ver gráficos 2 y 3). Los campesinos de La Convención, por su parte, se hallan en una situación intermedia, vale decir, que entre 1989 y 1993 se registró para ellos una ligera recuperación de su capacidad de compra la misma que, no obstante, mantiene un retraso del 9% respecto al año previo (ver gráfico 4).

2 Esta evolución diferenciada en la capacidad de compra campesina se comprende mejor observando el comportamiento de las dos variables que intervienen para su estimación: *el índice de los precios agropecuarios reales* y *el índice de los precios de la canasta de consumo*. Como se puede ver en los gráficos anexos 1 y 2, luego del ajuste se produce una caída de los precios reales agropecuarios en general, en magnitudes diferentes (de acuerdo con la zona), las que oscilaron entre 40 y 60% respecto al año previo. La recuperación de estos precios se inicia sólo en 1993, de manera lenta y también variada. Los precios reales de la canasta de consumo, por su parte, registran un aumento inmediatamente después del ajuste y luego, a partir de 1991, muestran una tendencia continua a la baja²¹ la magnitud de esta disminución oscila entre 30 y 50% respecto al año previo (ver gráficos 3 y 4).

3 En el caso de Ocongate, la recuperación e incluso mejora de la capacidad de compra se explica principalmente porque la disminución de los precios reales de la canasta de consumo fue más acentuada que la disminución de los precios reales agropecuarios. Se produce entonces esta mejora «teórica» con precios agropecuarios en recuperación (carne y chuña), pero que aún mantienen un retraso considerable (más del 33%) en relación al año previo.

En los casos del Valle Sagrado y la cuenca de Pomacanchi, el deterioro en la capacidad de compra se mantiene porque, de un lado, los precios de los productos agrícolas predominantes (maíz, papa, cebada, habas, trigo) fueron los que más disminuyeron en términos reales y los que menor recuperación muestran en 1993, del otro, porque, debido a la mayor variedad de su canasta de consumo, los precios reales de ésta disminuyeron en menor proporción que en Ocongate. La presencia del maíz blanco de exportación no cambia en lo sustancial la caída de los precios reales

21 Tal como anotamos antes, esta tendencia se halla bastante asociada a la liberalización comercial iniciada en 1991 y al comportamiento del tipo de cambio real (retraso cambiario).

Gráfico 1
Ocongate: Índices de capacidad de compra
 (Año base: agosto 89-julio 90 = 1)

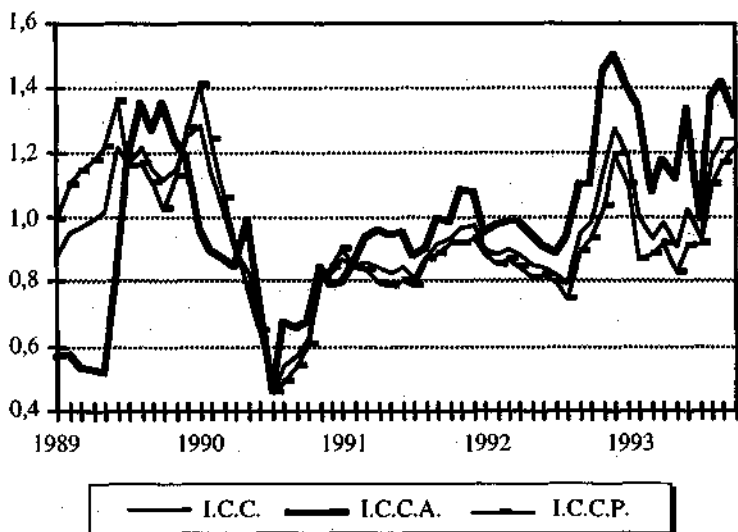


Gráfico 2
Acomayo: Índices de capacidad de compra
 (Año base: agosto 89-julio 90 = 1)

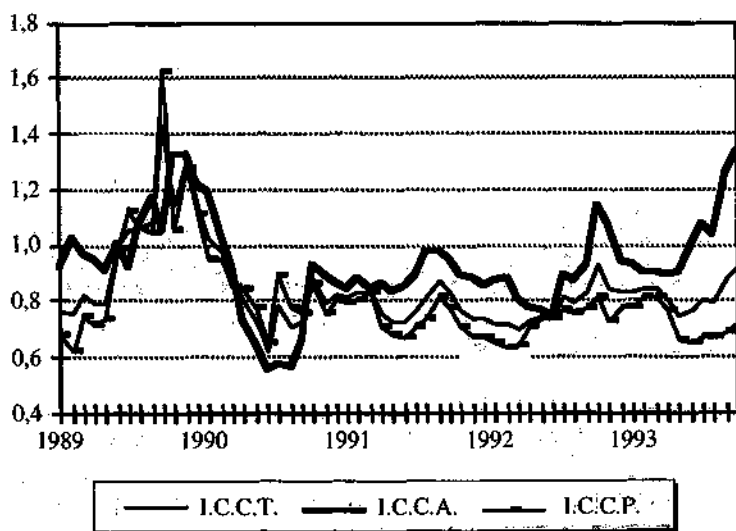


Gráfico 3
Valle Sagrado: Índices de capacidad de compra
 (Año previo: agosto 89-julio 93 = 1)

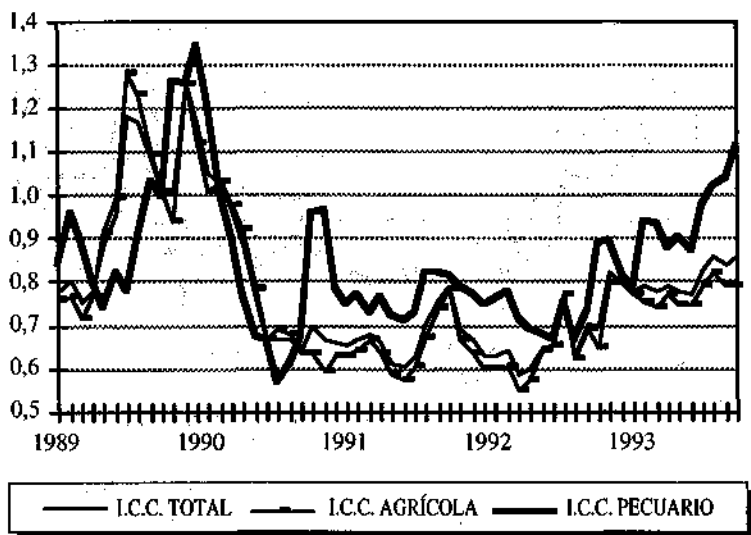
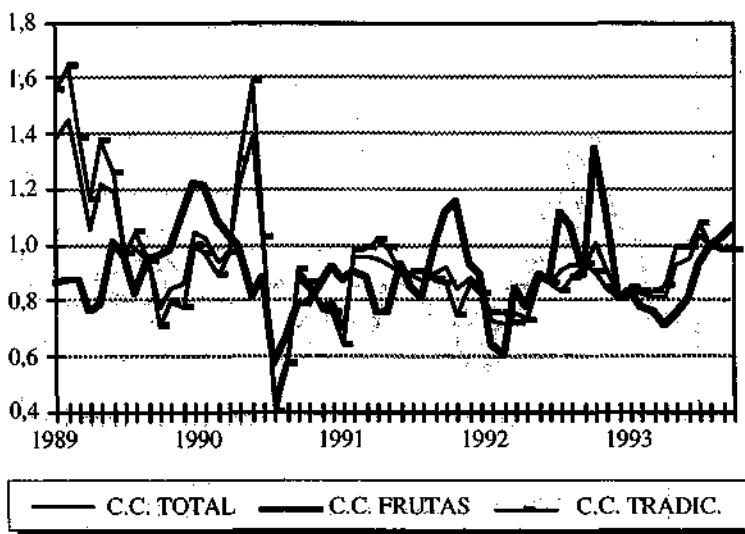
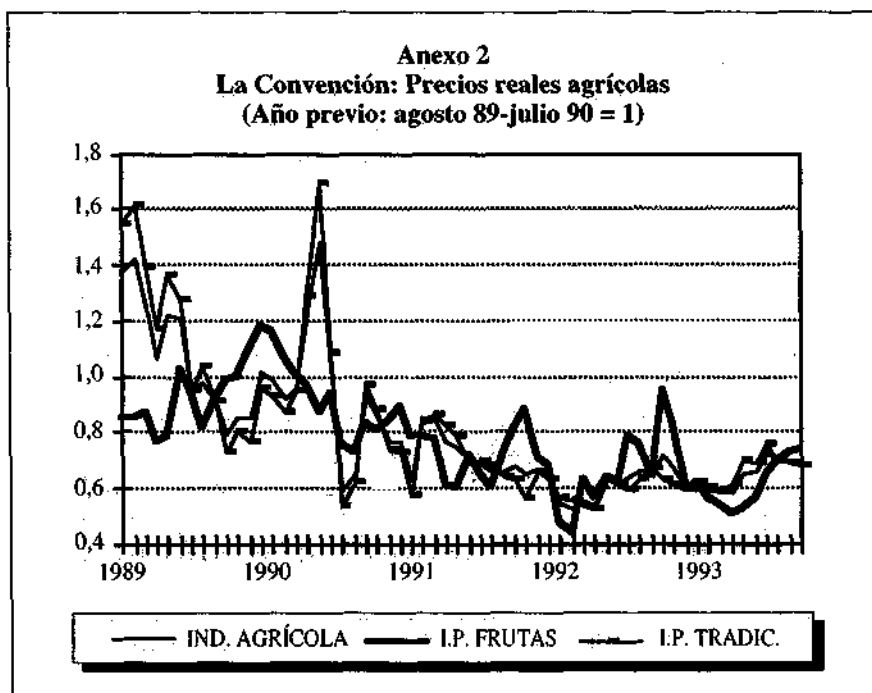
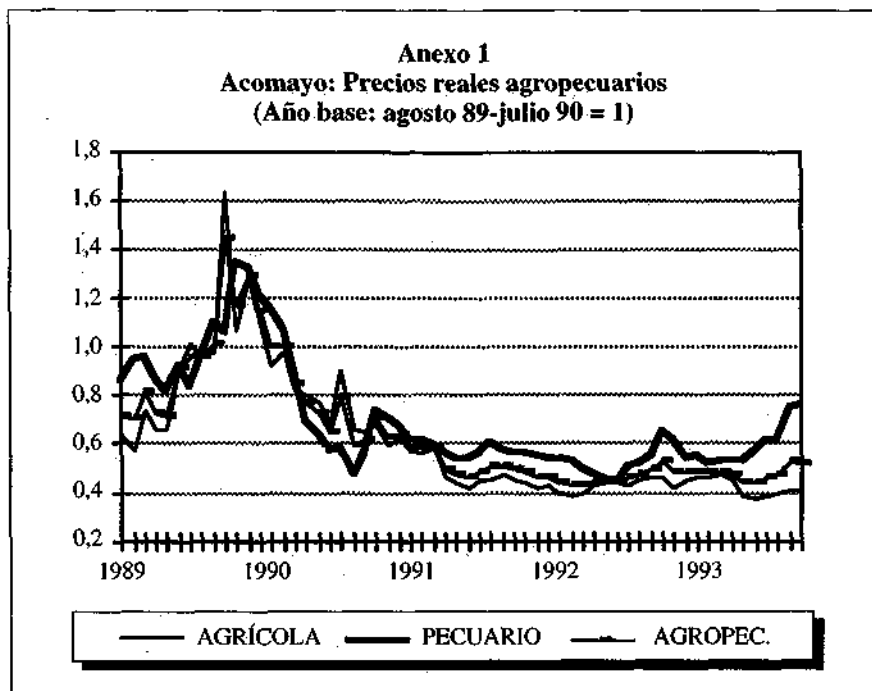
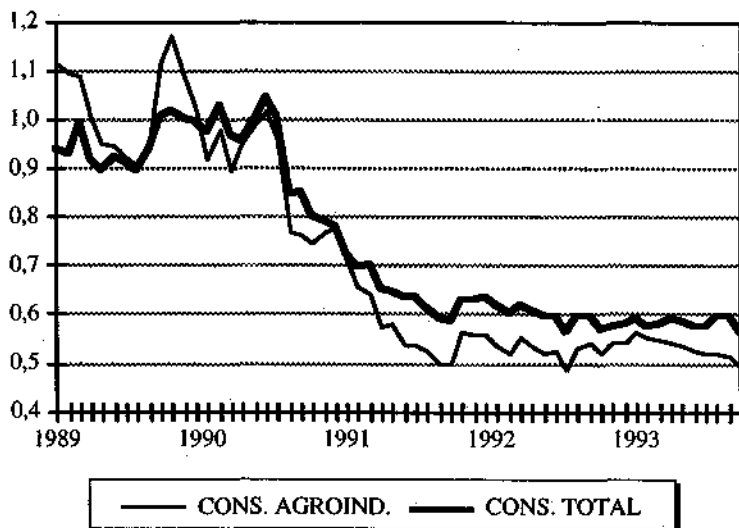


Gráfico 4
La Convención: Índices de capacidad de compra
 (Año previo: agosto 89-julio 90 = 1)

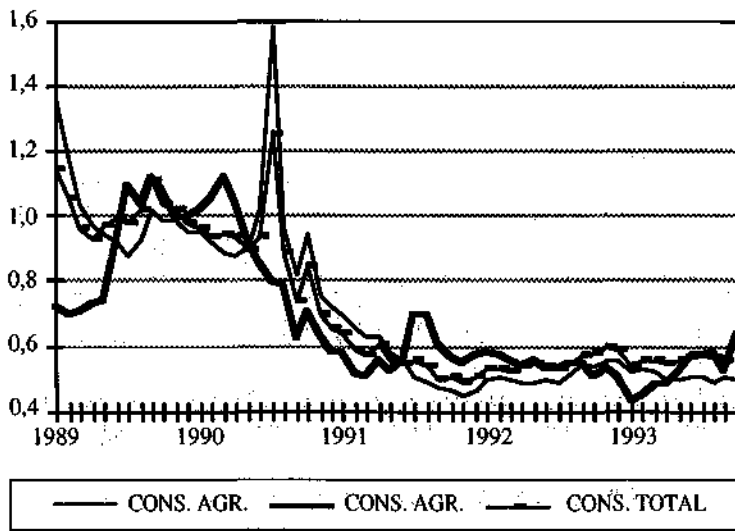




Anexo 3
Acomayo: Precios reales del consumo
 (Año base: agosto 89-julio 90 = 1)



Anexo 4
Ocongate: Precio real gasto en consumo
 (Año previo: agosto 89-julio 90 = 1)



agrícolas y, por tanto, en la capacidad de compra de los agricultores del Valle Sagrado

Debido al poco peso relativo que tiene la ganadería en estas dos zonas, el mejor comportamiento que tuvieron los precios pecuarios no modifica lo sustancial de la tendencia señalada

En los valles de La Convención, la relativa mayor recuperación de la capacidad de compra se explica, en buena cuenta, por el comportamiento del precio de la hoja de coca —cultivo de mucha importancia en la zona—, y, en menor medida, por la presencia de las frutas (plátano y naranja), cuyos precios reales registraron una mayor recuperación comparada con la de los productos de exportación (café, cacao, achiote). Los precios de estos productos exportables tuvieron una pobre *performance* el índice de precios llega a caer hasta 37 en 1992, para luego recuperarse ligeramente —hasta fines de 1993 estos precios se mantuvieron relativamente deprimidos²²—

4 Se observa, asimismo, que en la medida que los agricultores tienen una estructura de consumo (industrial y agroindustrial) más variada debido a su mayor integración al mercado (o su mayor grado de desarrollo relativo), la recuperación en la capacidad de compra tendió a ser menor. Es decir, cuanto más variada es la canasta de consumo industrial y agroindustrial de las familias campesinas (caso Valle Sagrado y La Convención), menor es la disminución del índice de precios reales de estos productos y, por tanto, es menor también la recuperación de la capacidad de compra. Una situación contraria se observa en el caso de Ocongate, donde el índice de precios de la canasta de consumo se reduce en cerca de 50%, lo cual contribuye a mejorar la capacidad de compra de estos campesinos.

5 El comportamiento de los *precios agropecuarios reales* fue diferenciado. Las principales diferencias no se dan tanto entre la evolución de los precios de los productos exportables (transables) y los no transables, como se podría esperar. Los precios reales de los productos exportables (café, cacao, achiote, maíz blanco, fibra de alpaca) disminuyeron todos, en mayor o menor grado. Las diferencias más saltantes se dieron en las variaciones de los precios de los productos de consumo interno: el chuño, las carnes (de ovino y vacuno) y la coca muestran una *performance* de precios interesante, en cambio, los precios de la papa, maíz amarillo, habas, trigo y cebada disminuyen fuertemente y demoran en recuperarse.

22 En el último trimestre de 1993 se produjo un ligero aumento de precios. Pero luego, entre julio y agosto de 1994, ocurrió un súbito incremento en el precio del café: el mismo que llegó hasta 300 soles por quintal, cuando su nivel previo era menor a los 100 soles. Este salto en el precio del café (causado por problemas climáticos que afectaron la producción en el Brasil) mejoró —al menos temporalmente— la capacidad de compra de los agricultores de este valle, quienes destinaron sus excedentes a la compra de activos (carros usados generalmente). En 1995 los precios volvieron a bajar.

¿Qué factores explican estas diferencias en la evolución de los precios reales? En el caso de las carnes rojas, chuño, moraya, habas, papa, maíz amarillo (productos no transables), el nivel de los precios depende de la demanda interna (salarios e ingresos de independientes) y, sobre todo, de las variaciones estacionales de la oferta de estos productos. En el del trigo, cebada, papa, maíz amarillo (sustitutos de importables) intervienen, adicionalmente, los precios de las importaciones (a su vez determinadas por los precios internacionales y el tipo de cambio nominal). Son, por tanto, relaciones causales complejas las que explican estas diferencias.

La demanda interna contraída por el ajuste podría ayudar a explicar la disminución de los precios reales de estos productos no transables, pero no explica las diferencias que existen entre ellos (es decir por qué el chuño, moraya y las carnes tuvieron una mejor *performance* de precios que la papa, trigo, habas, cebada). A manera de hipótesis, podemos señalar que la mejor *performance* de precios del chuño y la moraya se explica por las restricciones que caracterizan su oferta: a) producida casi exclusivamente en las condiciones de producción campesina que limita las superficies sembradas, b) su elaboración está sujeta a las condiciones del clima (presencia de heladas), lo que introduce el factor riesgo, c) las variedades de papa amarga que se utilizan como insumo requieren condiciones naturales particulares. Por todo ello, la oferta de estos productos es limitada, vale decir, es poco común observar en el mercado una oferta abundante que haga caer sus precios.

La oferta de carnes rojas tiene un destino mayormente regional, aunque hay una demanda de carne y ganado en pie proveniente de Arequipa que influye en la variación de los precios. Pero una explicación del comportamiento de sus precios requiere de estudios más detallados de este mercado. En el caso de la coca se debe al tipo de formación de su precio (negociación entre ENACO y los gremios campesinos), el mismo que recibe influencia de la demanda y los precios pagados por el narcotráfico.

Lo que aparece más claro, en cambio, es el efecto que podría tener el precio de los alimentos importados sobre el precio de los productos de consumo interno sustitutos de importaciones, es decir que, a través del proceso de sustitución en el consumo, los precios subsidiados de las importaciones de alimentos tienden a bajar los precios de los productos de origen regional (en el caso del trigo y la cebada, de manera directa, en el de la papa, habas y el maíz amarillo, de manera indirecta). Lo anterior estaría confirmando la hipótesis de que si bien las importaciones baratas beneficiaban a los campesinos en su condición de consumidores, los perjudican como productores a través de su efecto negativo sobre los precios agrícolas²³.

23 Este sería el resultado del llamado «efecto precio» producido por las variaciones en el tipo de cambio real en nuestro caso, de la sobrevaloración del nuevo sol.

6 El análisis realizado muestra también que, en general, la actividad agrícola sufrió un deterioro de precios más acentuado que la ganadería. De ahí que la capacidad de compra se contrajo más en las zonas predominantemente agrícolas y, sobre todo, en aquellas donde el maíz amiláceo, la papa, cebada, trigo y las habas son importantes en la estructura de cultivos. No obstante, en vista de que en las zonas estudiadas la agricultura y la ganadería son actividades complementarias, es poco probable que estos cambios (de corto y mediano plazo) en el precio relativo agricultura-ganadería induzcan procesos significativos de reasignación de recursos de una actividad a otra.

El efecto de este deterioro de los precios agrícolas sobre los ingresos monetarios de los campesinos debería ser diferenciado, afectando más a los productores que venden proporciones mayores de su producción, tal como lo muestra Mellor para el caso de la India²⁴ y Escobal²⁵ para el Perú.

7 Los índices de rentabilidad agrícola (caso Valle Sagrado) y pecuaria (caso Ocongate) estimados nos indican un claro deterioro de este indicador luego del ajuste (ver gráfico anexo 5). Esta situación —que no mostró signos de recuperación hasta fines de 1993— podría explicar la fuerte reducción registrada en el consumo de fertilizantes y productos pesticidas a nivel regional en los dos últimos años²⁶.

Pero, como veremos, dicha disminución no fue generalizada. En zonas donde su utilización se mantuvo más o menos invariable (caso Valle Sagrado), pudo haber afectado sustancialmente la rentabilidad de los cultivos como la papa y el maíz, que son los que más demandan estos insumos, en cambio, en zonas donde se produjo una reducción inmediata de la demanda (caso Pomacanchi), el efecto negativo fue menor.

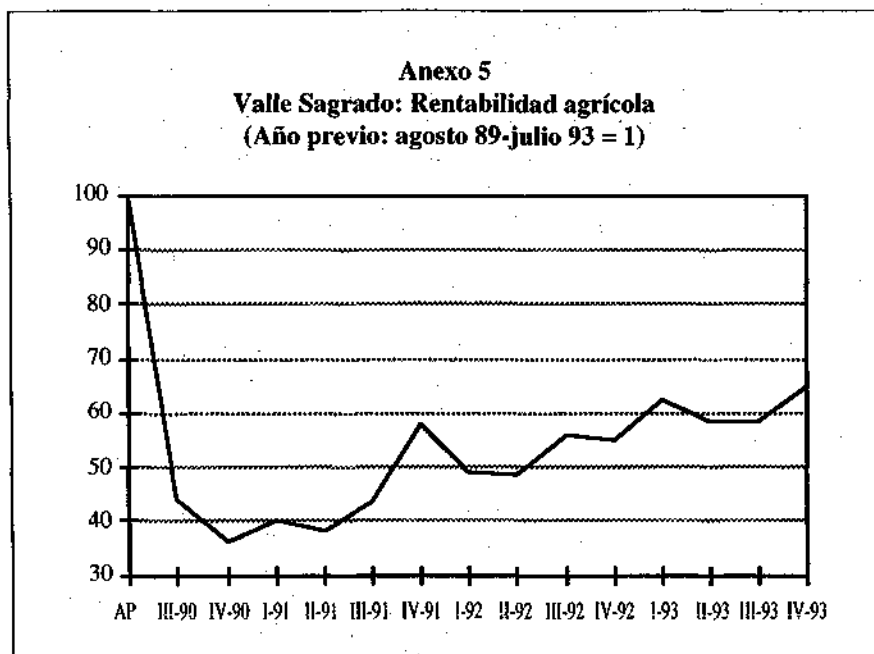
8 Para contrastar los resultados que se derivan del análisis de los precios relativos, preguntamos a los campesinos sobre sus percepciones en relación a su situación económica, comparando antes y después del gobierno de Fujimori. Un primer nivel de observación de los datos muestra una cierta concordancia, vale decir, que la mayor parte de los campesinos (entre 45 y 78%) considera que su situación económica empeoró después del ajuste del 90. Pero también hay algunos campesinos (entre el 3 y el 29%) que han visto mejorar su situación económica, y otros (entre el 20 y el 37%) que no perciben cambios en su situación.

Lo anterior muestra que la evolución descrita de los precios relativos no afectó por igual a las zonas de estudio ni a los campesinos que en ellas

24 MELLOR, J.M. «The functions of agricultural prices in economic development», *Indian Journal of Agriculture Economics*, vol. XXIII, 1968.

25 ESCOBAL, J. y M. CASTILLO «Política de precios en el agro» ob. cit.

26 La demanda regional de fertilizantes químicos sufre una fuerte reducción entre 1988-89 y 1990-91, de un nivel superior a las 10 mil toneladas por año a otro de 6 mil toneladas.



habitan: los efectos son claramente diferenciados. Una observación más detallada permite ver que, contrastando con los resultados del análisis de precios relativos, las zonas que muestran porcentajes mayores de campesinos que consideran que su situación económica sigue igual o mejoró son el Valle Sagrado y la Cuenca de Pomacanchi. Particularmente, en el primero 29% de agricultores perciben una mejoría en su situación económica, lo cual muestra que en cada zona hay agricultores que (por su mayor y mejor dotación de recursos productivos y capital) han sabido sacar provecho del nuevo contexto económico²⁷, y otros (la mayoría) que se han visto perjudicados.

Son los campesinos de La Convención los que, en gran parte (76%), consideran que su situación económica se ha visto deteriorada por la caída en los precios internacionales de sus productos y la disminución en la producción que ella ha provocado. En Ocongate, cerca del 60% de los campesinos consideran que su situación económica se ha deteriorado.

Quienes opinan que su situación económica empeoró aluden a los bajos precios agrícolas (comparados con los bienes industriales) y a la falta de trabajo como los indicadores de tal situación. Por su parte, los que han visto mejorar o permanecer igual su situación valoran la estabilidad econó-

27. Tal como describe Mesclier («Cusco: Espacios campesinos», ob. cit.) para la provincia de Anta.

mica como un hecho favorable que les permite tomar mejores decisiones. En el Valle Sagrado hay un grupo de campesinos que señala que sus precios relativos han mejorado²⁸

Los resultados descritos en esta parte advierten sobre cierta validez del análisis de los precios relativos para mostrar la evolución de los ingresos campesinos. Muestran también que los efectos negativos del ajuste no fueron generalizados, pues hubo campesinos con capacidad de sacar provecho del nuevo contexto y que, por tanto, es probable que en las zonas de estudio se vayan generando y/o acelerando procesos de diferenciación campesina.

LAS RESPUESTAS CAMPESINAS AL AJUSTE

¿Cómo está afectando esta evolución de los precios agropecuarios y de la capacidad de compra campesina en el uso de insumos? ¿Cómo ha variado la vinculación de los campesinos con los diferentes mercados? ¿Qué cambios se observan en sus estrategias productivas? En otros términos, ¿cuál ha sido la respuesta de los productores agrarios a los cambios en los precios relativos y el entorno económico? Es lo que tratamos de analizar seguidamente.

EN EL USO DE INSUMOS AGROPECUARIOS

Las respuestas campesinas en el uso de insumos fueron diferenciadas. Antes de 1990 el uso de fertilizantes químicos era casi generalizado en el Valle Sagrado y en las comunidades de la cuenca de Pomacanchi²⁹, en 1993 encontramos que los agricultores de dicho valle mantuvieron el uso de fertilizantes a pesar del fuerte aumento en sus precios relativos (ver cuadros anexos 1a y 1b). En las comunidades de la cuenca de Pomacanchi, en cambio, se registró una fuerte disminución en su uso (ver cuadro anexo 1c). En el Valle Sagrado —donde el uso de insumos pecuarios era más intensivo— se observa una disminución significativa, mientras que en Pomacanchi —donde su uso era poco intensivo— se mantuvo. ¿Qué factores explican estas diferencias en las respuestas campesinas?

Empecemos señalando que un factor que ayuda a comprender esas diferencias es el grado de desarrollo relativo y de articulación al mercado alcanzado por las zonas de estudio. El predominio de una agricultura comercial bajo riego, especializada en el cultivo del maíz y fuertemente

28 Ellos deben ser los pequeños agricultores que vienen realizando nuevos cultivos como el pimentón, fresas, espinacas, orégano, zapallo y otros.

29 Para Acomayo evidencian lo dicho los datos sobre la tecnología utilizada que muestran el estudio de Cavassa, Del Carpio y Gómez (*El impacto de proyectos de desarrollo en sierra*, ob. cit.). Para el Valle Sagrado, los datos del estudio de la Tabla insumo-producto realizado por el CBC en 1990.

Anexo 1a
Valle Sagrado Utilización de insumos, maquinaria y equipo en la
agricultura Campaña 1992-1993
(Porcentajes)

	S í	N o	Frecuencia
1			
Uso de productos químicos			
Fertilizante químico para maíz	100	—	63
Fertilizante químico para papa	100	—	14
Fertilizante químico para hortalizas	100	—	7
Pesticidas para maíz	17	83	63
Pesticidas para papa	64	36	14
2			
Uso de semillas			
Semilla propia maíz	73	63	
Semilla comprada maíz	27	63	
Semilla propia papa	64	14	
Semilla comprada papa	36	14	
3			
Maquinaria y equipo			
Tractor para maíz	63	37	63
Tractor para papa	71	29	14
Mochila para maíz	22	78	63
Mochila para papa	14	86	14
4			
Mano de obra asalariada			
Asalariados en papa	93	7	14
Asalariados en maíz	84	16	63
Asalariados en hortalizas	57	43	7

Fuente Elaborado a partir de las encuestas

Anexo 1b
Valle Sagrado Utilización de insumos en la ganadería, 1993
(Porcentajes)

Insumos ganaderos	S í	N o	Frecuencia
Vitaminas	66	34	41
Vacunas	93	7	41
Dosificación	73	27	41
Baños	58	42	41
Alimentos concentrados	19	81	32

Nota La mayor parte de estos insumos se utiliza para el ganado vacuno

Valle Sagrado Utilización de insumos en la ganadería, 1990

Insumos ganaderos	Sí	No	Frecuencia
Vitaminas	53	47	17
Vacunas	59	41	17
Dosificación	94	6	17
Baños	47	53	17
Alimentos concentrados	41	59	17

Fuente Datos de la encuesta realizada en 1990, en el marco del proyecto Tabla Insumo Producto de la Región Inka, CBC

Anexo 1c
Acomayo Utilización de insumos en la agricultura Campaña 1992-93
(Porcentajes)

	Sí	No	Frecuencia
1 Uso de insumos agrícolas por cultivos			
Papa mahuay			
Semilla propia	97	—	34
Semilla comprada-prestada	3	—	34
Nitrato de amonio	26	74	34
Superfosfato de calcio triple	6	94	34
Cloruro de potasio	12	88	34
Pesticidas	38	62	34
Abono de corral	82	12	34
2 Papa siembra grande			
Semilla propia	90	—	93
Semilla comprada-prestada	10	—	93
Nitrato de amonio	54	46	93
Superfosfato de calcio triple	14	86	93
Cloruro de potasio	11	89	93
Úrea	12	88	93
Pesticidas	67	33	93
Abono de corral	81	19	93
3 Maíz			
Semilla propia	97	—	32
Semilla comprada	3	—	32
Nitrato de amonio	3	97	32
Abono de corral	44	66	32

Fuente Elaborado con base en las encuestas

integrada al mercado en el Valle Sagrado, determina una mayor dependencia de los ingresos totales respecto de la actividad agrícola y, sobre todo, una mayor capacidad de respuesta productiva persistiendo en la agricultura. No es el caso de la cuenca de Pomacanchi, donde predominan economías campesinas con tierras mayormente de secano y menos articuladas al mercado.

En el Valle Sagrado el uso de fertilizantes químicos data de los años sesenta y setenta, y está principalmente orientado al cultivo del maíz de exportación, en la cuenca de Pomacanchi, en cambio, la difusión de los fertilizantes químicos se dio apenas en los años ochenta, bajo el impulso de las acciones del PRODERM y el apoyo crediticio del Banco Agrario, posible gracias a la presencia de dicha institución.

El uso casi generalizado de fertilizantes (y semilla mejorada) en la cuenca de Pomacanchi se sustentó más en el apoyo de ambas instituciones y en los precios subsidiados de los insumos y el crédito barato, que en la rentabilidad real de las actividades agrícolas. Por ello, cuando ambas instituciones desaparecen de la zona y se reajustan los precios de los fertilizantes —además de eliminarse los subsidios—, los campesinos dejan de comprarlos o reducen drásticamente las cantidades utilizadas.

En el caso del Valle Sagrado se observa, en cambio, que los agricultores optaron por persistir en la agricultura, manteniendo el uso de estos insumos modernos como una estrategia para evitar y/o amortiguar la caída de sus ingresos. Esto porque al ser una agricultura bajo riego, la influencia de los fertilizantes sobre los rendimientos y, por tanto, sobre la producción y los ingresos, es determinante (no así para una agricultura de secano como la de Pomacanchi). Allí la respuesta de los campesinos fue otra: retornar a una agricultura con uso limitado de fertilizantes químicos y semilla mejorada (y no por ello menos vinculada al mercado), desplazando parte de la mano de obra hacia la realización de actividades no agropecuarias como estrategia para obtener ingresos adicionales.

El uso de maquinaria agrícola y mano de obra asalariada en el Valle Sagrado es más extendido que en la cuenca de Pomacanchi. En el primer caso, contrariamente a lo que se podría esperar, luego del ajuste los agricultores no disminuyeron el uso de la maquinaria por dos razones: a) el alza en el precio de los servicios de maquinaria no fue muy diferente al de la mano de obra, y, b) la sustitución de maquinaria por mano de obra se ve limitada por la ausencia de un mercado de trabajo agrícola constituido y activo en la zona. En Pomacanchi, donde el uso de maquinaria es limitado, no se observan cambios significativos en el uso relativo de estos factores.

En las comunidades ganaderas de Ocongate estudiadas ocurrió algo peculiar. Y es que el uso más o menos generalizado de la dosificación y los baños que se observa actualmente (las utilizan alrededor del 70% de las familias) se inició entre 1989 y 1990, cuando frente al agravamiento de la crisis económica el CCAJO (institución de promoción que opera en la zona) decide ampliar el alcance de sus acciones de promoción y capacitación.

pecuaria. Por la sencillez y bajo costo de estas innovaciones técnicas, actualmente los campesinos siguen utilizándolas aun cuando dicha institución ya retiró los subsidios inicialmente establecidos para la venta de insumos pecuarios. Entonces, el impacto del aumento en el precio relativo de los insumos que se produjo a partir de 1990 no generó cambios significativos en la tecnología pecuaria.

En la agricultura convenciana, el uso de fertilizantes químicos y pesticidas era muy restringido antes de 1990, en los años posteriores al ajuste su utilización aumentó un tanto, inducida por la necesidad de ampliar el cultivo de hortalizas en medio de la crisis de los productos exportables. La liquidación del Banco Agrario en esta zona no tuvo mayor repercusión en el uso de insumos sino más bien en las actividades de comercialización de productos agrícolas que financiaba mayormente.

EN LA VINCULACION DE LOS CAMPESINOS AL MERCADO

En las zonas estudiadas, los campesinos se vinculan a diferentes mercados como productores, al mercado de productos agropecuarios y al mercado de bienes de consumo y servicios, como consumidores, a los mercados de trabajo urbanos y rurales de la región.

Al mercado de productos agropecuarios

En este aspecto, las respuestas campesinas variaron en función de las características productivas de cada zona –particularmente del tipo de cultivos y de ganadería predominante– y del grado de integración de los campesinos al mercado.

Encontramos que, salvo el caso de La Convención, una respuesta común a las zonas estudiadas fue el incremento registrado en las ventas de ganado para hacer frente a las urgencias económicas provocadas por el ajuste (compra de insumos, vestimenta, alimentos). En Ocongate las ventas de fibra de alpaca aumentaron, entre 1990 y 1993, a razón de 11% al año en un contexto de fuerte caída de sus precios³⁰, las ventas de carne y ganado en pie (ovino y vacuno) también aumentaron en dicho periodo a pesar de que los precios reales disminuyeron, aunque en menor proporción al de la fibra (ver cuadro anexo 2a). El aumento de las ventas de ganado vacuno en el Valle Sagrado fue considerable (para la muestra registramos una disminución en el *stock* ganadero del orden del 37% entre 1990 y 1993) y, según los productores, los ingresos así obtenidos estuvieron orientados a suplir la falta de crédito bancario para la compra de insumos agrícolas. En la cuenca de Pomacanchi la tendencia fue similar³¹.

30 Como se sabe esta caída se debió principalmente a la disminución en las cotizaciones internacionales de la fibra.

31 Gallardo («Efectos del proceso de ajuste estructural», ob. cit.) también encuentra resultados similares para esta zona.

Anexo 2a
Ocongate Variación en las ventas y el stock de animales
(Unidades y kilogramos)

Años	1992-93	1991-92	1989-90
Produccion (ventas) de fibra (en kg)	10 100	8 662	7 566
Stock de alpacas	4 119	3 856	3 539
Stock de ovinos	2 635	2 441	2 292
Rendimiento por unidad (libras)	3,51	3,49	3,41

Nota Los datos del cuadro estan calculados a partir de la muestra

Este aumento en las ventas de ganado refleja, sin lugar a dudas, respuestas de corto plazo. Siendo así, vale la pena preguntarse si pasada la tormenta los campesinos logran recuperar el *stock* pecuario que tenían antes, de qué modo lo logran (disminuyendo ventas o a través de la compra) y cuánto tiempo les lleva dicho proceso.

En cuanto a la venta de productos agrícolas en Pomacanchi, los productos cuyas ventas aumentaron son la cebada y las habas, mientras que las ventas de papa y maíz se mantuvieron e incluso disminuyeron debido a la mayor importancia que tienen en el consumo de las familias campesinas (ver cuadro anexo 2b). Ello estaría indicando que los campesinos aumentaron las ventas de los productos más comerciales y mantuvieron el autoconsumo de los productos básicos. A pesar del deterioro considerable de los precios agrícolas reales³², los agricultores del Valle Sagrado lograron mantener sus ventas de maíz al mercado, por lo cual es probable que sus ingresos agrícolas no hayan disminuido³³. En la agricultura de autocon-

Anexo 2b
Acomayo Variaciones en las ventas agrícolas, 1993-89
(Porcentajes)

Productos	Aumentó	Igual	Disminuyó	Frecuencia
Papa	35,5	23,7	40,8	76
Cebada	48,6	30,0	21,4	70
Habas	47,5	35,0	17,5	40
Maiz	10,0	50,0	40,0	20

Fuente Elaborado con base en las encuestas

32 Esta disminución real se dio tanto en el precio del maíz de exportación como en el que se destina al mercado interno.

33 Este mismo efecto ha sido observado por Escobal (*Impacto de las políticas de ajuste sobre la pequeña agricultura* Lima CEPES/FAO 1994) para agriculturas comerciales ubicadas en otras partes del país: entre ellas los productores de maíz y arroz en San Martín y los productores de arroz y maíz en el Alto Piura.

mo que predomina en Ocongate no se percibe cambio alguno en las ventas agrícolas

A partir de lo anterior, y retomando la hipótesis de Mellor³⁴, podríamos deducir que la caída de los precios agrícolas afectó más drásticamente a los productores del Valle Sagrado en comparación a los de Pomacanchi, debido a las mayores proporciones que aquéllos comercializan

Los cambios ocurridos en el patrón de cultivo de los agricultores de los valles de La Convención parecen haber sido más intensos, pero en este caso inducidos más por la crisis de los productos de exportación que por las políticas de estabilización. En efecto, ante la fuerte caída de los precios internacionales del café, cacao y achiote, los agricultores de este valle respondieron disminuyendo la mano de obra destinada a estos productos (en atención y cuidado de los cultivos y en casos extremos dejando de cosechar), lo cual se tradujo en un menor nivel de producción y ventas (ver cuadro anexo 3b). Según datos del Ministerio de Agricultura, comparando la producción promedio de 1989-90 con la de 1992-93, la producción de café disminuyó en 27% y la del cacao en 37%

En contrapartida, se observa el aumento en la dedicación de los campesinos al cultivo de frutas y hortalizas, cuya producción y ventas al mercado se ven incrementadas. Se produjo asimismo un desplazamiento de la mano de obra a los cultivos de panllevar (yuca, uncucha, virraca, frijol) para cubrir las necesidades del consumo, seriamente golpeadas por la crisis señalada. Entonces, podemos concluir que en los valles de La Convención la crisis de los precios llevó a una disminución de la producción y las ventas de los productos exportables, y a un aumento en la producción y el consumo de bienes obtenidos de la finca.

Al mercado de bienes de consumo (industriales y agroindustriales)

Ante la disminución de su capacidad de compra —provocada por el ajuste—, los campesinos de Ocongate, La Convención y Acomayo respondieron reduciendo el consumo de los bienes comprados en el mercado, particularmente el azúcar, arroz, aceite, fideos y vestimenta (ver cuadro anexo 2c). Tal como acabamos de ver, en La Convención este cambio estuvo acompañado del aumento en la producción y consumo de productos de panllevar obtenidos de la propia finca.

Los datos muestran claramente que, para todos los casos, en 1993 aún no se observa una recuperación en los niveles de consumo de estos bienes, lo cual estaría indicando que la recuperación en la capacidad de compra campesina registrada en 1993 (respecto a 1991 y 1992) es todavía insuficiente para inducir aumentos en el consumo.

34 MELLOR J M «The functions of agricultural prices in economic developme», ob cit

Anexo 2c
Ocongate Variación en el consumo de productos, 1993-antes de 1990
(Porcentajes)

Producto	Aumentó	Igual	Disminuyó	NC	DC
Azucar	—	17	83	—	—
Aceite	—	12	75	—	—
Fideos	—	8	68	11	14
Sal	—	97	3	—	—
Arroz	—	28	72	—	—
Fósforo	—	98	2	—	—
Kerosene	—	98	2	—	—
Harina	—	11	64	9	14
Aguardiente	—	35	31	31	3
Coca	—	54	35	9	1
Detergente	—	66	32	—	—
Ropa	2	26	72	—	—
Calzado	—	15	68	15	2
Pilas	—	52	45	3	—
Velas	—	40	25	32	3

Nota NC = no consume DC = dejó de consumir

La Convención Variaciones en el consumo de productos
1993/1989-1990

Producto	Aumentó	Igual	Disminuyó	NC	DC
Aceite	—	39,0	60,0	—	1,3
Azucar	8,8	56,3	35,0	—	—
Fideos	—	6,3	82,5	3,8	7,5
Arroz	3,8	37,5	56,3	2,5	—
Kerosene	—	41,3	52,5	2,5	3,8
Aguardiente	—	15,0	41,3	33,8	10,0
Detergente	—	55,0	45,0	—	—
Ropa	5,0	23,8	60,0	5,0	6,3
Pilas	—	32,5	56,3	5,0	6,3

LAS ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS

¿Cuál ha sido la respuesta de los campesinos a los cambios en el entorno económico que afectaron su situación? De los estudios de caso realizados extraemos las siguientes modificaciones y/o reajustes en las estrategias productivas de los campesinos

Anexo 3a
Acomayo Realización de actividades no agropecuarias, 1993

Actividad	Frecuencia	Porcentaje
Albañilería	18	34
Comercio	12	22,6
Comercio y pesca	2	3,8
Comercio y artesanía	1	1,8
Artesanía	2	3,8
Pesca	1	1,8
Molinería	1	1,8
Molinería y comercio	2	3,8
Carpintería	1	1,8
Transporte	1	1,8
Gasfitería	1	1,8
Molinería y comercio	2	3,8
Albañilería y pesca	1	1,8
Albañilería y carpintería	1	1,8
Albañilería y panadería	1	1,8
Empleado	1	1,8
Otros	5	9,4
Total	53	100

Nota Las frecuencias se refieren al número de familias con uno o más miembros realizando estas actividades

Valle Sagrado Realización de actividades no agropecuarias

Actividad	Frecuencia	Porcentaje
Comercio	12	40
Artesanía	7	23
Transporte	2	6,6
Empleado público	3	10
Panadería	1	3,3
Carpintero	1	3,3
Otros*	4	13,8
Total	30	100

* Incluye Engorde de ganado, profesionales, zapatero

– *Ampliación y/o intensificación de las actividades no agropecuarias* (artesanía, comercio, albañilería, etcétera), realizadas generalmente fuera de finca³⁵ Este cambio se dio de manera significativa en la cuenca de Pomacanchi y en los valles de La Convención, y en menor medida en el Valle Sagrado En las comunidades de Ocongate, probablemente debido a su relativo aislamiento y escaso dinamismo económico, la importancia relativa de las actividades como la artesanía y el comercio no se ha visto mayormente alterada para las familias

– *Ampliación y/o intensificación de las migraciones temporales* La disminución en la capacidad de compra campesina (ingresos) provocada por el ajuste de 1990 incrementó la venta de trabajo asalariado en los mercados zonales y regionales En las comunidades de Ocongate, hasta antes de 1988-89 las migraciones temporales eran casi inexistentes, a raíz de la fuerte disminución en el precio de la fibra y el ajuste económico de 1990, los campesinos empiezan a migrar mayormente a los lavaderos de oro de Madre de Dios y a la ciudad del Cusco, a fin de conseguir ingresos complementarios Nuestros datos estiman que un 19% de las familias campesinas envían migrantes temporales cada año³⁶ En La Convención muchos pequeños agricultores pasan de demandantes a ofertantes de trabajo asalariado nuestros datos estiman que el 21% de las familias tienen algún miembro que trabaja como asalariado temporal en la propia agricultura o en la construcción, lo cual es nuevo y está asociado a la crisis de los productos de exportación En Pomacanchi se produce una expansión de las migraciones temporales (el 41% de las familias tienen migrantes que van más hacia Madre de Dios y Cusco)

– *Cambio en el patrón de cultivos* (valles de La Convención) Producto de la inestabilidad y el deterioro de sus precios, se observa que la importancia relativa de las plantaciones de exportación (café principalmente) tiende a disminuir en favor del cultivo de las frutas y otros productos orientados al mercado interno, así como también de la coca Es el caso de los productos de panllevar (yuca, uncucha, frijol), a los cuales los agricultores han aumentado su dedicación (ver cuadro anexo 3b) Estas producciones se destinan mayormente al autoconsumo

Junto a estos cambios, durante los años difíciles (1991 a 1993) los productores de ese valle tendieron a sustituir el trabajo asalariado prove-

35 Denominamos ampliación cuando hay campesinos (padres, madres, hijos) que incursionan por primera vez en la realización de estas actividades, la intensificación hace referencia al aumento en el tiempo dedicado a dichas actividades por parte de campesinos que ya las realizan

36 Este dato parece subestimar la dimensión de las migraciones temporales, ya que un estudio amplio y detallado sobre estas en Ocongate realizado por el CIPA (1992-93) estima en 32% las familias con migrantes temporales Pero más del 50% de las familias consiguen ingresos salariales tanto en los mercados zonales como en los regionales

Anexo 3b
La Convención Variación en la dedicación a los cultivos
Campaña 1992-93/1989-90

Cultivos	Mayor	Igual	Menor	Frecuencia
Cafe	18,7	22,6	58,7	75
Coca	32,1	28,3	39,6	53
Cacao	21,1	44,7	34,2	38
Achiote	14,3	57,1	28,6	21
Naranja	39,8	53,7	7,3	41
Platano	43,5	56,5	—	23
Tomate	88,9	11,1	—	9
Panllevar	40,0	40,0	20,0	80

mente de la sierra por la mano de obra familiar y el conseguido a través de la práctica del *ayni*, la misma que en años anteriores tenía una importancia marginal en la zona. En vista de que el aumento de precios ocurrido en 1994 fue pasajero, es bastante probable que el resurgimiento de estas formas de trabajo se mantenga actualmente.

— *Persistencia en el cultivo del maíz acompañada de una diversificación agrícola* orientada al mercado es la tendencia que se observa en la agricultura del Valle Sagrado. Se persiste en el maíz blanco porque este cultivo aún mantiene ventaja en términos de rentabilidad relativa, sobre todo para las explotaciones agrícolas de mayor tamaño (con superficies mayores a las 2 o 3 Ha). La diversificación se produce, sobre todo, en medio de la pequeña agricultura (menos de 2 Ha), la que practica una agricultura bien intensiva. Estos campesinos están experimentando nuevos cultivos que rotan con el maíz choclo o la papa, tales como las fresas, pimentón, acelgas, coliflor, espinacas, orégano e incluso flores que tienen mejores precios.

CONCLUSIONES

— En el periodo estudiado se observa una caída generalizada de los precios agropecuarios reales en porcentajes que van del 40 al 60% respecto al año previo. Una lenta recuperación de estos precios empieza en 1993. Por su parte, los precios reales de la canasta de consumo campesina, luego de aumentar inmediatamente después del ajuste, también disminuyen a partir de 1991, la magnitud de esta disminución varía entre el 30 y el 50% respecto del año previo, situación que se halla bastante asociada al atraso cambiario.

Como resultado de las tendencias anteriores de los precios en el Valle Sagrado y en la cuenca de Pomacanchi se produjo un deterioro considera-

ble de la capacidad de compra campesina (del orden del 20%) En Ocongate –zona predominantemente ganadera– se observa una recuperación y mejoría de este indicador en 1993 Los campesinos de La Convención, por su parte, se hallan en una situación intermedia con un deterioro en su capacidad de compra del orden del 9%

– Contrastados con la opinión de los campesinos sobre su situación económica, estos resultados deben ser matizados En términos generales, en todas las zonas de estudio la mayor parte de los campesinos (el 59%) considera que su situación económica se vio deteriorada después del ajuste Sin embargo, el análisis comparativo por zonas permite ver que en las zonas «más afectadas» de acuerdo con el análisis de los precios relativos (Valle Sagrado y la Cuenca de Pomacanchi), se registran porcentajes menores de campesinos que consideran que su situación económica ha empeorado (50% en promedio), mientras que en Ocongate y La Convención, donde la capacidad de compra muestra mayor mejoría, el promedio es mayor (68%) La explicación de esta diferencia tiene que ver con la capacidad de respuesta de los productores de cada zona y su vinculación al mercado

– En general, la actividad agrícola sufrió un deterioro de precios más acentuado que la ganadería, de ahí se puede deducir que la capacidad de compra se contrajo más en las zonas predominantemente agrícolas y, sobre todo, en las que el maíz, la papa, cebada, trigo y habas son importantes (Acomayo, Valle Sagrado) Pero también vimos que estos efectos negativos en la capacidad de compra no fueron generalizados, pues hubo algunos campesinos que, disponiendo de una buena dotación de recursos y acceso fácil al mercado, tuvieron la posibilidad de revertir esa adversidad experimentando cultivos más rentables (Valle Sagrado) o dedicándose al engorde de ganado (Pomacanchi) Son ellos los que vieron mejorar su situación económica entre 1991 y 1993

– El análisis por zonas muestra que las respuestas campesinas frente a las modificaciones en los precios relativos fueron diferenciadas En el Valle Sagrado, espacio donde predomina una agricultura comercial del maíz, los productores no han disminuido el uso de insumos modernos a pesar del fuerte incremento en sus precios reales En cambio, en la cuenca de Pomacanchi (donde el uso de fertilizantes en los años ochenta era casi generalizado) se produjo una disminución sustancial en el uso de estos insumos

Se observa claramente que los agricultores del Valle Sagrado optaron por persistir en la agricultura manteniendo sus avances tecnológicos y diversificando sus cultivos (sobre todo los pequeños) En Pomacanchi, en cambio, se retorna hacia una agricultura con uso limitado de insumos modernos y se produce un desplazamiento de una parte de la mano de obra hacia la realización de actividades no agropecuarias como estrategia para obtener ingresos adicionales

– Sobre todo en La Convención, se observan algunos cambios en el patrón de cultivos y en la asignación de los factores de producción induci-

dos por los cambios en los precios relativos, los campesinos desplazaron sobre todo la mano de obra del cultivo de café hacia otros cultivos como las frutas, hortalizas, la coca y los de panllevar que ahora tienen mayor importancia que antes de 1990. Se confirma así, para este caso, la hipótesis de que en el corto y mediano plazo –y bajo ciertas condiciones– se producen procesos de reasignación de los factores de producción (mano de obra y tierra) inducidos por los cambios en los precios relativos. En las demás zonas este cambio es menos evidente.

– Ante el deterioro en la capacidad de compra provocado por el ajuste, los campesinos respondieron reduciendo el consumo de productos industriales y agroindustriales adquiridos en el mercado, en contraparte, las ventas de ganado aumentaron en todas las zonas, las ventas agrícolas se incrementaron para los productos más comerciales y de menor peso en el autoconsumo (cebada, habas) y disminuyeron o permanecieron igual en productos con mayor peso en el autoconsumo (maíz, papa). Este comportamiento se dio en las zonas donde predominan economías campesinas semimerchantiles (Pomacanchi). En el Valle Sagrado las ventas agrícolas se mantuvieron. En La Convención los campesinos buscaron defender su consumo a base de productos cultivados en sus parcelas. Nuestros datos indican, además, que en 1993 no se observa una recuperación en los niveles de consumo, aun cuando la capacidad de compra «teórica» mostró signos de recuperación.

– Salvo en la cuenca de Pomacanchi, los campesinos de las zonas estudiadas producen, en mayor o menor medida, bienes transables y no transables. En los valles de La Convención, la inestabilidad y deterioro de los precios de los productos exportables está provocando cambios en el patrón de cultivos hacia la producción de no transables, no obstante la magnitud de dichos cambios que encuentran su límite en las características del medio natural y en el tamaño del mercado regional, entre otros. En el Valle Sagrado se persiste en el cultivo del maíz blanco (transable), junto a una diversificación agrícola con base en hortalizas y nuevos productos orientados al mercado del Cusco y Arequipa. En Ocongate se persiste en la ganadería extensiva porque, en buena cuenta, el medio natural no les ofrece otras posibilidades, aunque hay evidencias de que, producto del deterioro en el precio de la fibra de alpaca, se está procesando un cambio en la estructura del hato ganadero que sustituye alpacas por ovinos.

Los resultados anteriores son concordantes con el hecho de que entre 1990 y 1993 la rentabilidad relativa de los bienes exportables parece haberse reducido tanto por la caída en las cotizaciones internacionales como por el retraso cambiario. En consecuencia, estaríamos ante la paradoja siguiente: que el modelo económico «proexportador» que implementa el gobierno actual está promoviendo, en la práctica, la producción para el mercado interno, pero con niveles de precios relativos deprimidos.

– El análisis comparativo por zonas permite ver que las respuestas productivas de los productores agrarios dependen, entre otros, de tres

factores a) de las condiciones en que se da su articulación con el mercado (cercanía a él, vías de comunicación, información de mercados), b) del grado de mercantilización de las economías de los productores agrarios, y, c) de las características de la base productiva (calidad de tierras y clima, infraestructura de riego, tecnología) Siendo así, no es extraño que Ocongate sea la zona donde menos cambios se perciben, mientras que el Valle Sagrado y La Convención aparecen como las zonas con mayor dinámica productiva. La situación de Acomayo aparece como intermedia.

La conclusión anterior sugiere algunas ideas importantes para el diseño de políticas y acciones de desarrollo rural: a) los campesinos tendrán mayores incentivos para producir a precios competitivos cuando tengan mayor y más fácil acceso a los mercados para vender sus productos y comprar insumos, lo cual muestra la importancia de las inversiones en el mantenimiento, ampliación y construcción de las vías de comunicación, 2) los campesinos obtendrán mejores precios por sus productos cuando tengan a su disposición información de precios y mercados en forma oportuna y a bajo costo, lo cual les permitirá tomar mejores decisiones, y, 3) los productores muestran mayor capacidad de responder a las oportunidades y exigencias del mercado cuando disponen de una buena base productiva, lo que implica, fundamentalmente, inversiones en infraestructura de riego, conservación de suelos y transferencia tecnológica.

Notas metodológicas

1. Para el análisis de los precios relativos

- Utilizamos dos fuentes de datos a) precios recogidos en las propias zonas de estudio (Ocongate y La Convención) por los estudiantes tesistas, y, b) precios del INEI-Cusco (para el Valle Sagrado y Acomayo) Los precios agropecuarios son precios mayoristas (como proxy de precios en chacra) y los precios de los productos industriales y agroindustriales son precios al consumidor

- Para la construcción de los índices de los precios reales agropecuarios y de los precios reales del consumo se consideró la importancia relativa de los principales cultivos, crías y bienes de consumo en las estructuras de la producción agrícola, pecuaria y del consumo campesino. Cada uno de estos índices resulta así de la suma ponderada de los índices de los productos y/o bienes considerados

- El deflactor que utilizamos para convertir los precios nominales en reales fue construido a partir del índice de precios al consumidor, rama alimentos y vestido

- El periodo considerado para el estudio de precios va de 1989 a 1993. Los índices se calculan en referencia a un «año previo» (inmediato anterior al ajuste de 1990), que en este caso fue agosto de 1989-julio de 1990

2. Para el análisis de las respuestas campesinas

- Se aplicaron un total 307 encuestas distribuidas en las cuatro zonas de estudio del siguiente modo: cuenca de Pomacanchi, 99 familias, Ocongate, 65 familias, La Convención, 75 familias, Valle Sagrado, 68 familias. La definición de estos tamaños de muestra se realizó, para cada caso, a partir de las características del universo

Con este estudio no pretendemos llegar a conclusiones generalizables a la región del Cusco, se trata, más bien, de ofrecer, con base en estudios de caso, un análisis comparativo de realidades heterogéneas que forman parte del agro cusqueño

- La selección de las familias encuestadas se realizó de manera aleatoria

- Para obtener los datos de las variaciones en las ventas, en la producción y en el uso de insumos, entre 1989-90 y 1993 recurrimos a la memoria de los encuestados. Habiendo transcurrido sólo tres años, y por la forma en que los campesinos respondieron, consideramos que el grado de confiabilidad de los datos es bueno

José Lazarte

LA SITUACIÓN DE LAS CAJAS RURALES DE AHORRO Y CRÉDITO

Las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito¹ –creadas legalmente en agosto de 1992– surgen como una alternativa de intermediación financiera en el campo. A la fecha, son quince las entidades de este tipo que operan como parte del sistema financiero nacional. Localizadas en las tres regiones naturales del país (seis en la costa, cinco en la sierra y cuatro en la selva), operan bajo el control de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).

El propósito de este artículo es aproximarnos a la situación de esta nueva modalidad de intermediación. Para ello, lo hemos dividido en cinco partes. En la primera damos cuenta del marco legal y del proceso de formalización de las iniciativas. En la segunda examinamos la cobertura crediticia al sector agrario. En la tercera analizamos su participación en el mercado de depósitos. En la cuarta evaluamos su situación económica y financiera. Y en la quinta y última planteamos algunas conclusiones sobre el tema.

Para el análisis de la actividad propiamente dicha y de la económico-financiera, se ha procesado la información publicada por la SBS desde junio de 1994 hasta diciembre de 1995, última referencia estadística. El examen –no obstante lo amplio de la data– se sustenta en indicadores agregados y de cada Caja, añadiéndose como referencia los resultados de la banca múltiple –antes denominada banca comercial– y el sistema de cajas municipales.

MARCO LEGAL Y PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LAS INICIATIVAS

Con la promulgación del DL 25612 el 1º de agosto de 1992 –Régimen de Cajas Rurales de Ahorro y Crédito– se constituye el marco legal que

1 En adelante cajas rurales o simplemente cajas.

autoriza la organización y funcionamiento de estas entidades, las mismas que adquieren la personería jurídica de sociedades anónimas, están facultadas para captar ahorros y depósitos a plazo en su ámbito de operaciones y forman parte del fondo de seguro de depósitos. A ellas se pueden aplicar, en general, las normas que rigen a la banca múltiple. El marco legal citado —emitido en 1991² por la SBS— dio vuelta a la intención de organizar cajas rurales de «crédito», «artesanales» y «comunales», modalidades que se remontaban a la década de los setenta y que contaban inclusive con normatividad específica en materia de organización, funcionamiento y operaciones. Éstas se constituían como asociaciones —en consecuencia, sin fines de lucro—, no estaban facultadas para captar ahorros y sólo podían prestar su propio capital y el de terceros siempre que este último proviniese de operaciones de endeudamiento.

El DL 770 —Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros—, promulgado el 30 de octubre de 1993, incorpora en forma plena a las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito³, caracterizándolas, sin embargo, como «entidades», categoría que también comprende a las cajas municipales, cooperativas de crédito autorizadas por la SBS y ahora —por extensión— a las EDPYME, en tanto que en el rango de «empresas» se ubica a los bancos, financieras y demás compañías que participan en el mercado de capitales y de seguros. La diferencia podría ser sutil, de no ser por el hecho de que en el primer caso se trata de «pequeñas» economías de escala facultadas para operar en diez de las veintiséis operaciones previstas para la banca múltiple.

La idea de constituir cajas rurales empieza a materializarse, en un principio como asociaciones, en 1991, sin embargo, es sólo en el primer semestre de 1992 que se observa un mayor grado de organización de grupos promotores, incentivado por el Ministerio de Agricultura y los gobiernos regionales en vista de la desactivación del Banco Agrario (BA). El proceso se consolida con la promulgación del DL 25612.

El cuadro 1 presenta el estado general de las cajas rurales hasta la fecha —primera quincena de abril de 1996—, cuyo número asciende a veintiocho. Dos características saltan a la vista. De un lado, el tiempo utilizado para la constitución de aquellas que actualmente están en operación —desde que el expediente ingresó a la SBS— es muy largo: diecinueve meses en promedio. De otro, 45% de las iniciativas pendientes para culminar el proceso ante la SBS (entre las que se encuentran aquellas con certificado de organización) tienen pocas probabilidades de materialización, dado el tiempo transcurrido. La lenta maduración de los expedientes se habría debido a que

2 Nos referimos a las Resoluciones 626 y 671 de octubre y noviembre de 1991.

3 La anterior Ley de Bancos (DL 637), de abril de 1991, reconocía la existencia de Cajas Rurales de Crédito sin embargo, las dos únicas referencias las hace en el sentido que estas no pertenecen al Fondo de Seguro de Depósitos (artículo 239) y que se rigen por la legislación que les es propia (cuarta disposición transitoria).

Cuadro 1
Perfil general de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito a abril 1996

	Inscrito tramite ante la SBS	Certificado de organizacion	Certificado de funcionamiento	Inicio de operaciones	Meses empleados para obtener			
					(1)	(2)	(3)	
I	Con autorización de funcionamiento							
1	Del Sur	Agosto 92	Noviembre 93	06 12 93	8	7	1	16
2	Tumbay	Febrero 93	Febrero 94	01 03 94	7	5	1	13
3	San Martin	Febrero 93	Marzo 94	20 03 94	4	9	1	13
4	Los Libertadores	Septiembre 92	Abril 94	04 05 94	5	12	1	18
5	Valle Rio Apurimac y Eric	Diciembre 92	Noviembre 93	02 03 94	11	5	1	17
6	Senor de Luren	Diciembre 92	Mayo 94	23 05 94	12	5	1	17
7	Quillabamba	Diciembre 92	Octubre 94	02 11 94	10	12	1	23
8	Selva Central	Marzo 93	Octubre 94	02 11 94	9	10	1	20
9	Chavin	Abril 93	Diciembre 94	12 12 94	12	8	1	20
10	La Libertad	Marzo 94	Febrero 95	06 03 95	5	6	1	12
11	Cuzco	Setiembre 92	Marzo 95	22 03 95	9	9	1	18
12	Cruz de Chalpon	Junio 93	Marzo 95	27 03 95	11	10	1	21
13	Cajamarca	Setiembre 92	Febrero 94	03 04 95	5	13	1	19
14	Miguel Grau	Mayo 93	Octubre 93	10-04-95	5	18	1	23
15	Mantaro	Diciembre 92	Enero 94	02 08 95	13	18	1	32
II	Con autorización de organización							
1	Los Chankas	Agosto 92	Junio 93		10			
2	El Porvenir	Mayo 93	Mayo 94		12			
3	Jiragon Majes	Diciembre 92	Mayo 94		17			
4	Maranon	Marzo 93	Junio 94		15			
5	Los Aymaras	Octubre 92	Noviembre 94		25			
6	Andrés Bello Cuzcos	Junio 93	Diciembre 94		18			
7	Los Incas	Junio 94	Marzo 95		9			
8	Ucayali	Marzo 93	Abril 95		25			
9	Selva Peruana	Julio 93	Abril 95		21			
10	Huamal	Marzo 94	Julio 95		16			
III	Solicitando autorización de organización							
1	Tumbes	Junio 93						
2	Ucubamba	Marzo 94						
3	Chiclayo	Abril 94						

(1) Certificado de organización a partir de haber entregado el expediente a la SBS

(2) Certificado de funcionamiento a partir de (1)

(3) Inicio de operaciones a partir de (2)

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros 1995

Elaboración propia

– La mayoría de las solicitudes ingresadas a la SBS suscribían el capital social mínimo previsto en el DL 25612 (150 mil soles o el equivalente a 116 mil dólares de agosto de 1992), obligando a que los estudios respectivos justifiquen supuestos que no eran viables (altos índices de captación de ahorros y carteras ficticias de los FONDEAGRO) El resultado fue que la SBS observaba las solicitudes, recomendando un capital inicial de 500 mil soles⁴ que luego fue considerado como mínimo en la ley de bancos de octubre de 1993 Esta dilación –que en algunos casos representó una demora de seis meses para iniciar nuevamente el proceso– pudo haberse evitado si es que, al momento que se le consultó el proyecto del DL 25612, la SBS hubiera sugerido al Ejecutivo el capital mínimo que después recomendaba suscribir a los organizadores

– Las iniciativas canalizadas a la SBS en 1992 y 1993 fueron sensibilizadas, de una u otra forma, por el voluntarismo de los funcionarios de Agricultura y gobiernos regionales que querían a toda costa resultados tangibles para justificar el modelo Los organizadores esperaban que el Estado les transfiriese recursos (FONDEAGRO, FONAFOG, cartera e inmuebles del BA, activos de cooperación técnica, fondo del café, etcétera) para justificar, así, el capital social que no podían asumir, confundiendo el papel promotor del Estado con un negocio privado (como son las cajas rurales)

– En la misma línea anterior, se trató de forzar las decisiones de la SBS –la que, por su naturaleza, goza de autonomía– a partir de la presión política de algunos estamentos del Ejecutivo, contraviniendo inclusive lo establecido por la propia ley de bancos Ése fue el caso de «Los Chañkas» (Andahuaylas), primera organización en obtener, en abril de 1993, el certificado que la acreditaba como caja rural Al no modificar la estructura de posibles accionistas, en virtud de la cual se brindaba propiedad indirecta (cónyuges y parientes), la mayoría de los organizadores abandonó el proyecto, que luego fue anulado por límite de tiempo⁵ También se dio el caso de una caja, actualmente en funcionamiento, que se vio obligada a volver a aprobar y registrar el estatuto social –con la consiguiente demora y costo de oportunidad– porque se daba la figura de «grupo económico», no obstante la observación inicial efectuada por la SBS

– Por último, por lo menos entre 1992 y 1993 la SBS demostró no estar preparada para evaluar estas iniciativas, ya que el marco de su actuación giraba alrededor de empresas bancarias y financieras de envergadura y, además, porque existía una acentuada reserva para autorizar estas modalidades dada la naturaleza de la actividad agraria y el origen –mayoritariamente productores– de los organizadores

4 Modificación que significó incrementar el certificado de depósito que acompaña a la solicitud de autorización de organización de 5 800 a 12 560 dólares, generando costos adicionales a los organizadores

5 El plazo de vigencia del certificado de organización es de dos años

LAS CAJAS RURALES Y EL FINANCIAMIENTO AL SECTOR AGRARIO

Al referirse al crédito agrario y su relación con las cajas, el DL 25612 lo hace en forma implícita, estableciendo que éstas realizan la intermediación financiera en apoyo a la actividad económica que se desarrolla en el ámbito donde operan (artículo 2) y señalando —en la primera disposición final— que los FONDEAGRO serían desactivados el 31 de diciembre de 1993⁶

Las referencias anteriores sugerían, de alguna forma, la prioridad que se le asignaba a las cajas en la atención de los requerimientos financieros del agro, sin embargo, cabe estudiar hasta qué punto tal propósito resulta factible si se consideran la demanda a cubrir y los recursos financieros a disposición

Por el lado de la demanda, el área agrícola potencial para las quince cajas rurales actualmente en operación (véase el cuadro 2) asciende a 590 mil hectáreas⁷ Si tomamos como valor referencial mínimo un promedio de 300 dólares/hectárea para sostenimiento, se determina una demanda financiera de 176 millones de dólares/campaña que se constituiría en el mercado potencial de estas entidades financieras

Desde el ángulo de la oferta de recursos, se debe contemplar el máximo posible de financiamiento a partir del patrimonio efectivo neto del conjunto de las cajas⁸, que posibilita un endeudamiento tope —incluido el total de depósitos de ahorro y a plazo— de hasta diez veces

Según cifras de la SBS, en el momento del inicio de sus operaciones las quince cajas rurales tenían, en conjunto, un capital social de 5 658 miles de dólares⁹ En un escenario óptimo —agenciamiento de líneas de COFIDE y de otras fuentes, más depósitos captados, etcétera—, este capital permitiría una intermediación de 57 millones de dólares que, de colocarse en su totalidad en el sector agrario, representarían el 32% de la demanda financiera —de sostenimiento— estimada

Pero éste no es más que un ejercicio teórico, en la medida que el ritmo de intermediación depende de factores de gestión interna y de mercado, por lo que vale la pena examinar la *performance* real de las colocaciones de las cajas (ver cuadro 3)

El análisis de las colocaciones por sectores de destino en el periodo diciembre de 1994-diciembre de 1995 nos aproxima a tres apreciaciones de carácter general En primer lugar, para los tres registros se observa una

6 Sin embargo, por el Decreto de Urgencia 32-94 se proroga la vigencia de los FONDEAGRO hasta el 31 de diciembre de 1994

7 Que viene a representar el 40% del área sembrada nacional en la campaña 94/95

8 En el inicio de operaciones, el patrimonio efectivo neto es igual al capital social

9 Se ha considerado el capital social de cada una de las cajas al momento de operar —escalonadamente desde diciembre de 1993 hasta agosto de 1995, vease cuadro 1—, aplicándose en cada caso el tipo de cambio de la fecha

Cuadro 2
Área agrícola de influencia de las cajas rurales

Cajas rurales	Sede	Departamento	Área agrícola (Ha) (1)
1 Del Sur	Camana	Arequipa	14 088
2 Selva Central	Chanchamayo	Junin	30 000
3 Tumbay	Huanuco	Huánuco	5 813
4 Quillabamba	Quillabamba	Cusco	60 381
5 San Martin	Tarapoto	San Martin	48 071
6 Los Libertadores de Ayacucho	Ayacucho	Ayacucho	4 826
7 Señor de Luren	Ica	Ica	83 903
8 Valle del Rio Apurimac y Ene	San Francisco	Ayacucho	43 375
9 Chavín	Huaraz	Ancash	95 000
10 La Libertad	Trujillo	La Libertad	25 000
11 Cruz de Chalpón	Chiclayo	Lambayeque	21 000
12 Cañete	Cañete	Lima	22 222
13 Miguel Grau	Piura	Piura	43 750
14 Cajamarca	Cajamarca	Cajamarca	72 000
15 Mantaro	Huancayo	Junin	18 000
Total			587 429

(1) Correspondiente al ámbito de operaciones de cada caja rural
Fuente: Expedientes presentados a la SBS, 1994
Elaboración propia

Cuadro 3
Colocaciones de las cajas rurales por sectores económicos de destino
(Miles de nuevos soles)

Sectores	Diciembre 94 (1)		Junio 95 (2)		Diciembre 95 (3)	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Agricultura	5 405	51,95	11 037	33,85	22 451	41,60
Ganadería	163	1,57	963	2,95	2 985	5,53
Pesquería			338	1,04	45	0,08
Minería						
Industria	81	0,78	581	1,78	997	1,85
Electricidad, gas y agua						
Construcción			48	0,15		0,00
Comercio	3 848	36,95	15 411	47,26	20 862	38,66
Hoteles y restaurantes			3	0,01	114	0,21
Transporte	87	0,84	528	1,62	336	0,62
Instituciones financieras y seguros						
Actividades inmobiliarias empresariales y alquileres			115	0,35	74	0,14
Administración pública y defensa					248	0,46
Enseñanzas					8	
Servicio social y de salud	95	0,91			(6)	
Otras actividades de servicio comunitario			564	1,73	783	1,45
Otros	726	6,98	3 018	9,26	5 071	9,40
Totales	10 405	100,00	32 606	100,00	53 968	100,00

Nota No se incluye información de las CRAC

(1) Selva Central, San Martín y Valle Rio Apurímac y Ene

(2) Chavin y Cañete

(3) Chavin, Cañete, Mantaro

Fuente Superintendencia de Banca y Seguros, 1996

Elaboración propia

variación positiva de 213% de junio de 1994 a diciembre de 1995, de 65% de diciembre de 1994 a junio de 1995 y de 418% entre cada ejercicio culminado. El importante incremento se explica por efectos del ingreso al mercado de dos «paquetes» de cajas: ocho de ellas con impacto en 1994 y las siete restantes en 1995. El segundo aspecto se refiere a la estructura de las colocaciones, destacando dos sectores (agro y comercio) como los más importantes receptores, en conjunto, ambos representan entre el 80 y el 90% de la serie. Por último, el sector agrario, que en un inicio daba cuenta del 52% de las colocaciones, pierde participación en diciembre último, expresando un 42% del total.

El comportamiento que observan las colocaciones al sector agrario —con inflexión hacia abajo en junio de 1995— estaría sugiriendo que, cuando una caja inicia operaciones, el mayor esfuerzo de la gestión crediticia se concentra en la atención de las necesidades agrarias¹⁰. Sin embargo, en la medida que las operaciones avanzan y la administración se internaliza con las reglas de juego del mercado y las exigencias de control de la SBS, el foco de atención cambia hacia actividades de menor riesgo y/o de rápida recuperación, conducentes a mejorar la rotación de los activos monetarios. Nos atrevemos a plantear que, en el mediano plazo —unos tres años aproximadamente—, una vez que la experiencia de las cajas rurales se asiente, sectores como servicios o comercio van a constituirse en los mayores receptores de los créditos de estas entidades.

Antes de pasar a otro punto, resulta conveniente señalar —sólo como referencia— que el volumen total de préstamos otorgados por las cajas rurales en el ejercicio anterior representa el 9% de las colocaciones de la banca múltiple destinadas al sector agrario en 1995¹¹.

PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO

De acuerdo con las normas previstas en la legislación específica, las cajas rurales están facultadas para captar depósitos de ahorros y a plazo del público. De otro lado, la intervención en este tipo de mercado les permite obtener recursos para hacer efectiva la intermediación financiera en favor de las actividades económicas que se desarrollan en sus respectivos ámbitos de operación.

Para medir el grado de incidencia en este mercado se ha procesado la información de la SBS en lo que concierne a la evolución de los depósitos

>

10 La mayoría de los accionistas, al desarrollar su actividad en el sector agrario, se beneficia por el reciclaje inicial del capital social aportado hacia el financiamiento de sus propias actividades —hasta un 5% del mismo como límite—. Asimismo, la mayor expectativa por demanda de créditos se concentra en los productores agrarios, que además han sido sensibilizados por la promoción preoperativa de los organizadores.

11 En 1995 la banca múltiple otorgó préstamos por 265 millones de dólares a la actividad agrícola, que viene a representar el 3,3% del total de sus colocaciones.

captados por la banca múltiple y la de cada caja rural en las respectivas plazas¹²

En el cuadro 4 se da cuenta de la incidencia de las cajas rurales en sus respectivas plazas. En conjunto, la participación ha variado de 2,1% en diciembre de 1994 a 1,1% en diciembre de 1995. Ello estaría demostrando, además de una pérdida de presencia, una escasa penetración en el mercado de ahorros, a pesar de que, como se observa en el cuadro 5, los depósitos en las plazas que operan las cajas rurales evolucionan favorablemente en términos reales (por encima de la inflación), mostrando una expansión conjunta de 39%¹³ en diciembre de 1995 respecto a diciembre del año anterior. En localidades de fuerte dinamismo por efecto de la alta incidencia del cultivo de coca en sus economías (Huánuco, Moyobamba y Tarapoto), que el año anterior fueron objeto de una depresión de precios¹⁴, se constata inclusive una mínima ventaja positiva.

El mínimo índice de captación estaría demostrando, entre otras cosas, que el ritmo de actividad (depósitos/capital social) evoluciona lentamente, llegando en diciembre último a la décima parte del límite de endeudamiento permitido¹⁵, como se puede observar en el cuadro que sigue.

Relación depósitos captados/capital social¹⁶
(Miles de nuevos soles)

	Diciembre 94	Junio 95	Diciembre 95
Depósitos (1)	4 961	12 177	16 452
Capital social (2)	7 404	13 082	16 063
(1)/(2)	0,67	0,93	1,02

El limitado nivel de penetración en el mercado se debería, entre otras razones, a

– La desconfianza de los ahorristas hacia las cajas, sea porque se trata de entidades sin mayor posicionamiento en el mercado o por la asociación

12 Para ser realistas, se está considerando aquellas plazas (provincias) en las que existe oficina de las cajas rurales –principal y agencias– en operación y que difieren, en algunos casos, del ámbito declarado por estas en los estudios presentados a la SBS para solicitar la autorización de organización y funcionamiento.

13 En 1995 la inflación, de acuerdo con el INEI, fue de 10,23%. De otro lado, el aumento de importancia de la captación de depósitos de la banca múltiple se puede medir por intermedio del *ratio* ahorro/PBI, que fue de 4% en 1987 y de 21% el año anterior.

14 En efecto, en marzo de 1995 el kilo de hoja de coca se cotizaba en 1,29 dólares; posteriormente, en junio, bajó a 0,29 dólares, estabilizándose en ese nivel en adelante.

15 A lo que se debería agregar los adeudos contraídos.

16 En términos agregados. Incluye todas las cajas en funcionamiento en la fecha señalada.

Cuadro 4
Participación de las cajas rurales en el mercado de depósitos (*)
(Porcentajes)

	Diciembre 1994	Junio 1995	Diciembre 1995
Cajas rurales			
1 Del Sur	6,09	3,44	7,28
2 Selva Central	1,57	7,32	12,88
3 Tumbay	1,37	1,06	0,83
4 Quillabamba	1,44	1,33	4,12
5 San Martín	0,94	1,42	2,87
6 Los libertadores de Ayacucho	3,50	2,91	2,82
7 Señor de Luren	1,87	2,30	2,24
8 Valle del Río Apurímac y Ene (**)			
9 Chavin	1,31	3,21	4,75
10 La Libertad		0,92	0,42
11 Cruz de Chalpón		0,02	0,05
12 Cañete		1,92	1,84
13 Miguel Grau		0,10	0,41
14 Cajamarca		0,44	1,00
15 Mantaro			0,27
Total	2,06	1,03	1,05

(*) Respecto a su plaza

(**) No existe infraestructura bancaria

Fuente Superintendencia de Banca y Seguros, 1996

Elaboración propia

Cuadro 5
Depositos en las plazas de las cajas rurales
 (Miles de nuevos soles)

Plaza	Diciembre 1994	Junio 1995	Diciembre 1995	Jun 95/Dic 94 (%)	Dic 95/Dic 94 (%)
1 Camaná	10 468	15 463	13 615	47,72	30,06
2 Chanchamayo	12 565	13 530	16 374	7,68	30,31
3 Huanuco	38 355	41 005	44 601	6,91	16,28
4 Quillabamba	12 670	12 532	16 739	-1,09	32,12
5 Tarapoto y Moyobamba	48 425	44 849	54 124	-7,38	11,77
6 Ayacucho	25 719	26 382	33 441	2,58	30,02
7 Ica y Chincha (1)	74 337	130 995	152 016	76,22	104,50
8 San Francisco y Huanta (2)					
9 Huaraz	18 323	21 722	26 278	18,55	43 42
10 Trujillo	337 096	369 309	452 483	9 56	34 23
11 Chiclayo	214 284	253 034	295 558	18,08	37,93
12 Cañete	14 539	18 619	19 663	28,06	35,24
13 Piura	167 498	196 272	248 783	17,18	48,53
14 Cajamarca	38 278	43 677	57 020	14,10	48,96
15 Huancayo	97 502	111 496	108 712	14,35	11,50
Total general	1 110 059	1 298 885	1 539 407	17,01	38,68

(1) Chincha a partir de marzo 1995

(2) No existe infraestructura bancaria

Fuente Superintendencia de Banca y Seguros, 1996

Elaboracion propia

que podría existir con experiencias negativas de captación de depósitos (CLAE, cooperativas de crédito, etcétera)

– La limitada gestión de las cajas –o inclusive una manifiesta tendencia a no comprometerse en obligaciones porque se dispone de líneas de bajo (o nulo) costo para la intermediación¹⁷–, no obstante contar con un segmento cautivo compuesto por los prestatarios

Volviendo al cuadro 4, y como apreciación final sobre el tema, cabe resaltar que, dentro de la tímida tendencia de penetración en el mercado de ahorros por la generalidad de cajas, destacan los casos particulares de la selva central (sede en la provincia de Chanchamayo) y del sur (originalmente sólo en Camaná y recientemente con agencia en la capital de Arequipa), que explican el 13 y 7% de sus plazas respectivamente¹⁸

SITUACION ECONOMICO-FINANCIERA

Para evaluar la *performance* económico-financiera se ha procedido a formular una serie de indicadores –*ratios*– de uso común en el negocio bancario y que la SBS toma en cuenta para el monitoreo respectivo. La información de base se sustenta en los estados financieros –balance general y estado de ganancias y pérdidas– de cada una de las cajas rurales y que, en forma agregada, se presentan como anexos 1 y 2. Los resultados se han formulado para los periodos diciembre de 1994 y diciembre de 1995, y se presentan en el cuadro 6¹⁹. Para fines de ilustración –y para permitir que el lector compare–, se añaden los índices consolidados de la banca múltiple²⁰ y las cajas municipales²¹

INTERMEDIACIÓN

En esta categoría se evalúa la capacidad de agenciamiento y utilización de recursos del mercado –depósitos y captación de líneas de crédito– para su respectiva colocación

17 Este podría ser el caso de Cruz de Chalpón, que actúa en una plaza –Chiclayo– de gran dinámica de ahorros, pero con nula participación (0,05% en diciembre de 1995)

18 En ambos casos la ganancia observada se da a costa de la participación del Banco de Crédito en el mercado. En 1994 esta explicaba, en el caso de Chanchamayo, el 60% de los depósitos, y el 65% en Camaná

19 Los espacios en blanco que se encuentran en las columnas de los indicadores de diciembre de 1994 se deben a que en esa fecha las cajas mencionadas en el margen no se encontraban aun en operación

20 A diciembre de 1995, compuesto por veintitres bancos, con un patrimonio efectivo neto de 1 211 millones de dólares. El banco más pequeño es el del Trabajo. 6 364 miles de dólares de capital social, 12% mayor al de las quince cajas rurales en su conjunto

21 Como sistema, compuesto por trece cajas municipales además de la de Lima, la que, por su antigüedad, responde a una normatividad propia. A diciembre de 1995, su patrimonio efectivo neto total era de 15 340 miles de dólares. La caja más «pequeña» es la de Tacna, con un capital social de 249 mil dólares, 43% inferior al promedio observado por las cajas rurales

En conjunto, las cajas rurales han disminuido su ritmo de intermediación de 92% en diciembre de 1994 a 85% en diciembre de 1995, sin embargo, cabe señalar que si se discrimina a las nueve «antiguas», se determina un índice de 95%, y sólo para las «nuevas», 113%. Con los resultados comentados se puede llegar a la conclusión de que en la tendencia larga las cajas con dos ejercicios a cuentas muestran una mejora en sus niveles de intermediación financiera, que resulta superior a lo observado por los bancos y las cajas municipales

Al apreciar el nivel de intermediación se explicaría el hecho de que, al tratarse de iniciativas con reciente incorporación al mercado, el capital social disponible²² levanta el aún relativo bajo volumen de préstamos, además de que en los inicios la captación de ahorros resulta lenta

De las nueve cajas «antiguas», en tres de ellas el índice mejora, siendo el caso más notable el Del Sur (de 92 a 107%)²³, en tanto que Tumbay es la que, en ambos ejercicios, presta por encima de lo que se agencia en el mercado (más de 100%), situación que se explica por el hecho de que se trata de la caja con mayor capital social inicial (514 mil dólares en diciembre de 1994) y, como consecuencia, con mayor disponibilidad de liquidez en sus comienzos

De las cajas nuevas destaca Cruz de Chalpón (con sede en Chiclayo y en perspectiva de ampliar su radio de acción hacia Jaén, en la selva de Cajamarca) Esta caja nació con su «pan bajo el brazo», pues contó con el apoyo de USAID, que ha transferido recursos por medio de una ONG que cumple la función de bisagra mediante una operación de *underwriting*²⁴ que le permitió aumentar su capital social de 337 mil dólares en junio de 1995 a 1 332 mil dólares en diciembre del mismo año

CALIDAD DE LA CARTERA

La cartera de una entidad financiera está compuesta por los créditos pendientes de recuperación vigentes y atrasados, siendo estos últimos los vencidos a partir del cuarto mes y que se encuentran en cobranza judicial. En el mundillo financiero, el *look* de una empresa depende de la calidad de la cartera de crédito, siendo ésta una referencia importante para conseguir recursos del sistema

En el plano general, en diciembre de 1995 la cartera atrasada de las cajas representa el 13% de las colocaciones (4% en diciembre de 1994). Si

22 A lo pagado se descuentan las inversiones físicas e intangibles necesarias para iniciar operaciones

23 Que se explica por un doble efecto: un incremento del 30% de los depósitos en la plaza y el levantar su participación en el mercado de 6 a 7% (ver cuadros 4 y 5)

24 Operación financiera por la cual se suscribe una nueva emisión de acciones para distribuir las entre el público o los inversionistas institucionales (ver BASURTO, R. *Manual del funcionario de crédito*, 1988)

se agrupa a las entidades «antiguas», el índice de éstas asciende a 20% en diciembre último, en tanto que las «nuevas» se ubican en 3%

Si nos concentramos en las cajas de mayor antigüedad, los casos delicados se encuentran en Tumbay (Huánuco) —que varía de 2,6% en diciembre de 1994 a 55,6% en el mismo mes de 1995— y Valle Río Apurímac (San Francisco, selva de Ayacucho), que pasa de 5,15% a 51,68% en el mismo periodo. En ambas referencias se trata de deficiencias atribuibles a la gestión de la empresa, que involucra a los directorios responsables en ese momento²⁵. Por el contrario, las cajas con la mejor cartera son Selva Central y Quillabamba (en la selva de Cusco), la primera con un nivel de atraso que representa el 3% de las colocaciones, la segunda con 2%

En lo que atañe a las cajas «nuevas», sorprende la precocidad de La Libertad (con sede en Trujillo) que, con nueve meses de vida, arrastra una cartera pesada ascendente al 9% de sus colocaciones.

En conjunto, la calidad de la cartera de las cajas rurales no es buena. Los casos impecables de Quillabamba, Selva Central y, en alguna medida, Del Sur, pasan desapercibidos al considerar a las demás. Es de esperar que, por la salud de estas entidades, la SBS tome, en su momento, las medidas de control apropiadas para el saneamiento del portafolio de préstamos. Por lo pronto, llama la atención que al revisar la información de diciembre de 1995 las provisiones de Tumbay sean menores a las que se observan en setiembre del mismo año, no obstante haberse incrementado, en ese tramo, los niveles de préstamos rezagados. Lo mismo se constata en Valle Río Apurímac, en la que sus provisiones no llegan ni al 2% de la cartera atrasada.

No está demás precisar que la no recuperación oportuna de los préstamos limita el nivel de actividad en la medida que disminuye la rotación de capital, reduciendo, asimismo, los márgenes de gestión en tanto que las provisiones elevan los costos de operación.

RENTABILIDAD

En este rubro se determina la capacidad de generación de excedentes necesarios para capitalizar la empresa y cubrir las expectativas de los accionistas sobre su capital invertido.

En conjunto, las cajas estarían mostrando una ligera recuperación de rentabilidad al pasar de una pérdida del 2% en diciembre de 1994 a una ganancia de 7% en diciembre último, sin embargo, si sacamos del total a las entidades «antiguas», resulta que la rentabilidad agregada de éstas ascendería a 20%, índice que sí es considerable.

25 En el caso de Tumbay, los directivos anteriores se encuentran incurso en proceso judicial (ver *Agronoticias* de abril de 1996), en tanto que Valle Río Apurímac está sujeta a un proceso de reestructuración administrativa a manos de su nuevo directorio.

Las mejores *performances* se encuentran en Chavín (con sede en Huaraz), Del Sur, Señor de Luren (con sede en Ica y agencia en Chincha) y La Libertad. Contrariamente, los prospectos deficitarios se ubican en Miguel Grau, Cañete (con ocho y nueve meses de funcionamiento a diciembre último) y Tumbay.

Dos inquietudes para comentar. La primera –relacionada con el tema de la cartera pesada– es que existe una gran probabilidad de que las cajas con problemas de recuperación de préstamos, al margen de los casos extremos como Tumbay y Valle Río Apurímac, no estén efectuando las provisiones debidas, de ser así, ello significaría una disminución del margen financiero y de la rentabilidad como consecuencia de lo anterior.

La segunda se refiere a las expectativas naturales de los accionistas por obtener una retribución por su capital²⁶. Asumiendo supuestos básicos²⁷, estarían obteniendo una rentabilidad actualizada del 14% –ligeramente superior a la tasa alternativa de beneficio, que es del 12%–, lo que podría ser aceptable, sin embargo, al no considerar la provisión de las reservas legales, el índice de rendimiento por capital disminuiría.

GESTIÓN

A este respecto, la finalidad es determinar la calidad de la gestión empresarial desde el punto de vista del manejo de costos en relación a sus ingresos (en la presentación que hace la SBS de los estados financieros establece dos rubros: otros gastos²⁸ e ingresos financieros²⁹).

En el terreno general, los gastos representan el 76 y 53% de los ingresos financieros en diciembre de 1994 y 1995 respectivamente, observándose una disminución. De hacerse más pequeña la muestra –a sólo las cajas «antiguas»–, el índice a diciembre último estaría alrededor del 57%, siempre inferior al registro de diciembre de 1994. La apreciación a este respecto señalaría que las cajas han mejorado su gestión en la medida que aumentan el margen para absorber otros costos de operación y la valorización del capital aportado.

En lo particular, las cajas con mayor eficiencia son La Libertad, Señor de Luren, Los Libertadores (sede en Huamanga, capital de Ayacucho) y

26 Si fuera el caso que las cajas contaran con un capital social considerable, entonces aumentarían los volúmenes de intermediación y, como consecuencia, el tamaño del préstamo nominal que como beneficio indirecto favorece al accionista como sujeto de crédito.

27 Rentabilidad anual de 20% –la tasa observada por las cajas «antiguas» a diciembre 95–, inversión de 200 mil dólares para facilitar la operación, capital social promedio de 377 mil dólares y cinco años de horizonte.

28 Que comprende gastos de personal, gastos generales, honorarios del directorio y varios.

29 Los obtenidos como resultado de la intermediación financiera.

Selva Central, en la medida que sus costos varían desde 32 hasta 49% en relación a sus ingresos financieros. En cambio, la que observa menor eficiencia —y en casos extremos ineficiencia— es, entre las «antiguas», Valle Río Apurímac, que consume el 81% de sus ingresos por actividad de intermediación para cubrir sus gastos base³⁰. En el caso de las cajas «nuevas», es muy preocupante la situación de Miguel Grau, que gasta 52% por encima de sus ingresos financieros y que finalmente explica las pérdidas comentadas en el ítem c)

ALGUNAS CONCLUSIONES

Hasta la fecha —abril de 1996— son quince las cajas que se encuentran en funcionamiento. De los expedientes en espera en la SBS, al menos tres (Ucayali, Selva Peruana y Huaral) podrían constituirse en el transcurso del año. De otro lado, pasada la etapa de promoción activa del Ministerio de Agricultura, todo hace suponer que no existen en los ámbitos agrarios/rurales las condiciones para el surgimiento de otras iniciativas, más aún cuando en algunas plazas del interior del país existe cierta disposición de la cooperación técnica (es el caso de Pampas II en Puno) por institucionalizar sus esquemas de crédito bajo la forma de EDPYME³¹.

En lo que respecta a la participación del sector agrario en la estructura de colocaciones, se observa que las cajas han logrado canalizar —en el mejor momento— poco más del 50%, para luego decrecer y ubicarse alrededor del 40%. En la medida que estas entidades se afirmen en sus respectivas plazas de operación, es de esperar que en el mediano plazo sectores como comercio u otros con ventajas competitivas —como el turismo— aumenten su participación, disminuyendo la importancia del agro. Habría que evaluar con mayor detalle en qué nivel estarían afectando los problemas de formalización de la propiedad³² y el tamaño del predio agrícola³³ en el dinamismo del crédito agrario —especialmente de avío y sostenimiento— por parte de las cajas rurales, toda vez que se observa que para las quince en operación existe una demanda potencial que asciende a 590 mil hectáreas instaladas que representan el 40% del área sembrada nacional.

30 Cabe señalar que la razón principal de ello es la elevada carga de personal (28), que además resulta ser la mayor en el conjunto de las cajas, que acreditan un promedio de 14 personas por entidad.

31 Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa. Creadas por la Resolución de la SBS 897-94, y su reglamento por la 259-95. Hasta la fecha, la única EDPYME en funcionamiento es CREDINPET, en vías de hacerlo esta Fondos e Inversiones Gamarra, actualmente con certificado de organización de la SBS.

32 De acuerdo con el último censo agropecuario, el 76% de las parcelas a nivel nacional carece de título de propiedad registrado.

33 De acuerdo con la fuente anterior, el 55% de las unidades agropecuarias posee extensiones menores de tres hectáreas.

No obstante la evolución favorable del movimiento de ahorros en las plazas donde operan las cajas rurales, éstas, en su conjunto, muestran una débil incidencia, limitándose a captar el 1% del mercado. Razones de posicionamiento en sus ámbitos de acción explicarían parte de la situación descrita, sin embargo, nos atrevemos a señalar que la falta de agresividad de las gerencias es la causa principal de la pobre *performance*, a excepción –tal como se precisa en el texto– de Del Sur y Selva Central. Una hipótesis a ser validada –y para lo cual se debería medir la eficiencia entre las cajas y las oficinas bancarias localizadas en las plazas rurales de las primeras– es la relación que podría existir entre los costos del servicio y los beneficios que se logran con las escalas captadas.

En lo que se refiere a la tendencia observada en la posición económico-financiera de las cajas, queremos plantear tres inquietudes. En primer término, es preocupante el deterioro de la cartera de colocaciones, especialmente de aquéllas que inician operaciones antes de 1995 y cuyo efecto inmediato va a ser la paralización de los créditos de COFIDE –si es que ya no es así–, principal fuente de financiamiento. Un segundo aspecto, en parte relacionado con el anterior, es el efecto que acarrea la doble combinación de altas provisiones y elevados costos operativos en los resultados de gestión que, en promedio³⁴ para las cajas de mayor antigüedad, es del 20% y que, de mantenerse, no estaría compensando el costo de oportunidad de los accionistas. Finalmente, se debe observar el sobredimensionamiento de los gastos de administración en por lo menos cuatro de las cajas más antiguas (Tumbay, Quillabamba, Valle Río Apurímac y Chavín), que, de mantenerse, afectará los niveles de capital de trabajo.

34 Hacemos la salvedad de que la rentabilidad estimada –a nivel global– puede disminuir en la medida que se observa que algunas cajas no han efectuado las provisiones suficientes.

Cuadro 6
Indicadores de evaluación
(Porcentajes)

Cajas rurales	Intermediación (1)		Calidad de cartera (2)		Rentabilidad (3)		Gestión (4)	
	Dic 94	Dic 95	Dic 94	Dic 95	Dic 94	Dic 95	Dic 94	Dic 95
Del Sur	92,20	106,59	3,68	5,99	0,14	29,00	74,18	53,79
Selva Central	136,22	92,83	0,00	2,99	-2,46	14,09	95,06	49,34
Tumbay	112,91	106,78	2,58	55,61	0,27	-8,81	55,01	73,01
Quillabamba	133,33	97,50	0,00	2,20	-0,70	1,25	112,50	67,17
San Martín	82,67	86,48	3,68	11,11	0,09	4,82	58,56	54,08
Los Libertadores	85,29	92,53	0,40	24,44	7,60	16,16	54,81	43,71
Señor de Luren	90,82	84,71	0,00	14,99	-19,64	21,93	91,10	38,33
Valle del Río Apurimac y Ene	68,21	99,68	5,15	51,68	-5,63	14,72	137,11	80,64
Chavin	87,60	87,36	18,05	12,59	7,64	58,88	84,17	61,46
La Libertad		53,55		9,23		16,97		31,66
Cajamarca		110,69		0,42		3,79		59,63
Cañete		93,70		0,00		-12,84		97,12
Miguel Grau		81,33		5,25		-24,79		152,13
Cruz de Chalpon		236,90		3,99		0,39		62,42
Mantaro		104,12		0,00		5,73		59,39
Sistema cajas rurales	91,81	84,79	4,41	12,78	-2,05	7,25	75,87	53,37
Banca comercial	64,50	68,84	7,00	4,82	12,88	23,16	57,31	46,03
Sistema cajas municipales	86,31	87,23	11,15	10,80	33,73	45,52	56,91	62,14

(1) Colocaciones/(depósitos + adeudos)

(2) Cartera atrasada/(cartera atrasada + cartera vigente)

(3) Utilidad neta del ejercicio/(patrimonio efectivo neto-utilidad neta del ejercicio)

(4) Otros gastos/total ingresos financieros

Fuente Superintendencia de Banca y Seguros, 1996

Elaboración propia

Anexo 1
Consolidado del balance general de las cajas rurales ajustado por inflacion
(Miles de nuevos soles)

	Junio 1994 (1)	Diciembre 1994	Diciembre 1995
I Activo	13 555	30 964	102 209
– Disponible	4 167	5 291	14 324
– Fondos interbancarios			
– Inversiones	175	912	9 106
– Colocaciones	4 709	17 039	61 677
a Cartera vigente	4 694	16 413	54 792
b Cartera atrasada		(132)	(1 142)
c Provision para colocaciones		(132)	(1 142)
– Bienes realizables y adjudicados	615	1	24
– Activo fijo	464	2 280	4 170
II Pasivo	8 828	23 231	80 318
– Depositos	1 835	4 961	16 452
– Fondos interbancarios			
– Adeudos y otras obligaciones finan	4 004	13 597	56 292
– Otros pasivos	2 964	4 404	6 580
– Provisiones	25	269	994
III Patrimonio	4 727	7 733	21 891
– Capital social	4 483	7 404	16 063
– Capital adicional y en tramite	262	485	4 550
– Reservas		1 796	
– Resultados acumulados	20	(11)	(298)
– Resultado neto del ejercicio	(38)	(162)	1 480
IV Pasivo + patrimonio	13 555	30 964	102 209
Cuentas contingentes deudores	667	1 865	4 361
Avales y cartas fianzas y otras contin	867	1 865	4 361
Cuentas de orden deudoras	1 189	11 981	82 191
Valores en cobranza y otras cuentas	11 322	48 109	194 901
Tipo de cambio contable	2,19	2,19	2,31

Nota Hasta mayo de 1995 se incluyen cifras historicas de Los Libertadores

(1) Tumbay y San Francisco corresponden a cifras historicas

Fuente Superintendencia de Banca y Seguros, 1996

Elaboracion propia

Anexo 2
Consolidado del estado de ganancias y pérdidas de las cajas
rurales ajustado por inflación
(En miles de nuevos soles)

	Junio 1994 (1)	Diciembre 1994	Diciembre 1995
I Total ingresos financieros	401	2 715	14 515
- Ingresos financieros M/N	391	2 173	7 348
- Ingresos financieros M/E	10	542	7 167
II Total gastos financieros	64	908	4 028
- Gastos financieros M/N	63	719	1 143
- Gastos financieros M/E	1	189	2 885
III Resultado financiero (I-II)	337	1 807	10 487
IV Total otros ingresos	46	644	1 703
- Otros ingresos M/N	46	563	709
- Otros ingresos M/E		81	994
V Provisiones y depreciaciones	10	214	1 469
VI Otros gastos	385	2 060	7 747
- Personal	166	897	3 435
- Generales	217	1 081	3 835
- Honorarios del directorio	2	64	287
- Varios		18	190
VII Utilidad y/o pérdida antes de impuestos	(12)	177	2 974
VIII Resultado por exposición a la inflación	(26)	(285)	(767)
IX Impuesto a la renta		54	724
X Utilidad y/o pérdida neta	(38)	(162)	1 483

Nota Hasta mayo de 95 se incluyen cifras históricas de Los Libertadores

(1) Tumbay y San Francisco corresponden a cifras históricas

Fuente Superintendencia de Banca y Seguros, 1996

Elaboración propia

Geoffrey Cannock

EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LA INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA EN LA PAPA

La demanda mundial de productos agrícolas crece a ritmos comparativamente menores que la de otros sectores económicos, porque, de acuerdo con la Ley de Engel, a mayores niveles de ingreso menor la proporción que se destina al gasto en alimentos. Por ello, y por el menor requerimiento de materias primas por unidad de producto manufacturado, es de esperar que los precios relativos de las materias primas disminuyan.

Este argumento sirve de base para sostener la inconveniencia de invertir en mejorar la productividad en el sector agrario, afirmándose, en cambio, la opción por hacerlo en otros sectores, con el objetivo de cambiar la estructura productiva del país hacia actividades que muestren mejoras en los términos de intercambio comerciales.

Sin embargo, la experiencia internacional muestra que han sido precisamente los esfuerzos por aumentar la productividad y la producción de los sectores primarios —entre ellos, la agricultura— los que han permitido la diversificación de la economía hacia otras actividades. La visión pesimista sobre los efectos del cambio técnico en la agricultura sostiene que éste tiene impactos negativos sobre los ingresos de los pobres rurales, dada la naturaleza de la demanda y oferta de productos agrícolas, en otras palabras los beneficios del cambio técnico son capturados únicamente por los consumidores, en tanto que los productores pierden ingresos netos debido a la caída de los precios fruto del incremento en productividad.

La reducción del ingreso de los pobres rurales, atribuida al cambio técnico, se ha debido en realidad a otras políticas no ligadas a la productividad que han afectado negativamente a los pobres¹.

1 BINSWANGER, H P y J VON BRAUN «Technological Change and Commercialization in Agriculture: Impact on the Poor», en M Lipton y J Van Der Gaag, editores *Including the Poor*. Washington, D C Banco Mundial, 1993.

En una economía abierta, los cambios en la productividad externa originan una reducción paulatina de los precios internacionales, lo cual presiona hacia abajo los precios internos de los productos agrarios. La mejor manera de enfrentar esta tendencia es la promoción de la innovación en la agricultura. De lo contrario se origina una pérdida en la competitividad de los productos transables agrarios, lo que presiona la balanza comercial, genera una devaluación y/u origina un proceso de aumento de la protección a través de la política comercial. Ello, a su vez, eleva los precios internos pero a costa de una pérdida de bienestar para los pobres urbanos y para aquellos pobres rurales que son compradores netos de alimentos transables.

Es importante recordar que los productores agrarios también son altos consumidores de alimentos como proporción del gasto total. En este sentido, mejoras en la productividad en los productos agropecuarios benefician también a los pobres rurales, quienes pueden, así, adquirir sus alimentos a menores precios.

De acuerdo con la ENNIV 94, el gasto en alimentos representa el 73,5% del gasto total para los hogares pobres de la sierra rural, mientras que para el promedio del país es de 49,4%. Es más, hay que notar la importancia de lograr aumentos en productividad en aquellos alimentos que tienen una mayor incidencia en el gasto familiar de los hogares en la sierra rural, en particular en los pobres extremos. Así, alimentos producidos por los propios hogares campesinos —como los tubérculos y lácteos— tienen una incidencia importante, pero es destacable además el peso de alimentos importados y/o producidos en otras regiones, como el arroz, el pan, los fideos y el azúcar².

La visión «pesimista» del cambio técnico sostiene también que las mejoras en la productividad empeoran la distribución del ingreso: aquellos que adoptan primero el cambio técnico —los que tienen mayores recursos— son los que se benefician, debido a que quienes lo hacen después reciben menores precios. Sin embargo, si ese fuera el caso, no sólo el cambio técnico origina una mejora en el ingreso real de los hogares rurales a través de la reducción de los precios de los alimentos, sino que también son importantes los enlaces del mercado laboral. Un crecimiento del sector agropecuario puede aumentar las remuneraciones del sector y elevar así el costo de oportunidad del trabajo para las actividades no agrarias. Por otro lado, no ser los primeros en adoptar el cambio técnico no implica necesariamente que se es ineficiente y que se afecta la seguridad alimentaria de los pobres, dado que se evita precisamente los riesgos de una innovación técnica que puede fracasar.

2. Notese que proteger productos como el arroz y el azúcar puede tener efectos regresivos, en la medida en que estos son alimentos importantes para los más pobres del Perú.

En suma, dado que la principal fuente de ingresos de los hogares rurales andinos está estrechamente relacionada con el sector agropecuario, no es posible erradicar la pobreza sin un proceso de cambio tecnológico en el agro acompañado de la creación de empleo en actividades no agrarias. Este proceso de cambio técnico es necesario no sólo para lograr mejores niveles de vida, sino también para que el desarrollo sea sostenible y pueda enfrentar con éxito la presión hacia la baja de los precios de alimentos en los mercados internacionales fruto del cambio técnico que implementa el resto del mundo.

A pesar de lo expuesto, aún no se toma plena conciencia de la importancia del cambio técnico como estrategia de desarrollo rural. Este trabajo apunta a estimar las bondades de invertir en la investigación y asistencia técnica, especialmente para un cultivo como la papa.

METODOLOGÍA

Los métodos para la evaluación *ex-ante* de los gastos en investigación y asistencia técnica se basan en el análisis de los cambios en los excedentes a los productores y consumidores en los mercados relevantes.

Diversos autores han desarrollado modelos para estimar los beneficios netos de la investigación agraria³.

Las principales contribuciones metodológicas de este trabajo son a) considera precios de eficiencia para la evaluación económica, es decir, sin distorsiones, lo cual evita obtener resultados sesgados originados por la política económica, b) toma en cuenta tanto la investigación como la asistencia técnica⁴, y, c) no sólo reporta el beneficio social sino también muestra la dinámica de las variables endógenas en las situaciones con cambio técnico y sin él. Es importante enfatizar la importancia de la

3 Para un resumen de dichos modelos, ver NORTON, G W y J DAVIS «Evaluating Returns to Agricultural Research: A Review», *American Journal of Agricultural Economics* 1981 pp 685-699. Miller y otros (MILLER, G, J, ROSENBLATT y L. HUSHACK «The Effects of Supply Shifts on Producers Surplus» *American Journal of Agricultural Economics* 1988 pp 886-891) analizan en detalle las implicaciones de los diversos supuestos en los resultados empíricos. El trabajo se basa en el modelo desarrollado por ROSE, F «Supply Shifts and the Size of Research Benefits: Comment», *American Journal of Agricultural Economics* 1980, pp 834-837, y en GANOZA, G V y G W NORTON *Beneficios de la investigación y extensión agrícola en el Perú*. Lima: INIPA, 1986. Serie Notas Agroecómicas n° 13-86.

4 Los estudios estándar sobre los beneficios de la investigación no toman en cuenta los costos de la asistencia técnica ni los de la transferencia de tecnología. Esto es correcto si las actividades de la asistencia técnica ya existen, es decir, si están siendo ejecutadas, se realicen o no nuevas actividades de investigación. Sin embargo, en el caso peruano, la cobertura y nivel de esfuerzo de la asistencia técnica son inadecuados. Por tanto, gran parte de los gastos en los que se tiene que incurrir para difundir la tecnología son incrementales y hay que incluirlos en el análisis para calcular la rentabilidad de nuevas actividades de investigación.

evaluación de políticas «con versus sin», dado que es un error muy común realizar análisis de políticas sin tomar en cuenta la proyección del escenario «sin» cambio de políticas

El análisis es agregado y nacional. Aun cuando el análisis agregado no recoge los detalles de las decisiones del agricultor en la unidad agropecuaria, permite considerar los parámetros de todo el mercado, lo que es crucial para entender la dinámica del cambio técnico. Por ejemplo, algunos estudios de caso o microeconómicos han hallado brechas de productividad en las zonas campesinas de la sierra asociadas al cambio técnico. Este resultado ha sido extrapolado para sugerir que hay un gran espacio para aumentar la productividad a través de la difusión de la tecnología existente hacia aquellas unidades agropecuarias que poseen condiciones similares. Sin embargo, los parámetros del mercado de la papa imponen restricciones adicionales: si todas las unidades agropecuarias adoptaran la tecnología, la producción resultante no sería absorbida por el mercado al precio prevaleciente en la situación sin cambio técnico.

Por otro lado, el análisis agregado permite recoger los beneficios totales de la investigación: un análisis a nivel del área de influencia local de una estación experimental no recoge las externalidades positivas que algunos resultados de la investigación tienen sobre otras regiones e inclusive a nivel nacional⁵.

Los resultados en términos de las variables de mercado —trayectoria de precios y cantidad de equilibrio, superficie cosechada y rendimiento— se presentan en el gráfico 1.

La evolución de los rendimientos es creciente, de acuerdo con las proyecciones esperadas como resultado de las actividades de investigación y asistencia técnica (ver gráfico 2) y de la curva de adopción. Así, el crecimiento en el rendimiento aumenta de 8 Tm/Ha hasta 15,1 Tm/Ha luego de catorce años.

Una conclusión del impacto del cambio técnico en papa es que el mayor impacto no sólo se refleja en el aumento de la producción sino también en una significativa reducción en el área cosechada, tal como lo demuestran los gráficos 3 y 4.

Así, si bien el aumento de la producción al final del quinto año es poco significativo respecto a la situación sin proyecto, los efectos en mayor producción se materializan en los años posteriores: en el año catorce la producción es superior en 250 000 Tm, 18,8% superior respecto a la situación sin cambio técnico. La tasa promedio de crecimiento anual de la producción es de 0,8% y 1,95% para los primeros cinco y catorce años respectivamente. La alta inelasticidad precio de las curvas de oferta y demanda de papa contribuye a explicar la relativa poca respuesta en la

5 En el anexo se presentan los detalles del modelo utilizado.

Gráfico 1
Evolución del rendimiento

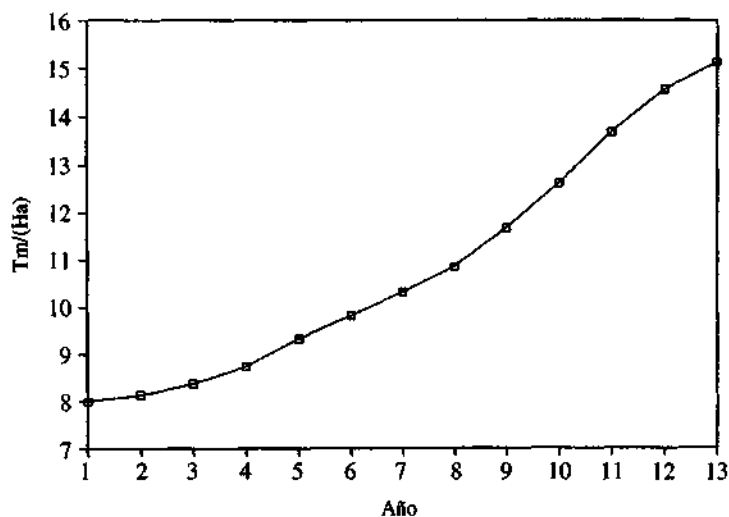


Gráfico 2
Evolución de la producción

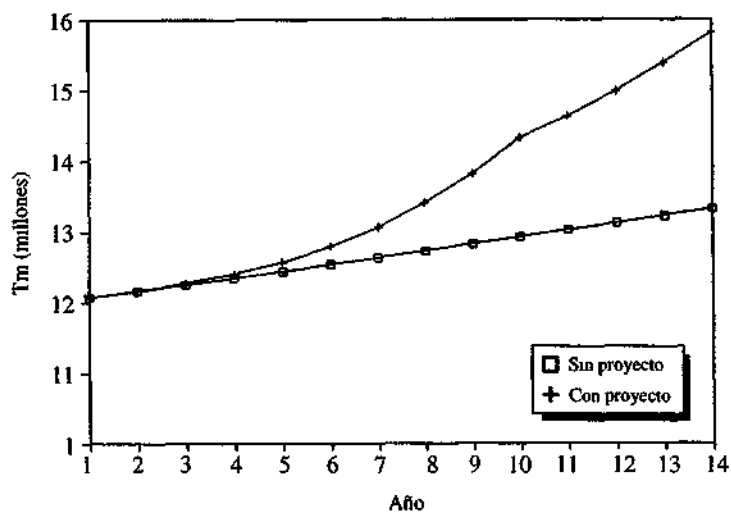


Gráfico 3
Evolución hectáreas cosechadas

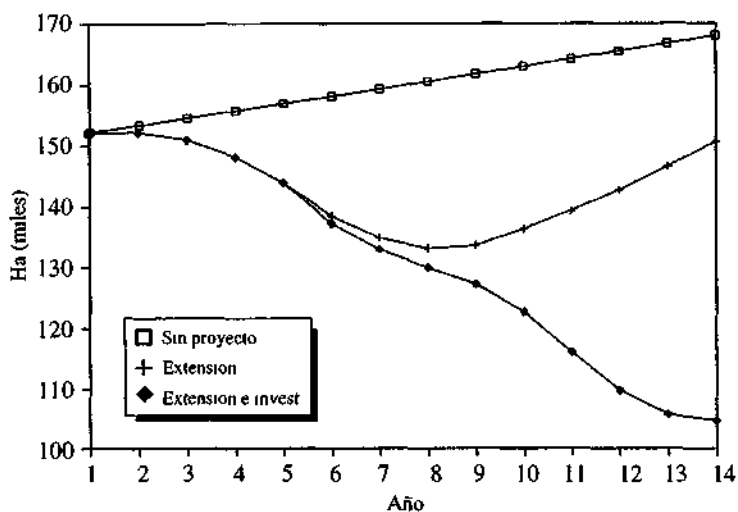
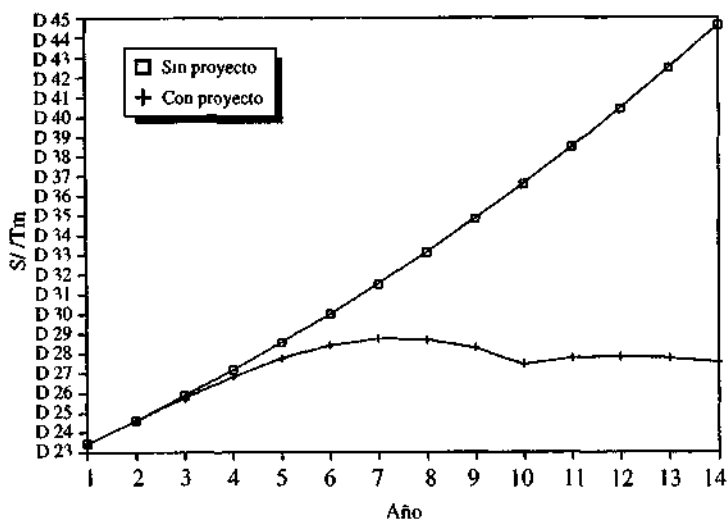


Gráfico 4
Evolución del precio



producción⁶ Sin embargo, el número de hectáreas cosechadas se reduce en aproximadamente 16 000 al quinto año respecto a la situación sin proyecto, mientras que las hectáreas liberadas al final del año catorce son aproximadamente 63 000, 32% menor con respecto a la situación sin proyecto —ésta, por el contrario, deben crecer para acomodar la mayor demanda— Se ha diferenciado en el gráfico el efecto del componente de asistencia técnica del programa —el cual puede transferir tecnologías actualmente disponibles desde el primer año— del componente investigación En este hipotético caso, si no se realizara mayor investigación y aumentara la producción al mismo ritmo, se requeriría incorporar nuevamente mayores hectáreas a partir del año ocho del proyecto

Es importante notar los beneficios adicionales que podrían resultar de una menor presión sobre el recurso tierra, especialmente en la zona de la sierra Se ha estimado que el 58% de las tierras utilizadas para la agricultura en esa región carece de tal vocación, lo cual produce erosión y pérdidas de suelo importantes⁷

La tendencia de menor superficie cosechada confirma la evolución de la superficie cosechada en papa en los últimos años Por ejemplo, la caída en el área sembrada de papa en los últimos veinte años ha sido de aproximadamente 100 000 Ha El proyecto liberaría 45 000 Ha adicionales al final de catorce años

La evolución esperada en el precio de la papa sigue una trayectoria creciente en la situación sin proyecto, fruto de la mayor expansión de la demanda sin adopción tecnológica (ver gráfico 5) Con el proyecto el precio tiene una trayectoria creciente, pero menor hasta el séptimo año, cuando se inicia una trayectoria descendente hasta el año diez, en que se estabiliza a un nivel superior al actual En los primeros años, el traslado de la demanda es mayor al traslado de la oferta producto de la actividad de asistencia técnica Sin embargo, a partir de la mayor adopción tecnológica los precios caen Con los nuevos resultados de la investigación la oferta crece a la par que la demanda, estabilizando el precio de la papa a un nivel significativamente menor a la situación sin proyecto (42% menor)

Los criterios de rentabilidad aplicados en la investigación, asistencia técnica y transferencia en la papa resultan en una tasa interna de retorno (TIR) de 59% y un valor presente neto (VPN) de S/ 110,2 millones⁸

6 Un cálculo ingenuo hubiera dado un aumento de un millón de Tm de papa al final del año catorce, calculado como superficie actual por el aumento en el rendimiento 140 000 Ha x 7,1 Tm/Ha

7 Ver FELIPE-MORALES, C «La organización en el uso del suelo y el agua de la sierra del Perú», en *Estrategias para el desarrollo de la investigación agropecuaria en la sierra sur del Perú* Lima FUNDEAGRO, 1990

8 Soles a precios de eficiencia de mayo de 1993 El factor de conversión de la divisa se calcula en 1,18

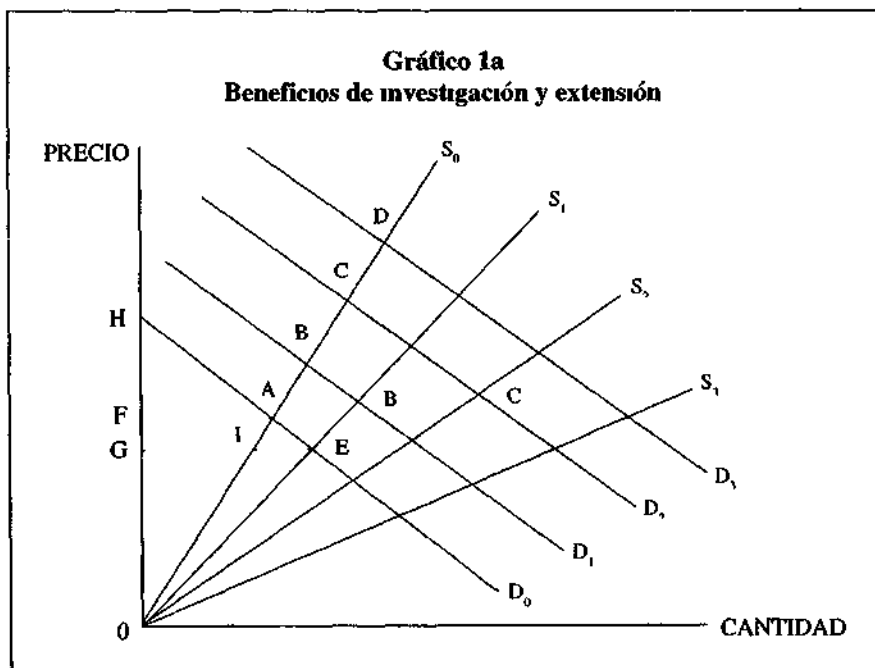
El VPN del cambio en el excedente del productor (CEP) resulta en S/ 76,1 millones, mientras que el VPN del cambio en el excedente al consumidor resulta en S/ 53,9 millones, obteniéndose un beneficio total de S/ 130 millones. Cabe resaltar que del CEP se ha deducido el costo total de la asistencia técnica a partir del quinto año, lo cual implica que es viable económicamente el pago del 100% del costo de asistencia técnica por parte de los agricultores.

CONCLUSIONES

El trabajo ha evaluado el impacto esperado del cambio técnico en un cultivo no transable como la papa, el principal producto agrícola de la región andina del Perú, haciendo uso de los parámetros de este mercado —v.g., elasticidades de oferta y demanda, producción y precios iniciales, niveles de autoconsumo, tasas de crecimiento del ingreso per cápita y de la población— y teniendo en cuenta, además, los programas de investigación y de transferencia de tecnología. Los resultados obtenidos son: a) el beneficio económico de la investigación y asistencia técnica de la papa es altamente atractivo, b) tanto los consumidores como los productores se benefician, a pesar de que las elasticidades son inelásticas, c) el mayor impacto del cambio técnico no sólo se refleja en el aumento de la producción, sino también en una significativa reducción en el área cosechada debido al incremento en el rendimiento promedio por hectárea de papa, d) la alta inelasticidad precio de las curvas de oferta y demanda de papa contribuye a explicar la relativa poca respuesta en la producción, e) la evolución esperada en el precio de la papa sigue una trayectoria creciente en la situación sin cambio técnico, fruto de la mayor expansión de la demanda. Con cambio técnico, el precio tiene una trayectoria inicial creciente pero luego muestra una trayectoria descendente, f) son importantes los beneficios adicionales que podrían resultar de una menor presión sobre el recurso tierra, especialmente en la zona de la sierra, y, g) los agricultores estarían dispuestos a pagar por la asistencia técnica.

Anexo

En el gráfico 1a se presentan los principales conceptos del método de evaluación tomando como ejemplo un bien no transable como la papa. En el periodo inicial el mercado se determina por las curvas de oferta S_0 y D_0 . El punto de equilibrio es el punto A, con lo cual el excedente al consumidor es el área HAF, mientras que el excedente al productor es el área FAO. Supongamos ahora que se introduce un cambio técnico que traslada a la derecha la curva de oferta hacia S_1 —ya sea por un aumento en el rendimiento o por una reducción en los costos— sin que exista un crecimiento en la demanda. Se obtiene entonces que el equilibrio estará dado por el punto E, donde se constata un menor precio (baja de OF a OG) y una mayor producción. El aumento en el excedente al consumidor está dado por el área FAEG, mientras que el excedente al productor se incrementa en el área IEO pero pierde el área FAIG (a favor del consumidor, por la reducción en precios). Por lo tanto, el beneficio neto incremental del cambio técnico para la sociedad en su conjunto está dado por el área AEO. Nótese que no necesariamente el incremento del excedente al productor es positivo.



Supongamos ahora que la demanda se expande anualmente de D_0 a D_1 , y así sucesivamente hasta D_3 . Nótese que la trayectoria de los puntos de equilibrio estará dada por los puntos A, B, C y D. La tendencia en los precios es claramente creciente en ausencia de cambio técnico con la

presencia de una demanda en aumento. Sin embargo, si los productores aumentan su productividad anualmente de S_0 a S_1 y así sucesivamente hasta S_n , la trayectoria de los puntos de equilibrio estará dada por los puntos A, B', C' y D' . Los niveles de precios son menores mientras que la producción es mayor respecto a la situación sin cambio técnico. La trayectoria en los precios dependerá de la magnitud del traslado de la demanda respecto a la oferta —si la oferta se traslada más rápidamente que la demanda, entonces los precios tenderán a disminuir— y de las elasticidades de precios de las curvas de oferta y demanda. Nótese también que el aumento de la demanda implica un mayor beneficio de la investigación y transferencia. Así, para el año uno se tiene que del beneficio neto incremental total ($BB'O$), el área $BB'EA$ se origina debido al crecimiento de la demanda.

Hay que resaltar también que los excedentes netos anuales para la sociedad son los siguientes

Año	Área
1	$BB'O$
2	$CC'O$
3	$DD'O$

Es decir, los beneficios anuales de la situación con cambio técnico respecto a la situación sin cambio técnico son acumulativos.

En términos algebraicos, el modelo de evaluación económica es el siguiente

$$CET = 0,5 Rk_0 Q_0 (1 + Zn) \quad (1)$$

$$CEC = ZQ_0 P_0 (1 + 0,5 Zn) \quad (2)$$

$$CEP = CET - CEC \quad (3)$$

donde

CET Cambio en el excedente total

CEC Cambio en el excedente al consumidor

CEP Cambio en el excedente al productor

P_0 Precio inicial

Q_0 Cantidad inicial

k Cambio proporcional vertical en la curva de oferta debido a una reducción en costo. El valor de k se estima como el cambio en rendimiento dividido por el cambio en costos

e Elasticidad precio de oferta

- n Valor absoluto de la elasticidad de demanda
El valor de Z está dado por

$$Z = \frac{ke}{e + n}$$

En el caso de la presencia de autoconsumo, característica importante para el caso peruano, el CET se mantiene igual pero la distribución de los beneficios entre productores y consumidores (urbanos) cambia a favor de los productores de acuerdo con las siguientes ecuaciones

$$CECA = ZQ_0P_0(1 + 0,5 Zn) - Q_0(1-r)P_0Z \quad (4)$$

$$CEPA = CEP + Q_0(1-r)P_0Z \quad (5)$$

donde r% es el porcentaje de la producción destinado al mercado

Para efectos de proyectar la demanda del producto, se utiliza la siguiente relación

$$v = p + \beta y \quad (6)$$

donde

v Tasa de crecimiento de la demanda

p Tasa de crecimiento de la población

β Elasticidad ingreso del producto

y Tasa de crecimiento del ingreso per cápita

Para efectos de calcular los precios y las cantidades de equilibrio cuando existe desplazamiento de la demanda, se estiman primero los precios que hubiesen resultado dado un desplazamiento de la demanda pero sin un desplazamiento de la curva de oferta. Estos valores se calculan de acuerdo con

$$PI_0 = P_0 \left(1 + \left(\frac{v}{(n+e)} \right) \right) \quad (7)$$

$$QI_0 = Q_0 \left(1 + v - \left(\frac{vn}{(n+e)} \right) \right) \quad (8)$$

donde PI_0 es el precio sin desplazamiento de la oferta y QI_0 es la cantidad de equilibrio sin desplazamiento de la oferta

Para calcular, entonces, CET, CEC y CEP se utilizan los valores de PI_0 y QI_0 en las fórmulas (1), (2), y (3) en el caso que no hay autoconsumo, o (1), (4) y (5) en el caso de autoconsumo

Finalmente, se calculan los criterios de inversión tasa interna de retorno (TIR) y valor presente neto (VPN) de acuerdo con

$$\sum_{t=0}^n \frac{CET_t - (CI_t + CEXT_t + CEE_t + CTRAN_t)}{(1 + TIR)^t} = 0$$

$$VPN = \sum_{t=0}^n \frac{CTS_t - (CI_t + CEXT_t + CEE_t + CTRAN_t)}{(1 + r)^t}$$

donde

CI Costo de investigación

CEXT Costo de asistencia técnica

CEE Costo de las estaciones experimentales (inversiones y gastos operativos)

CTRAN Costo de transferencia (inversiones y gastos operativos)

r Tasa de descuento, asumida en 12% anual

Todos los costos se expresan en soles a precios de eficiencia⁹

Las estaciones experimentales y las actividades de transferencia de tecnología tienen un alcance multiproducto. Para efectos de calcular dichos costos por producto ha sido necesario prorratarlos de acuerdo con los siguientes criterios

a Programas de investigación no ligados directamente a productos agrarios y productos no evaluados. Se tomaron en cuenta los gastos de investigación propuestos por el INIA para el Programa de Investigación de la Papa. Sin embargo, existen programas de investigación que no tienen un impacto directo sobre cultivos y crianzas en particular, pero que contribuyen indirectamente a la investigación de cultivos y crianzas como los Programas de Recursos Genéticos y Biotecnología, Recursos Naturales Renovables, Control Integrado de Plagas, y Forestales.

Por otro lado, de la información sobre la asignación del esfuerzo de todos los programas de investigación por estación experimental proporcionada por el equipo técnico del INIA es posible inferir la importancia presupuestal de cada estación por programa y de los productos que éstas priorizan.

A partir de dicha información y del valor bruto de la producción de los productos bajo la cobertura de las estaciones experimentales, se elaboró una matriz de distribución de gastos de programa a cultivos. Dicha matriz se aplicó al presupuesto de gastos operativos de los programas de investigación para distribuir dichos gastos por cultivo.

9 Los precios de eficiencia utilizados fueron los calculados por CANNOCK, G «Priorización de la investigación agropecuaria y evaluación ex-ante del programa de inversiones», en *Programas de reformas y fortalecimiento de los servicios agropecuarios* Lima: Gobierno del Perú/Banco Interamericano de Desarrollo, 1993 (mimeo).

b Costos de las estaciones experimentales y del programa de transferencia. Luego se calculó una matriz de distribución de costos de estaciones experimentales a cultivos. Con dicha información se distribuyeron los gastos de las estaciones experimentales (operación e inversión) y del programa de transferencia (operación e inversión) por cultivos, entre ellos la papa.

c Costos del programa de asistencia técnica. Se utilizó información de costos de asistencia técnica por grandes regiones naturales. Dichos costos se distribuyeron por cultivo de acuerdo con la superficie a ser atendida.

La información utilizada para evaluar el beneficio neto para la papa es la siguiente:

Valores de las variables para la papa

Variable	Dato	Fuente
Q_0 (Tm)	1 197 767	OIA-MAG
P_0 (S/ /Tm)	0,223	Cannock
e	0,15	Grados
n	0,37	Grados
β	0,64	Amat y Curonisy
p	2,0%	Supuesto
y	1,0%	Supuesto
r	0,65	ENahr
k_e	0,167	Calculado
k_i	0,19	Calculado
v	2,64%	Calculado Eq (6)

Se ha calculado dos k uno que captura los beneficios de las actividades de asistencia técnica para la tecnología ya desarrollada para el INIA (k_e) y otro que se refiere a los beneficios de la investigación adicional apoyada por el programa de investigación (k_i).

Para efectos de estimar k_e , se obtuvo la información por parte de los técnicos del programa y del INIA sobre el aumento esperado del rendimiento de las actuales 7,93 Tm/Ha a 10,5 Tm/Ha en cinco años.

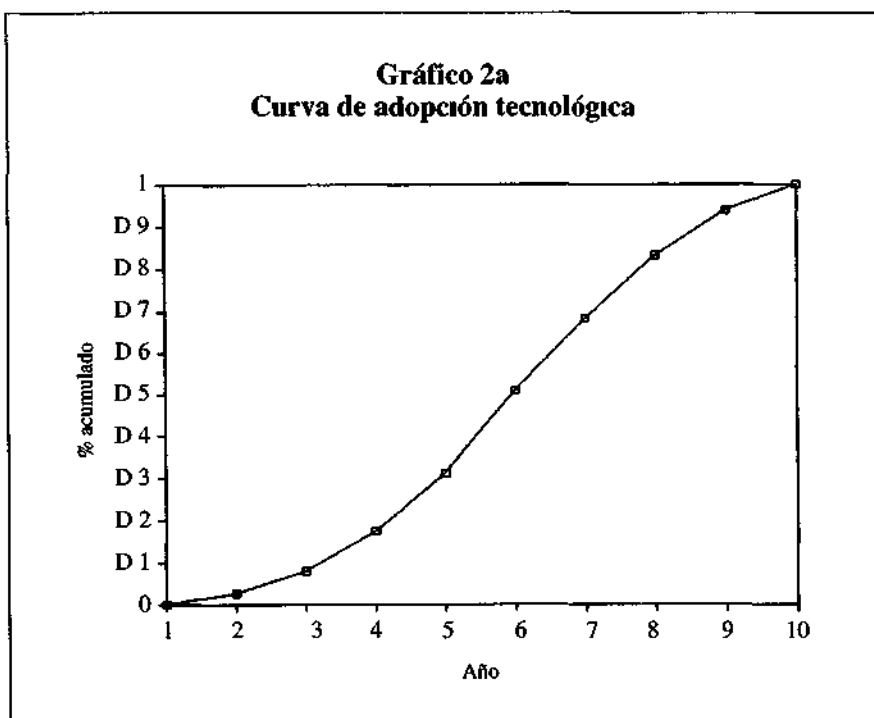
Se calculó el costo marginal de producir papa (CMGP) restando el costo de la tecnología media del paquete tecnológico del INIA de aquella hallada por Cotlear para la tecnología tradicional de papa en la sierra. El costo marginal se multiplicó por el aumento esperado en el rendimiento r (2,57 Tm/Ha) con lo cual se halla el aumento en costos (ΔC) de pasar de la tecnología tradicional a la meta esperada de rendimiento (10,5 Tm).

Así, k_e se calcula como

$$k_e = 1 - \frac{\left(1 + \frac{\Delta C}{c}\right)}{\left(1 + \frac{\Delta r}{r}\right)}$$

La curva de adopción tecnológica fue proporcionada por los técnicos de los programas de investigación, la cual se presenta en el gráfico 2a. Nótese que la curva se asemeja a una función logística, lo cual es consistente con los estudios sobre adopción tecnológica.

Para calcular k , se tomó la información de rendimientos esperados del programa de investigación de la papa. Específicamente, los resultados esperados más importantes se refieren al aumento de rendimiento en un 20% por mejoramiento genético, la reducción de las pérdidas poscosecha en campo en 20%, y la reducción en los costos de los pesticidas en un 10%. Así, se estimó que a partir del quinto año se podrá aumentar el rendimiento en un 44%.



Se aplicó entonces un procedimiento similar al seguido para estimar k_0 , con lo cual k_1 resultó en 0,19. La curva de adopción se asumió igual a la de asistencia técnica —una vez que la tecnología está disponible—, pero a partir del quinto año del programa. De esta manera, el horizonte de la evaluación alcanza a tener catorce años.

Francisco Santa Cruz

NOTAS PARA UN BALANCE DE LA REGIONALIZACIÓN EN EL PERÚ

Durante el segundo semestre de 1989 y el primero de 1990, en apretado cronograma, se convocó a elecciones y fueron instalados once gobiernos regionales en el Perú. Ello dio paso a un proceso de descentralización política nunca antes visto en la historia republicana de nuestro país. Dos años después, en el marco de las decisiones del 5 de abril de 1992, el presidente Fujimori, luego de declarar la disolución del Congreso Nacional, disolvió también las asambleas y consejos regionales en funcionamiento, sustituyéndolos por administraciones «transitorias» designadas desde el poder central. Se cerraba así el capítulo de la regionalización establecida a partir de la Constitución de 1979.

La forma abrupta con que se puso fin a los gobiernos regionales y, sobre todo, la general indiferencia —cuando no aprobación— mostrada por la población frente a este hecho, harían pensar que la experiencia regionalizadora ha tenido, para los pueblos del interior del país, una significación en el mejor de los casos marginal. No obstante, un examen más detenido revela otra situación. Tanto por sus serias limitaciones y errores, como por las potencialidades que puso de manifiesto, la regionalización entonces aplicada encierra importantes lecciones y consecuencias en el plano político, económico y social que el país entero debería asimilar, sobre todo ahora que habrá de iniciarse un nuevo ensayo regionalizador, si se atiende a lo dispuesto por la Constitución aprobada en 1993.

¿Cómo entender la regionalización en el Perú? ¿Qué factores condicionaron su naturaleza y desenlace? Aproximar respuestas requeriría partir de la dinámica que han seguido la economía y la sociedad peruanas en las últimas décadas. A su vez, tal esfuerzo tendría que abordarse desde diversas disciplinas y como una tarea colectiva que involucre a los actores que tuvieron participación directa en la regionalización.

El presente documento procura avanzar un trecho en este propósito. Examina el contexto de la regionalización, sus límites y posibilidades y los

rasgos más saltantes en el funcionamiento de los gobiernos regionales creados en el marco de la Constitución de 1979¹

El trabajo asume, de inicio, un marco interpretativo que vincula el fenómeno del centralismo con el patrón de crecimiento seguido en el país. Con esta visión en mente, hemos recorrido las muy variadas explicaciones que ha suscitado la formación de regiones y de gobiernos regionales. Asimismo, hemos contrastado las imágenes, aspiraciones y frustraciones bajo las cuales este mismo proceso ha sido percibido por sus actores directos.

Hay que advertir que, frente a este proceso sin antecedentes en la historia, no existe un modelo teórico debidamente comprobado que dé cuenta de la dinámica que desata la regionalización. Pero en atención a su carácter multideterminado, cabe el esfuerzo por jerarquizar los factores condicionantes, de modo que podamos distinguir cuáles establecieron limitaciones de carácter estructural, y cuáles otros, siendo importantes, jugaron más bien un papel subordinado y más asociado al marco coyuntural o a las actitudes y capacidades de los actores. Con ese criterio se examina, en primer término, el desfase estructural en que objetivamente incurrió la regionalización frente al nuevo escenario y a las tareas propias de la transición hacia una economía de mercado. Se tratan luego otros desajustes vinculados a la inexistencia de regiones históricamente conformadas y a la crisis institucional del país. Se da paso, en las secciones siguientes, al examen de los rasgos básicos del modelo de regionalización aplicado y a la consideración de los elementos del contexto inmediato que incidieron sobre el proceso. Se cierra el balance pasando revista a los principales problemas de gestión que confrontaron los gobiernos regionales como instancias descentralizadas en el ejercicio del poder.

PATRÓN DE CRECIMIENTO Y CENTRALISMO EN EL PERÚ

Distintos analistas coinciden en señalar el contenido fundamentalmente económico del acelerado centralismo que ha conocido el Perú durante los últimos cincuenta años.

Hasta mediados del presente siglo el crecimiento basado en la exportación de productos mineros y principalmente agrícolas (algodón, azúcar) estimulaba una economía más descentralizada. El paso a un patrón basado en la industria sustitutiva de importaciones significó, en cambio, desenca-

1 Este artículo utiliza los resultados de las encuestas, entrevistas y talleres que el CEPES realizó durante 1992 y 1993 en las regiones Inka, Arequipa y Nororiental del Marañón. Como parte de una línea de trabajo dirigida a evaluar el proceso de regionalización, se consultó la opinión de representantes a las asambleas regionales, autoridades elegidas, alcaldes, dirigentes gremiales y de instituciones sociales, funcionarios públicos, profesionales y académicos de aquellos ámbitos regionales. Esto, más nuestra propia relación directa con algunas regiones, nos ha permitido extraer y sistematizar un conjunto de líneas de interpretación que intentan dar cuenta de las características y dimensiones de la regionalización en el Perú.

denar desde los años cincuenta una creciente centralización de recursos económicos y de decisiones políticas, fundamentalmente en la capital de la República. Los excedentes generados por las exportaciones (esta vez principalmente mineras), la creciente urbanización y flujos migratorios hacia Lima y la costa, y la aglomeración industrial en el espacio metropolitano (y en menor medida en las otras grandes ciudades costeras), marcaron la pauta del nuevo curso centralista en el país²

El resto de regiones y ciudades, o permaneció estancado o mantuvo un crecimiento muy inferior al mostrado por el área metropolitana. En este comportamiento desigual jugó un papel decisivo la profunda crisis en que se sumerge la agricultura alimentaria nacional, cuyo mercado se vio drásticamente recortado por la competencia de las importaciones de alimentos promovida por el modelo industrial sustitutivo.

De este modo se produjo en el país un conflicto entre el modelo industrial volcado hacia el mercado interno, es decir, un proyecto «nacionalista» de economía, y la descentralización³. De otro lado, frente a tal conflicto resultaban insuficientes medidas como la mayor ejecución de obras públicas, franquicias tributarias y otros incentivos para trasladar hacia provincias la localización de inversiones y plantas productivas.

Interesa poner de manifiesto el mecanismo esencialmente económico presente en la extraordinaria centralización promovida por el patrón de crecimiento en el caso peruano. Pero este esfuerzo de interpretación debe también abarcar otro problema: ¿qué ocurre con el centralismo cuando colapsa el patrón de crecimiento? Y, en estas condiciones, ¿qué papel puede jugar la regionalización?

La quiebra del modelo de industrialización sustitutiva ha abierto en el país un periodo de transición para redefinir las modalidades de crecimiento. En la presente etapa, las reformas estructurales dictadas por el gobierno aún representan el desmontaje de lo que se ha llamado el «populismo estatista» asociado al viejo modelo, y la introducción del mercado en todos los ámbitos de la economía nacional.

En medio de esta transición, la regionalización en el Perú puede operar como un factor «equilibrador»: a) introduciendo el tema del nuevo papel regulador y promotor del Estado⁴, frente al proyecto que empuja simplemente al repliegue estatal y a la acción sin contrapesos del mercado, b) permitiendo que las políticas públicas tengan la suficiente cercanía y

2 GONZALES DE OLARTE, Efraim *Problemas económicos de la regionalización* Lima IEP, 1989, pp. 9-12. Documento de Trabajo n° 41.

3 IGUÍÑIZ, Javier «Descentralismo y economía», en *Regionalización y gobiernos locales* Lima IPADEL, 1989, p. 51.

4 Se trata de las llamadas «funciones públicas emergentes» (MARTÍN, J. y A. NUÑEZ DEL PRADO *Gestión estratégica, planificación y presupuesto* Santiago ILPES, 1993) vinculadas al establecimiento de reglas de juego estables, el fomento de la inversión, la provisión de infraestructura y servicios, la promoción científica y tecnológica y la regulación del medio ambiente.

especificidad como para actuar sobre realidades y agentes concretos en el ámbito regional y local, de modo de recoger la diversidad del país y promover el despliegue de sus capacidades, y, c) facilitando que la reconstrucción del aparato público se procese en un marco de democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y de asunción por parte de las organizaciones de la sociedad civil de un nuevo protagonismo y responsabilidades

Mediante estas contribuciones la regionalización se hace instrumento de la descentralización y el desarrollo. Particularmente, puede cumplir la función de enlace entre los espacios más atrasados y rurales del país, y los mercados internacionales que exigen una alta competitividad⁵. En este terreno, que es propiamente el de la descentralización económica, la regionalización es capaz de impulsar la creación y expansión de mercados como una forma de ocupación y organización del territorio. De paso, debe considerarse que, en última instancia, los mercados operan como redes socialmente construidas, vinculadas a cadenas productivas con definida localización espacial. En el plano político y administrativo, la constitución de regiones y de gobiernos regionales supone el acopio de poder y la construcción del soporte institucional, necesarios para dicha creación de mercados.

Se espera, en suma, que la regionalización, actuando desde múltiples dimensiones, amplíe las bases sociales, institucionales y organizativas para mejorar la competitividad de los distintos espacios. Se establecería entonces una especial articulación entre economía, política y territorio, con un alto potencial innovativo y movilizador de capacidades para hacer frente a las exigencias del nuevo escenario mundial.

Sin embargo, esta percepción de la regionalización como instrumento de desarrollo y la visión de largo plazo que supone, estuvieron en gran medida ausentes durante la experiencia de los gobiernos regionales. Dicho vacío, más la persistencia de esquemas propios del viejo patrón de crecimiento sustitutivo, incorporados a la concepción de la regionalización diseñada por la Constitución de 1979, se encuentran en la base del desfase estructural y de las limitaciones insuperables que debió enfrentar el proceso al iniciarse la década de los noventa. Tal es el tema de la siguiente sección.

REGIONALIZACIÓN: LOS CONDICIONANTES ESTRUCTURALES

AJUSTE ECONOMICO Y REGIONALIZACIÓN: EL PRIMER DESFASE

Dispuesta por la Constitución de 1979, la regionalización tuvo que procesar, durante la década del ochenta, una etapa de elaboración de normas básicas y de negociaciones entre autoridades nacionales, alcaldes, organizaciones regionales y agrupaciones políticas, como pasos previos a la

5 Ver al respecto SANTA CRUZ, Francisco «La regionalización en el Perú: Impactos posibles sobre el sector rural» *Debate Agrario* 13 Lima CEPES, 1992.

creación legal de las regiones. Durante esta fase el país vio sucederse en el poder a dos gobiernos (Belaúnde y García), presencié el inicio y extensión del fenómeno subversivo, y asistió a la incubación de la más grande crisis económica que ha padecido el Perú en este siglo. Todo ello tenía como telón de fondo la irreversible declinación a la que había ingresado, desde fines de los setenta, el modelo de industrialización sustitutiva.

De este modo, contra lo que hubieran esperado sus mentores, la puesta en marcha de la regionalización se produjo en forma simultánea con el declive final del patrón de crecimiento, la acumulación de factores críticos en lo económico, y el incremento de la inestabilidad en lo político y social. Tales trayectorias desembocaron, a fines de los ochenta, en una no deseada confluencia: la instalación de los esperados gobiernos regionales prácticamente coincidió con el estallido de la hiperinflación y con un exacerbado espiral de violencia política.

Ello trajo consecuencias de suma importancia. En el corto plazo, las regiones y sus gobiernos recién constituidos aparecieron en el medio de una dramática coyuntura: el severo programa de estabilización y la renovada estrategia de lucha antisubversiva aplicadas por un nuevo gobierno nacional. A su vez, ello condujo a una concentración del poder de decisión y de los recursos a nivel central, lo cual configuraba un entorno definitivamente hostil a la regionalización.

Desde el punto de vista del largo plazo, la regionalización se vio confrontada a una encrucijada resultante del agotamiento del patrón de crecimiento anterior, del quiebre del paradigma de un Estado intervencionista y del inicio de un conjunto de reformas orientadas al establecimiento de una economía de mercado. Sin embargo, no era esta transición en sí misma la que debilitaba las posibilidades de las regiones y sus gobiernos. Inclusive, la regionalización podría haber contribuido a atenuar la natural inestabilidad e incertidumbre que acompañan a toda transición histórica. Ello no ocurrió porque, en su propia concepción original (presente en la Constitución de 1979 y en las normas básicas subsiguientes) y en la visión de las principales fuerzas sociales y políticas impulsoras del proceso, la regionalización aspiraba entonces a un modelo de Estado y de economía discrepante del ajuste y las reformas de corte liberal. Apuntar en sentido opuesto a la transición y al ajuste propuestos al país fue entonces el desfase fundamental en el que se vio envuelta la regionalización.

Voluntarismo político vs leyes de la economía

Lo señalado remite, en el fondo, a las relaciones entre economía y política en el campo de la regionalización⁶. Como proyecto político, la

6 La idea es que si el patrón de crecimiento mantiene su vigencia, entonces la política puede ser eficaz para reabsorber las crisis, previniendo caídas o acelerando recuperaciones de la producción e inversión. En cambio si aquel ha agotado sus posibilidades,

creación de regiones y la acción de los gobiernos regionales apareció, objetivamente, como un esfuerzo por prolongar la vigencia del modelo de industrialización históricamente agotado. Buscó «descentralizar» su funcionamiento, intentando reproducir en escala regional aquellos rasgos esenciales. Estado intervencionista, crecimiento «hacia adentro», protección de corte populista⁷

Puede agregarse que, con esta actitud, las fuerzas políticas que conducían los gobiernos regionales (Izquierda Unida y APRA) mostraron un desencuentro con la realidad en dos puntos esenciales: a) desconocieron que el modelo de crecimiento vigente desde hacía medio siglo era el principal responsable del acentuado centralismo existente en el Perú y que, por lo tanto, pretender mantenerlo resultaba incompatible con los postulados descentralistas, y, b) no percibieron que las condiciones para el descentralismo y el desarrollo regional habían cambiado sustantivamente con el nuevo escenario de la globalización de los mercados, la revolución tecnológica y los requerimientos de competitividad. No buscaron, por ello, aprovechar las nuevas «ventanas» de oportunidad abiertas a las regiones.

Así, un balance que procure identificar los condicionantes estructurales que actuaron sobre la regionalización deberá reconocer este conflicto básico entre economía y política como un factor fundamental que trabó el proceso y lo condujo a un desenlace no deseado. La política, en un alarde de voluntarismo muy característico de la gestión gubernamental 1985-90, intentó, vanamente, torcer las leyes de la economía. Esta tensión se tradujo finalmente, bajo la nueva administración iniciada en julio de 1990, en una asunción distinta de prioridades y tareas por parte del gobierno central y de los gobiernos regionales. Se generó una oposición entre reestructuración y reinserción, por un lado, y demandas regionalistas, por otro, es decir, la regionalización «se divorció del desarrollo económico»⁸

tiende a arrastrar en su caída al régimen político que lo acompaña. Desde la política no es ya posible remontar la crisis (terminal) instaurada en el terreno de la economía. Cualquier intento por forzar un curso distinto no es sino un ejercicio de voluntarismo inútil e inclusive contraproducente.

⁷ Véase, por ejemplo, el análisis de Guillen (GUILLEN, Jesús. *La última oportunidad de la descentralización en el Perú*. Lima: IEP, 1995. Seminario de Concertación y Liderazgo), que muestra cómo el documento «Lineamientos para el desarrollo regional de mediano plazo 1991-1995», elaborado por el gobierno de la Región Inka, postula al Estado como agente principal del desarrollo, asignando un papel subordinado y marginal al sector privado.

⁸ DELGADO, Ángel. *Descentralización y Constitución. Una contribución al debate*. Lima: SEGLUSA Editores, 1993, p. 61. Un enfoque similar sobre esta brecha entre la concepción de la regionalización y las necesidades de la reestructuración económica puede encontrarse en SANTA CRUZ, Francisco. «La regionalización en el Perú», ob. cit., GONZALES R. Ernesto. «Reflexiones sobre ajuste estructural y descentralización económica». *Entorno Económico* 40. Lima: CIESUL, 1993, y PAREDES, Oscar. *Modelos de descentralización. Propuestas en debate*. Cusco: Foro Regional Permanente-Región Inka, 1995.

Sin embargo, una justa perspectiva histórica

El periodo de actuación de los gobiernos regionales fue muy breve, pero en esos dos años se produjo, como vimos, una combinación de tendencias estructurales y rupturas de largo alcance, con las urgencias propias de una coyuntura decisiva en la historia nacional. Pero estas circunstancias, más el desfase histórico en que incurrieron los conductores de las regiones, no debiera impedirnos reconocer otros aspectos igualmente relevantes en una visión de largo plazo.

La regionalización iniciada con la Constitución de 1979 representa el intento más acabado, en la historia de la República, de llevar adelante un proceso de descentralización política y administrativa, creando entidades de nivel regional o intermedio con definidas atribuciones de gobierno⁹. Junto con las municipalidades, los nuevos gobiernos regionales dieron contenido al postulado constitucional de hacer del Perú un Estado unitario y a la vez descentralizado. Por ello, aun los críticos de la regionalización no dejan de admitir que se trató de «la política descentralista más ambiciosa y audaz que hemos conocido»¹⁰.

Por los objetivos ambiciosos que se propuso (revertir el centralismo y abrir la vía para un desarrollo equilibrado), la regionalización no podía sino abarcar un horizonte de largo plazo. Habida cuenta del reducido periodo en que operaron los gobiernos regionales, resulta claro que se trató de un proceso apenas embrionario e inconcluso. Durante ese corto lapso, aunque se hubiese corregido el *impasse* político planteado frente al ajuste económico, no podrían haber madurado resultados que, en la experiencia de otros países, demandaron normalmente décadas.

Observando la trayectoria de la República, se percibe la regionalización como un proyecto avanzado de democratización y de reforma del Estado. Al cancelarse los gobiernos regionales quedaron trunca estas potencialidades que empezaban a manifestarse aun en medio de sus desfases y errores.

REGIONES «ARTIFICIALES» Y TERRITORIO EL SEGUNDO DESFASE

Desde un enfoque crítico, se postula que no existen en el país sociedades regionales con identidad cultural e histórica. No hay, por consiguiente,

9 Un examen de la cuestión regional y las políticas descentralistas ensayadas en el país desde 1930 se encuentra en CARAVEDO, Baltazar *El problema del descentralismo* Lima CIUP, 1983.

10 DELGADO, Á. *Descentralización y Constitución*, ob. cit., p. 55. Frente a las críticas que calificaron el proceso de «improvisado» o «precipitado», los defensores de la regionalización argumentan que, por el contrario, «esta es una vieja aspiración de los pueblos del Perú, bloqueada por cerca de doscientos años de vida republicana. Por ello era necesaria una *voluntad política de ruptura*, más allá de los cálculos políticos inmediatos del gobierno que lo hizo» (BARRENECHEA, Carlos «Representatividad y democracia en los gobiernos locales», *Travesía* 4 Lima, 1992, p. 129. Énfasis nuestro).

unidades que puedan actuar como sujetos de la descentralización y receptores del poder transferido desde el nivel central. Es decir, los ámbitos territoriales y administrativos creados por ley a partir de 1988 no contienen sociedades regionales estructuradas y, por lo tanto, no constituyen propiamente regiones. En América Latina, es Boisier¹¹ quien ha desarrollado dicho punto de vista, subrayando que, como característica general en esta parte del continente, las regiones no poseen existencia previa a su conformación por decisión política. Si el origen de las regiones actuales se encuentra en el campo político y no en el de la historia o la economía, para hacer viable el proyecto regionalizador corresponde acometer, *a posteriori*, una estrategia de «construcción social de las regiones».

Para el caso peruano, se ha sostenido que la Constitución de 1979 «contiene un enorme error conceptual al establecer que las regiones se crean por ley. Las regiones las forma la historia en un prolongado proceso y debido a múltiples factores. La ley lo máximo que puede hacer al respecto es reconocer regiones preexistentes a ella»¹². De aquí se derivan lo que el autor denomina «errores capitales» del proceso y el entrapamiento de las regiones artificial y verticalmente creadas.

Pero una cuestión esencial que surge respecto de este punto es el papel de los propios gobiernos regionales en la estructuración del cuerpo social de las regiones. Es decir, habiéndose de hecho producido una transferencia de poder a entidades descentralizadas, el problema era cómo hacer de ese poder una herramienta de estímulo («desde arriba») a la formación de sociedades regionales. De todos modos, dicho esfuerzo no podría haber operado en el vacío. En el escenario de los años noventa no había ni hay posibilidades de conformar exitosamente regiones al margen de las tareas de reestructuración productiva, inserción en los mercados globalizados y reforma del Estado para estos fines.

Este último razonamiento nos permite conectar el enfoque de Boisier (construcción social) con la necesidad de superar el desfase antes mencionado entre creación política de regiones y el nuevo rumbo económico. Podemos deducir entonces que la indiferencia de las elites que condujeron los gobiernos regionales frente a la inexistencia de verdaderas regiones, corría paralela a su desconexión respecto de las exigencias de reestructuración económica. Sin superar esta última brecha, difícilmente habrían podido movilizar a sus sociedades y organizarlas alrededor de una identidad territorial y de un proyecto colectivo de desarrollo.

11 BOISIER, Sergio. «Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos», en *Territorio, Estado y sociedad*. Santiago. Ed. Pehuen, 1991.

12 CARPIO M., Juan G. «Regionalización. La ruta ineficaz», en *Regiones. ¿Sí o no?* Lima. Grupo Propuesta, 1993, p. 79.

Regiones y delimitación territorial: ¿Política o técnica?

La discusión anterior acerca de la viabilidad (y «artificialidad») de las regiones pone sobre el tapete otro elemento esencial: la base territorial sobre la cual aquéllas pueden ejercer sus atribuciones y conducir su desarrollo. En el Perú no cabe subestimar la importancia del territorio, puesto que la historia de los movimientos descentralistas ha mostrado siempre cómo la cuestión territorial envuelve consideraciones de identidad y de posibilidades de distribuir adecuadamente el poder. Sin embargo, tampoco se trata, en el otro extremo, de convertir la demarcación en el criterio supremo que decida el curso de la regionalización.

En busca de una evaluación objetiva, se trata de discernir la naturaleza política y técnica que asumió la demarcación regional. La idea inicial de los constituyentes de 1979 era «mantener la propuesta de regionalización en el plano técnico», encargando al Ejecutivo la definición del número y características de las regiones «a través de un esfuerzo técnico y programador: el Plan Nacional de Regionalización»¹³. Con ello se sustrajo la demarcación regional de la discusión parlamentaria. Se reservó también el pronunciamiento de la población para un momento posterior a la conformación de las regiones. Sin embargo, la experiencia de los años ochenta hizo inevitable que la demarcación desembocase finalmente en un proceso de negociación política entre actores nacionales, regionales y locales; aunque trató de apoyarse en los criterios técnicos elaborados por el organismo estatal de planificación¹⁴.

En cuanto al contenido, lo primero y más importante que hubo de resolverse era la opción entre departamentos y regiones (de ámbito multidepartamental). Esto involucraba, al mismo tiempo, decidir si eran regiones «grandes» o «pequeñas», —y en qué número— las que convenían para un desarrollo descentralizado en el país¹⁵. Los antecedentes inmediatos a la Constitución de 1979 y la evolución política de los años siguientes muestran la complejidad del problema. Desde la década del setenta hubo resistencia de las fuerzas departamentalistas frente a los intentos de redefinir mediante espacios mayores —es decir, regiones— la división administrativa del territorio nacional.

13. GARCÍA DE ROMAÑA, Alberto: «El proyecto de regionalización: Situación y posibilidades», en *Regionalización: Problemas, posibilidades, perspectivas*. Lima: CEDEP, 1989, pp. 61-2.

14. Después del Plan Nacional de Regionalización de 1984, el Instituto Nacional de Planificación elaboró distintas propuestas de delimitación regional (INP: «Alternativas de delimitación regional». Lima, 1987. Mimeo). Las consultas abiertas por el gobierno de García acusaron deficiencias notables respecto a la participación de la población y una tendencia a manipularlas en un sentido favorable a la propuesta del Poder Ejecutivo (PÁSARA, Luis: «Rasgos políticos en la demarcación regional», *Debate Agrario* 6. Lima: CEPES, 1989, pp. 71-2).

15. GARCÍA DE ROMAÑA, A.: «El proyecto de regionalización», ob. cit., p. 67.

A modo de balance, se anota que, por el lado «técnico», la discusión no se ha agotado. Existen argumentos pro-regiones asociados fundamentalmente a la necesidad de reunir en los nuevos espacios una masa considerable de recursos y población con capacidad de contrapesar efectivamente al poder central radicado en Lima. En la orilla departamentalista, en cambio, se otorga mayor valor y se enfatizan los aspectos de homogeneidad, identidad y gobernabilidad, relativamente más accesibles en el ámbito departamental; se destaca, asimismo, la existencia en cada departamento de ciudades con capacidad de articular los respectivos espacios y, por lo tanto, con atributos para ejercer una capitalidad de manera indiscutida¹⁶. Por encima de esta controversia irresuelta, la experiencia misma de los gobiernos regionales puso de manifiesto que pesaron más los conflictos internos, las disputas por las «sedes» o capitales regionales, la falta de cohesión e identidad¹⁷. Se neutralizaron así las posibles ventajas provenientes del tamaño y la acumulación de recursos que representaban las regiones conformadas por agregación departamental.

Nuestra propia realidad ha replanteado el tema de los departamentos. Se discute ahora una revaloración de estos espacios como bases más adecuadas para una descentralización en un nivel intermedio o regional¹⁸. Refuerza esta tendencia el hecho de que el ensayo regionalizador, a pesar de todo, dio origen a seis regiones-departamento (Ancash-Chavín, Arequipa, Loreto, Ucayali, La Libertad y San Martín). Por otro lado, la Constitución de 1993, actualmente vigente, establece que en el futuro las regiones se conformarán a partir del pronunciamiento de las poblaciones departamentales.

Debe evitarse, desde luego, cualquier interpretación que pretenda absolutizar el asunto territorial. La definición política de los límites territoriales de una región, y la elección de su capital o «sede», siendo importantes, se subordinan a otras cuestiones esenciales. Cuánta autonomía de decisión, qué cantidad y calidad de recursos han sido puestos en manos de

16. Una síntesis de los puntos de vista favorables a los departamentos como unidades de la descentralización regional en el Perú puede encontrarse en STECHER, Alfredo: «Los departamentos y la delimitación regional», en *Descentralización, regionalización, microrregionalización*. Lima: CER, 1985.

17. El ejemplo extremo de esta situación lo proporcionó el departamento de San Martín, el que finalmente logró separarse de La Libertad mediante una consulta popular, mostrando así el carácter forzado e insostenible de la región que se propuso formar con ambos departamentos. Otros casos de insatisfacción expresada reiteradamente han sido los de Madre de Dios respecto a la Región Inka y Tacna frente a la Región J.C. Mariátegui.

18. En lo que atañe a los países latinoamericanos, Boisier («Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos», ob. cit., p. 181) advierte la existencia de una corriente cada vez más extendida de «contrarregionalización», es decir, de reposición de las antiguas divisiones administrativas (departamentos en Colombia, Bolivia y Perú; provincias en Argentina; estados en naciones federales como Venezuela, etcétera) como instancias de descentralización histórica y socialmente más legitimadas y consistentes. Ello se produce luego de constatar el entrapamiento de las regiones artificiales creadas por agregación.

las regiones, y cómo se emplean éstos en línea con los nuevos escenarios del desarrollo, son finalmente los determinantes del éxito o fracaso del ensayo regionalista.

EL CONTEXTO DEL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN

Se ha señalado que la regionalización debió coexistir con las circunstancias más complejas que haya conocido el país durante el siglo: hiperinflación, violencia terrorista y crisis de las instituciones. La respuesta a esta grave situación formó parte del contexto que envolvió a los gobiernos regionales.

En primer término, un giro radical en la política económica. La estabilización y el ajuste puestos en marcha por la administración de Fujimori no solamente significaban enfrentar la crisis, sino provocar una profunda alteración en las reglas de la economía y en el funcionamiento del Estado. El modelo económico elegido reposaba en una estricta disciplina fiscal y monetaria, que exigía, a su vez, una total centralización de las decisiones del gasto¹⁹. El recorte drástico de los presupuestos, y la consiguiente mella en la autonomía de los gobiernos regionales y municipales, fue el costo asociado a la nueva economía. Cosa parecida ocurrió con las reformas estructurales, particularmente con la privatización: la señal que necesariamente tenía que emitirse al capital extranjero y a los organismos internacionales era que, en el Perú, las políticas y el patrimonio del Estado se manejaban bajo una autoridad fuertemente centralizada. Y en este empeño por transmitir confianza, el margen de acción de regiones y municipalidades debía contraerse obligadamente —y se contrajo— al mínimo.

Se produjo entonces una paradoja: las reformas (incluyendo la privatización), que en otras experiencias nacionales habían sido vistas como favorables a un curso descentralizador de la economía y del sistema político, en el Perú, en cambio, se conectaron a un estilo de ejercer el poder extremadamente concentrado y vertical. La nula voluntad descentralista del régimen del ingeniero Fujimori se revistió de variados argumentos. La herencia legislativa sobre la regionalización, proveniente del gobierno anterior, fue calificada de excesiva, precipitada y distorsionante. La idea misma de descentralización se identificó, desde las esferas oficiales, con desorden, caos y riesgo para los objetivos de estabilización y pacificación²⁰. En este clima, de por sí hostil a las regiones, no sorprendió el boicot a la acción de los gobiernos regionales: se dejó en suspenso el proceso de transferencia de instituciones, empresas y proyectos, violando la Constitución de 1979 y todo el marco legal de la regionalización. Paralelamente, se

19. En este aspecto el Perú representa uno de los casos extremos a nivel latinoamericano.

20. Véase, por ejemplo, el artículo de Patricio Ricketts en *Expreso* del 21 de mayo de 1995.

retacearon, de manera arbitraria, los desembolsos de recursos presupuestales y las partidas de sus fondos de inversión.

Para completar el cuadro, la escalada terrorista fue utilizada para justificar la designación de autoridades militares en amplias zonas del país declaradas en emergencia, lo que significó invadir las atribuciones de los gobiernos regionales.

Descentralización y crisis institucional

En el plano de las relaciones políticas, se advierte otra brecha de incidencia significativa sobre la regionalización. El enorme esfuerzo que supuso crear y hacer funcionar gobiernos regionales se produjo precisamente en el periodo en que se agudizaba la crisis del sistema de representación política en el país. Crisis que, de otra parte, era el correlato del desplome final del patrón de crecimiento.

Echar a andar el ensayo regionalizador implicaba someter el sistema político peruano a una búsqueda de acuerdos y a un esfuerzo de construcción de instituciones, para lo cual ya no se encontraba capacitado. Al respecto, es útil referirse de nuevo a otras experiencias nacionales de descentralización. Observando el ámbito latinoamericano, von Haldenwang²¹ presenta una visión de «la descentralización entendida como instrumento para la estabilización de un sistema político en crisis». Pero este papel estabilizador supone que los desajustes del sistema político se mantienen dentro de límites manejables: con un sistema económico en funcionamiento, y con actores políticos e instituciones capaces de procesar su crisis, renovarse y abrir una nueva etapa. No era éste el caso peruano de fines de los ochenta, pues: a) la base económica del país estaba derrumbada; b) el Estado, deslegitimado frente a la población y asediado por la crítica escasez de recursos, se debatía en medio de la parálisis; y, c) se agudizaba un curso de desestructuración del sistema político y de la sociedad civil, en el que tradicionales actores mostraban una descomposición, en algunos casos irreversible. Así, de manera inevitable «el descrédito de la clase política y de instituciones como el Parlamento y el Poder Judicial contaminó prematuramente a las experiencias regionales»²².

Las posibilidades de que la regionalización contribuya, en este contexto, a refundar el Estado sobre bases más democráticas, y a la vez eficientes, se bloquearon por el deterioro general de las relaciones sociales. Contradictoriamente, uno de los remedios más reclamados (la regionalización) se convirtió en un factor perturbador que acentuó la enfermedad (crisis del sistema político).

21. HALDENWANG, Christian von: «Hacia un concepto politológico del Estado en América Latina», en *Descentralización y Estado moderno*. Bogotá: FAUS/FESCOL, 1991, p. 228.

22. DELGADO, Á.: *Descentralización y Constitución*, ob. cit., p. 26.

EL MODELO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DE LA REGIONALIZACIÓN

Entendemos por «modelo» el conjunto de objetivos, estrategias y mecanismos que adoptó la regionalización y que, en principio, dieron lugar a una expresión normativa, reglamentaria y operativa. Subyacen al «modelo» las concepciones básicas y los condicionantes estructurales antes mencionados.

Conviene no perder de vista que el modelo como tal es una factura política y una opción entre otras posibles. La regionalización en el Perú no ha sido un curso fatalistamente determinado sino la resultante de intereses, compromisos y acciones que eligieron los actores involucrados. Es posible identificar así las orientaciones que prevalecieron en el proceso.

A nivel jurídico-político primó la idea de conciliar dos atributos del Estado peruano, plasmados en la fórmula que consagra la Carta de 1979: «Su gobierno es *unitario*, representativo y *descentralizado*» (artículo 79). Se asume entonces un modelo de descentralización básicamente administrativo, mientras que es reprimido el carácter político del proceso, al descartarse elecciones generales y directas para nominar a las autoridades regionales²³. El celo centralista de algunos constituyentes pesó más que el espíritu democrático «universal»²⁴. Se redondea esta postura cuando se precisa, en el capítulo correspondiente, la autonomía económica y administrativa (no política) de las regiones creadas por ley, sus recursos, órganos y competencias.

La instrumentación del modelo, remitida al Plan Nacional de Regionalización (PNR-1984) y a la Ley de Bases (LBR-1987), fue utilizada para transitar de un contenido meramente administrativo a otro mayor, en el que se incorpora la dimensión económica y productiva²⁵. Se hizo patente entonces una visión de crecimiento sustentada en la industrialización para el mercado interno, y una óptica «regional» del desarrollo basada en el intervencionismo estatal. El PNR precisó definiciones conceptuales sobre descentralización, y objetivos de desarrollo nacional-regional, bajo la visión planificadora del «crecimiento hacia adentro», propia de la CEPAL y en boga desde los años sesenta para toda América Latina. Otro de los lineamientos (posteriormente muy discutido) fue limitar a no más de doce el número de regiones a crearse en el país.

Por su parte, la LBR estableció el procedimiento para la creación de regiones, definiendo la naturaleza jurídica de sus gobiernos, sus competen-

23. CARAVEDO, B.: «Las regiones ¿descentralizarán el Perú?», *Agenda Regional* 1. Lima: Fundación Ebert, 1992, p. 27.

24. La presencia de tendencias hostiles —o cuando menos desconfiadas— frente a la regionalización era visible en los partidos que dominaban la Asamblea Constituyente. Las actitudes de algunos líderes (Mario Polar y Ernesto Alayza en el PPC, y Luis Alberto Sánchez en el APRA) moderaron, y en algunos casos revirtieron, las propuestas descentralistas más radicales.

25. CARAVEDO, B.: «Las regiones ¿descentralizarán el Perú?», *ob. cit.*, p. 21.

cias, órganos y funciones, régimen económico-financiero y relaciones con los poderes del Estado y otras instituciones.

DESEQUILIBRIOS BÁSICOS DEL MODELO

Carencia de estrategia

Un primer problema se refiere al maximalismo que rodeó la formación de los gobiernos regionales. No hubo la necesaria distinción entre, por un lado, objetivos sólo alcanzables en el largo plazo; y, por otro, las posibilidades inmediatas, dado el contexto adverso y las limitadas capacidades disponibles en las regiones. Dicha confusión implicaba la carencia de una estrategia apropiada para conducir la regionalización a través de una trayectoria realista y viable. Fue evidente, en algunos conductores del proceso, la pretensión de «quemar etapas» y alcanzar, en plazos relativamente cortos, objetivos de desarrollo regional y autonomía plena de las regiones. Descartando la viabilidad de una estrategia basada en el gradualismo y la flexibilidad, se asumió que, por una cuestión de principios, sólo cabía exigir *desde el inicio* el otorgamiento de todas las competencias posibles a los gobiernos regionales²⁶. Observemos que esta postura tiene relación con la desconexión que esas mismas capas dirigentes mostraban frente al imperativo de la reestructuración económica. Una vez perdida la brújula respecto de los escenarios y tareas, tal falta de realismo tenía como correlato la actitud maximalista que hemos conocido.

Se alimentaron entonces desmedidas expectativas en la población y la creencia de que toda regionalización es de por sí descentralista y favorable al desarrollo regional. El bienestar y progreso fueron imaginados al alcance de la mano con sólo formar regiones e instalar gobiernos regionales.

Autonomía limitada

En contraste con la pretensión maximalista de constituir de inmediato gobiernos regionales plenos de competencias, la característica real del modelo era, por el contrario, una limitada autonomía concedida a las regiones. Pero ello no se originaba en alguna estrategia conscientemente gradualista, que prevea una sucesión de etapas de creciente autonomía y objetivos para el largo plazo, etcétera. La autonomía limitada que sancionó

26. Un razonamiento así puede encontrarse en LYNCH, Nicolás: «La reforma democrática», en *¿Cómo cambiar el Estado?* Lima: Grupo Propuesta, 1993. En el caso de algunos dirigentes regionales, a pesar de que sostenían un enfoque «largoplacista» del proceso, no dedujeron de ahí la pertinencia de una transferencia gradual de competencias a los gobiernos regionales. Repitieron, en cambio, el maximalismo respecto de objetivos, instrumentos y plazos (ver, por ejemplo, SALOMA, Adolfo: «La Región Inka y el desarrollo regional». Cusco, 1992. Mimeo; MARQUEZADO, Hugo: *Descentralización en el Perú: Evaluación del gobierno de la Región Chavín*. Chimbote: Ed. Atuspária, 1993).

la Constitución de 1979 representaba, en cambio, un esfuerzo deliberado por recortar los alcances de la regionalización, en nombre de los temores de un centralismo asordinado pero actuante en la propia Asamblea Constituyente²⁷.

Los gobiernos regionales no gozaron de competencias ejecutivas y legislativas consagradas constitucionalmente como originarias y propias. Les fueron reconocidas solamente facultades *delegadas* por el Parlamento Nacional para legislar sobre materias específicas (Constitución de 1979, artículo 266). Por otro lado, se les impuso la condición de simples ejecutores, en sus ámbitos territoriales respectivos, de las políticas sectoriales dictadas por los ministerios y organismos centrales (LBR, artículo 52). Agréguese a ello el poder de veto ejercido por el presidente de la República sobre las normas emitidas por la Asamblea Regional (Constitución de 1979, artículo 267). Esta situación ha sido calificada por algunos analistas como más cercana a un esquema de desconcentración administrativa, que a uno de efectiva descentralización²⁸.

Más aún: el propio texto constitucional promovía una institucionalidad con definida inclinación al centralismo, al favorecer un esquema presidencialista en el ejercicio del poder, y dejar intactas las atribuciones del Poder Ejecutivo central y de los ministerios²⁹. En el Poder Legislativo, el Senado operó también como un freno a la regionalización. Puesto que por mandato constitucional la elección de senadores debía realizarse por distrito nacional mientras no estuviesen creadas todas las regiones, esta Cámara optó por retardar la culminación de ese proceso³⁰.

Se nos revela así una regionalización aprisionada entre las expectativas maximalistas de quienes querían alcanzar todas las competencias y objetivos en plazos cortos; y, de otra parte, la autonomía realmente limitada concedida por la Constitución y las leyes, además de los obstáculos puestos desde la cúpula de los poderes del Estado.

Parlamentarismo y democracia funcional inviables

Una tercera fuente de desequilibrios propiciados por el modelo tiene que ver con el régimen parlamentarista adoptado para los gobiernos regionales. Tal sistema resultaba absolutamente ajeno a las tradiciones políticas del

27. Para un recuento detallado de los puntos de vista y actitudes de los constituyentes de 1979, véase la revisión de los diarios de debates en CARAVEDO, Baltazar: *El problema del descentralismo*, ob. cit.

28. PANIAGUA, Valentín: Entrevista en revista *Apertura* 1. Lima, 1992; PACA, Romeo y Jaime VILLENA: «Aportes sobre descentralización para la nueva Constitución Política», *Agenda Regional* 2. Lima: Fundación Ebert, 1993; ORTIZ, Rolando: «El viejo lastre burocrático», en *Regiones: ¿Sí o no?* Lima: Grupo Propuesta, 1993.

29. PANIAGUA, V.: Entrevista, ob. cit.

30. Véase, sobre el punto, PÁSARA, L. «Rasgos políticos en la demarcación regional», ob. cit., p. 77; y CARAVEDO, B.: «Las regiones ¿descentralizarán el Perú?», ob. cit., p. 24.

país, y no había razón alguna para esperar que funcione en el ámbito regional.

Las consecuencias de su aplicación no pudieron ser más nocivas. En primer lugar, la elección de los presidentes de las regiones, no por votación directa y universal sino por las asambleas regionales, dio origen a autoridades débiles y con estabilidad muy precaria, sometidas permanentemente a la presión de coaliciones a su vez frágiles y sin objetivos de largo alcance³¹. Esta inestabilidad se trasladó, acrecentada, a los secretarios de los consejos regionales (el órgano ejecutivo), que podían ser removidos por la mayoría simple de los asambleístas³². Se proyectaba así la imagen de una asamblea dedicada permanentemente a suscitar conflictos y al bloqueo del gobierno regional. En la percepción popular, los conocidos vicios del parlamentarismo nacional aparecían multiplicados en el medio regional.

No eran éstos los únicos problemas del régimen político de la regionalización. Sin que mediara un sustento amplio, los constituyentes de 1979 optaron por una combinación de democracia representativa y funcional para conformar las asambleas regionales. Éstas quedaban integradas por representantes directamente elegidos (en una proporción no mayor del 40%), por los alcaldes provinciales y por delegados de las instituciones representativas de las actividades económico-sociales y culturales de la región (Constitución de 1979, artículo 264). La composición de las asambleas en tres estamentos implicaba distintas calidades de representación y, particularmente, problemas de acreditación, legitimidad y origen democrático de los delegados funcionales; pues cabe recordar que la crisis, que alcanzaba también a la sociedad civil, había debilitado profundamente su tejido institucional³³.

Dentro del experimento que significó la peculiar conformación de las asambleas, se advierte pues que las fracciones dominantes en la Constituyente de 1979, en su afán de recortar el vuelo autonomista —es decir, político— de las regiones, prefirieron un esquema corporativo, al que se

31. Éste es uno de los pocos puntos que ha concitado unanimidad entre los analistas, quienes coinciden, sin embargo, en evaluar dicho sistema de elecciones como uno de los mayores errores del ensayo regionalizador. Los mismos presidentes regionales, elegidos bajo este sistema, acordaron solicitar al Congreso una modificación constitucional para introducir la elección directa de autoridades (Primera reunión de presidentes regionales: *Manifiesto a la Nación*. Trujillo, marzo de 1991).

32. El mecanismo de «censuras» e «interpelaciones» fue largamente utilizado por las mayorías de turno en las asambleas regionales. Dos presidentes regionales (Arequipa y Chavín) —e innumerables secretarios— fueron removidos con ese método. En la Región Inka se produjo la primera interpelación a pocas horas de haberse elegido y entrado en funciones el presidente y su primer consejo regional.

33. No hay consenso a la hora de apreciar el significado de esta parcela de democracia funcional al interior de las asambleas regionales. Mientras que fue ganando terreno la idea de dotar a todos sus miembros de la misma calidad representativa y, por lo tanto, elegirlos por sufragio directo y universal, algunos analistas conservaron una visión positiva de los delegados institucionales y defendieron su permanencia (véase, al respecto, BARRENECHEA, C.: «Representatividad y democracia en los gobiernos locales», ob. cit.).

plegó, entusiasmado, el «democratismo» popular de las organizaciones sociales de base y de los partidos de izquierda. El resultado fue tan insatisfactorio como el de la elección indirecta de los presidentes regionales.

Desproporciones y conflictos con los gobiernos locales

La mejor forma de propiciar relaciones normales entre niveles de gobierno, dentro de un Estado descentralizado, es definir con precisión las competencias exclusivas de cada uno, y aquellas otras compartidas o concurrentes. No fue ése el caso en el Perú.

Salta a la vista una desproporción al comparar el estatuto de limitada autonomía otorgado a los gobiernos regionales con el que poseían las municipalidades. Éstas fueron dotadas de atributos correspondientes a verdaderos gobiernos locales. En el texto constitucional quedaron sancionadas sus potestades normativas y tributarias, es decir, su autonomía política, económica y administrativa.

De modo que, apreciado en su conjunto, el modelo descentralista originado en la Constitución de 1979 resultaba, en realidad, desequilibrado. Conducía a una estructura estatal en la que uno de los niveles de gobierno (el intermedio o regional) aparecía claramente disminuido frente a los otros. En esas condiciones, el nivel regional no podría haber desempeñado con eficacia el papel articulador o de enlace entre la esfera nacional y la local³⁴.

Pero el modelo introdujo todavía otra perturbación. La conducta de la mayoría de alcaldes provinciales en las asambleas regionales significó la interferencia y superposición de un nivel de gobierno frente a otro. Los fueros específicos y la especialización de funciones se tornó borrosa. Pero el perjuicio mayor lo sufrió el gobierno regional cuya autonomía y estructura, ya debilitadas, se vieron sometidas a una presión adicional, cotidiana y desgastante³⁵.

Los factores hasta aquí reseñados condujeron, en su acción combinada, a conflictos, ineficiencias y consiguiente pérdida de legitimidad de las

34. No puede aceptarse, por ello, la tesis sostenida por Delgado (*Descentralización y Constitución*, ob. cit.), según la cual «la regionalización produjo una fractura del orden estatal: engrosamiento del nivel regional en desmedro del nacional y local. Lo regional, antes inexistente y sin experiencia, pasa a ser el eje del reordenamiento estatal, lo que induce al caos e ineficiencias: inviabilidad». Al parecer, el autor confunde aquí las aspiraciones (maximalistas) de los dirigentes regionales con la situación real. Que los gobiernos regionales padecían de debilidades congénitas lo prueba la manera reiterada y fácil en que sus ya recortadas atribuciones fueron invadidas tanto por el gobierno central como por los gobiernos municipales.

35. Este aspecto, como el anterior, tampoco ha sido materia de apreciaciones coincidentes. Para algunas opiniones, el valor fundamental de haber incorporado a los alcaldes en las asambleas regionales radica en que accedieron en forma directa a recursos y capacidad de decisión. Argumentan que de otro modo ello nunca hubiera sido posible (MARQUEZADO, H.: *Descentralización en el Perú*, ob. cit.).

instancias del gobierno regional: asamblea, consejo y presidente. Pero este fenómeno no puede ser visto, sin embargo, como un resultado atribuible exclusivamente a las limitaciones y errores propios del modelo de regionalización. Tal como ha sido señalado, buena parte de este descrédito se origina en la crisis generalizada del sistema político-institucional peruano.

PROBLEMAS EN EL CAMPO DE LA GESTIÓN

La eficacia de un proyecto político se decide finalmente en la esfera de la gestión. Ésta es el área más visible a partir de la cual se valora el éxito o fracaso de quienes detentan el poder. No sorprende entonces la negativa percepción de los gobiernos regionales por parte de amplias capas de la población, pues efectivamente el funcionamiento de aquéllos mostró vacíos, errores y conflictos que les restaron eficacia.

Sin embargo, una apreciación más certera debiera remitirnos a los elementos en los que se sustentó esa gestión. Ello tiene que ver con la concepción de desarrollo expresa o implícita que manejaron sus conductores, las competencias otorgadas, los recursos transferidos, la organización y las capacidades técnicas a disposición de las regiones. Ciertamente, el examen de este conjunto excede largamente los límites del presente artículo. Nos referiremos por ello solamente a algunos aspectos considerados esenciales.

En correspondencia con una visión en lo fundamental atrapada en los moldes del desarrollo hacia adentro, los gobiernos regionales intentaron recurrir básicamente al conocido instrumental planificador de las anteriores décadas. Un reflejo de esta actitud fue la enorme importancia concedida a la transferencia de empresas, proyectos y dependencias desde el nivel central, dispuesta por las respectivas leyes de creación de las regiones. Se asumió que la posesión de esta masa de recursos era por sí misma decisiva para el desarrollo regional. Sin embargo, más allá del aprendizaje obtenido en el manejo autónomo de empresas y proyectos por parte de las regiones, en términos estrictos de gestión los resultados de la transferencia han sido desiguales y en muchos casos poco satisfactorios³⁶. Por lo demás, aquí se generó un campo de confrontación y permanente tensión con el poder central pues, como se ha señalado, gran parte de la normatividad regional producida por el gobierno del presidente Fujimori se orientó precisamente a poner en suspenso y a revertir el paso de empresas y proyectos a las regiones.

36. Ejemplos de relativa eficiencia son los proporcionados por las empresas pesqueras transferidas a las regiones Grau y Chavín. En el otro extremo puede mencionarse el caso de Tintaya, empresa minera que pasó al control de la Región Inka. De todos modos, el actual escenario de la privatización desplaza la cuestión de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales a los proyectos de infraestructura, servicios y otras áreas de competencia propias del nuevo papel del Estado.

El financiamiento y la provisión presupuestal fue un segundo ámbito de dificultades de gestión y de relaciones conflictivas con el nivel central. Al respecto deben distinguirse, por un lado, los problemas originados en una voluntad deliberada de recortar y diferir asignaciones presupuestales y fondos pertenecientes a las regiones. Durante 1991, en promedio, las regiones recibieron apenas alrededor del 40% de los recursos que les correspondían, y debieron sufrir la «expropiación» de 180 millones de dólares del Fondo de Compensación Regional³⁷.

De otra parte, jugó un papel paralizante y distorsionador la normatividad de los sistemas administrativos, diseñados y manejados desde el gobierno central e impuestos a las regiones.

En particular, el sistema presupuestal mostró su inadecuación a las nuevas condiciones de gestión descentralizada que debía impulsar la regionalización. Aspectos técnicos relativos a la estructura programática, calendarios de compromisos y de giro, y mecanismos de evaluación, se convirtieron en factores de ineficiencia en el uso de los recursos a nivel regional.

Por ello es destacable, en estas condiciones, el esfuerzo redistributivo del gasto que se efectuó desde algunas regiones en favor de las áreas más deprimidas y de los departamentos tradicionalmente postergados en el país. Es el caso concreto de la Región Grau con respecto de Tumbes, por ejemplo; o de la Región Inka, en la que, por primera vez, los departamentos de Apurímac y Madre de Dios recibieron una asignación presupuestal mayor que la del Cusco³⁸. Por su parte, la presencia de alcaldes permitió una importante coordinación en el uso de los recursos a nivel local, y el acceso de los gobiernos municipales a recursos antes impensados³⁹.

No obstante lo anterior, la impresión general que ha prevalecido respecto de los gobiernos regionales ha sido la de una gestión marcada por los conflictos internos, el partidarismo exacerbado y la carencia de planes definidos y de equipos idóneos⁴⁰. Esta situación, más el contexto desfavorable, indujeron desconfianza y falta de compromisos con la regionalización por parte de los actores sociales llamados a apoyarla. La gestión terminó siendo el terreno de deterioro final de la imagen de los gobiernos regionales.

37. PORTUGAL, Franz: «Regiones: Primera etapa, avances y problemas», *Agenda Regional* 1. Lima: Fundación Ebert, 1992, p. 80.

38. BARRENECHEA, C.: «Planificación y gestión en el Gobierno Regional Inka. Balance de una experiencia trunca». Cusco, 1992, p. 14 (mimeo).

39. MARQUEZADO, H.: *Descentralización en el Perú*, ob. cit., p. 70.

40. Frecuentemente se acusa a los gobiernos regionales de «burocratismo». Al respecto, se olvida que el incremento de trabajadores públicos en los gobiernos regionales obedece a la transferencia de personal proveniente del gobierno central. Saliendo al paso de aquel prejuicio, Barrenechea («Planificación y gestión en el Gobierno Regional Inka», ob. cit.) señala cifras ilustrativas: los gobiernos regionales destinaron el 70% de su presupuesto a inversiones, mientras que en el gobierno central la proporción es inversa.

REFLEXIÓN FINAL

Intentar un balance de la regionalización en el Perú nos ha mostrado los desfases que en definitiva sellaron la suerte del proceso, apenas dos años después de instalados los gobiernos regionales. Por consiguiente, una primera lección de este ejercicio es la reconciliación entre economía y política como condición de éxito para cualquier nuevo ensayo regionalizador.

Es más: producida esta convergencia, deducimos que la propia regionalización puede ser instrumentada para incorporar, con ventaja para el país y sus espacios interiores, las tendencias y fenómenos que nos vienen del exterior, y para construir una economía de mercado y un Estado a la medida de nuestras necesidades.

Pero aun dentro de las limitaciones insalvables en que se debatió la regionalización propiciada por la Constitución de 1979, el proceso reveló posibilidades que ahora deberíamos asumir como otro campo de lecciones: la demarcación regional puede y debe ser tratada de otra forma, más flexible y cercana a las reales identidades existentes en el país; las relaciones entre niveles de gobierno pueden y deben ser establecidas sobre bases de respeto a competencias y fueros claramente establecidos; cabe innovar los estilos de gestión aproximando democracia y eficiencia; y, por último, los actores interesados en descentralizar el país deben y pueden imbuirse de nuevas ideas y proponerse nuevas tareas de desarrollo para acceder a una segunda oportunidad.

Jaime Urrutia

RELACIONES LABORALES, EMPLEO AGRÍCOLA Y SOCIEDAD RURAL EN CAJAMARCA

¿ Cuáles son actualmente las principales características laborales en el agro peruano? ¿Qué tipos de relaciones laborales se establecen? ¿Cuánto tienen de modernas?

Responder estas preguntas implica, desde un inicio, recordar los cambios profundos que han transformado la sociedad rural peruana en los últimos veinticinco años, especialmente aquellos derivados de la aplicación de la reforma agraria que, a partir del cambio de tenencia de las propiedades agrarias, incorporó actores inéditos, fortaleció otros y desapareció algunos.

Ahora se afirma que la modernización del país tiene muchas caras y algunos espejismos, y que detrás de las macrocifras esgrimidas para mostrar el crecimiento del sector, el agro peruano combina nichos productivos exitosos y con tecnología novedosa con amplios espacios de reproducción de la pobreza en todas sus variantes estadísticas.

Si la carencia de empleo es un problema crucial para todos los países del orbe, las magnitudes y lo que se considera empleo adecuado varían de un país a otro. En nuestro caso, el empleo rural no ha sido ni es objeto de políticas, salvo las derivadas de medidas de clientelaje o de asistencialismo puntual, como el COOPOP, PAIT, etcétera. La pequeña agricultura y las chacras campesinas, junto con los inmensos territorios de pastos comunales, acaparan la gran parte de nuestro espacio agropecuario. Marginalidad, legislación inexistente o deficiente, temporalidad y eventualidad, carencia de instituciones —¿reivindicativas?— son reflejo de esta sociedad rural donde la democracia es muy débil.

En correspondencia con esta débil democratización, la modernización en la agricultura no parece tener una dinámica importante en el Perú. Si consideramos que la mayor parte de las pequeñas unidades agropecuarias son tradicionales y seguimos, en una apretada síntesis, los criterios pro-

puestos por Nerlove respecto a la modernización de la agricultura tradicional¹, enumeraríamos los siguientes cambios:

1. demanda y oferta de nuevas tecnologías y nuevos insumos;
2. desarrollo de una infraestructura de mercadeo y transporte que permita incrementar la comercialización;
3. aumento de la tasa de retorno del capital humano y un incremento en la cantidad de dicho capital en relación con otras formas de capital;
4. cambio demográfico, tasas decrecientes de mortalidad, morbilidad y fertilidad;
5. mayor intervención del gobierno para regular mercados, promover la industria doméstica, producir y propagar nueva tecnología e insumos, proporcionar diferentes tipos de infraestructura como irrigación, electrificación y transporte, y para mejorar la educación y las habilidades, tanto de la población rural como de la urbana;
6. mercados laborales que funcionen mejor.

En relación con este último requisito de modernización, es nuestra intención, en este artículo, dar cuenta de la dinámica de las relaciones laborales que definen el tipo y los límites del mercado de trabajo existente en el ejemplo regional cajamarquino². Más concretamente, evaluaremos las características más importantes de las relaciones laborales y del empleo agrícola en dos provincias del departamento: Cajamarca y Chota.

Nuestra investigación parte del supuesto de que el asalariamiento está en expansión, con diferente grado de intensidad, en toda la sierra peruana, aunque la demanda laboral rural se haya contraído. Aun cuando no existen cifras concretas y a veces el intercambio de trabajo (*ayni*) cubre como un velo la interpretación de los grupos, podríamos decir que ninguno de nuestros entrevistados ha dejado de percibir un salario y, de manera creciente, ha establecido lazos de trabajo a través del mismo. Es decir, «la economía campesina es parte del reservorio de mano de obra de una economía sobrepoblada»³.

LA REGIÓN Y SUS EJES

La sierra norteña no sólo es de menor altitud que la del resto del país, sino que dispone, además, de mayor dotación de agua y mayor humedad relati-

1. NERLOVE, Marc: «Cómo modernizar la agricultura tradicional», *Ensayos Ocasionales* 16. San Francisco, EUA: Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), 1990.

2. Este artículo es resultado parcial de la investigación que el CEPES está realizando sobre «Relaciones laborales y sociedad rural», en la cual han sido escogidas, por razones de comparación, cinco zonas para desarrollar trabajo de campo: Cajamarca (provincias de Cajamarca y Chota), Ayacucho (provincias de Huanta y Huamanga), Cusco (provincias de Canchis y Cusco), Chíncha y Huaral. Para un balance bibliográfico sobre el tema, ver URRUTIA CERUTI, Jaime: «Relaciones laborales en el agro: Una bibliografía comentada», *Debate Agrario* 21. Lima CEPES, 1995.

3. FIGUEROA, Adolfo: «Pequeña agricultura y agroindustria en el Perú». Santiago: CEPAL, 1995 (Documento interno).

va. Al «sur árido» del país, como señalan algunos arqueólogos, se le opone el «norte húmedo». La densidad demográfica y la posibilidad de implantar pasturas y forestar resaltan en el paisaje cajamarquino. La importancia de la ganadería de vacunos en Cajamarca queda demostrada en la existencia, en el departamento, del 14,74% del total nacional de vacunos.

El más rural y el más ganadero: ésa podría ser una definición esquemática del departamento, pero, como sucede siempre, existen diferentes dinámicas según el espacio y los sectores productivos que analicemos.

El departamento de Cajamarca reúne –según el último censo agropecuario de 1994 (en adelante CENAGRO 94)– 199.183 unidades agropecuarias (UA), de las cuales el 59,3% dispone entre 0,5 y 5 Ha. La pequeña propiedad es más evidente si tenemos en cuenta que otro 7,45% de UA dispone, cada una, de menos de 0,5 Ha. La tenencia de tierra condiciona, como es evidente, las características del mercado laboral rural y las relaciones laborales que priman en él (ver cuadro 1).

A la presencia mayoritaria de la pequeña propiedad –que debemos matizar con algunas zonas de mediana propiedad– le corresponde una estructura familiar departamental que incluye entre 6 y 9 miembros por familia. 37% del total de UA tienen esa dimensión, y 28,5% cuentan con entre 4 y 5 miembros por familia.

La edad de los productores muestra que 36% de ellos, que disponen del 44% de la superficie de uso agrícola departamental, tienen entre 45 y 64 años, mientras que los jóvenes de 15 a 29 años (15,5% del total de productores) disponen apenas del 8,9% de la superficie de uso agropecuario; de hecho, este grupo reúne la mayor cantidad de migrantes (ver cuadro 2).

La mayoría de las UA de Cajamarca (49,4%) disponen sólo de una parcela, y apenas el 20% del total de productores pueden exhibir un título regularizado de su propiedad (ver cuadro 3).

Si continuamos revisando las cifras del último CENAGRO, en Cajamarca la compra-venta de parcelas ha sido más importante que la transmisión por herencia en las últimas décadas. En efecto, 57,7% de los propietarios declaran haber comprado las parcelas que explotan, mientras que 31% las han recibido por herencia en un territorio en el cual los cultivos dependen mayoritariamente de las lluvias (81% de las UA declaran una producción de secano), y el área regada permanentemente es reducida y concentrada en algunas zonas. Igualmente reducido es el uso de fertilizantes e insecticidas, pues 25% de los productores declararon utilizar ambos o uno de ellos en sus cultivos.

Diversas investigaciones reconocen cuatro ejes principales de articulación económica en el departamento de Cajamarca⁴. Si observamos el

4. Ver, por ejemplo, DE WIT, Tom: «La reforma agraria en Cajamarca: Lo que no se estudió», en Ángel Fernández y Alberto Gonzales, editores: *La reforma agraria peruana, 20 años después*. Lima: Centro de Estudios Solidaridad/CONCYTEC, 1990.

Cuadro 1
Productores y superficie

		-0,5	0,5-5	5-10	10-20	20-50	+50
Producto	199.744	14.746	118.444	34.000	19.493	9.696	2.804
	100,0	7,4	59,3	17,0	9,8	4,9	1,4
Superficie	1.703.921	32.113	239.594	226.705	257.798	275.571	701.039
	100,0	0,2	14,1	13,3	15,1	16,2	41,1

Cuadro 2
Productores por grupos de edad

		15-29	30-44	45-64	+65	No est.
Producto	200.183	31.208	65.572	72.078	29.894	1.431
	15,6	32,8	36,0	14,9	0,7	
Superficie	1.279.015	113.620	349.268	567.208	239.661	9.258
	8,9	27,3	44,3	18,7	0,7	
Hombres	163.769	27.508	56.669	56.968	21.589	1.035
	81,8	16,8	34,6	34,8	13,2	0,6
Superficie	1.126.957	101.513	318.419	500.488	198.669	7.868
	88,1	9,0	28,3	44,4	17,6	0,7
Mujeres	36.414	3.700	8.903	15.110	8.305	396
	18,3	10,2	24,4	41,5	22,8	1,1
Superficie	152.054	12.106	30.848	66.719	40.991	1.390
	11,9	8,0	20,3	43,9	27,0	0,9

Cuadro 3
Parcelas por propietario

	Parcelas	1	2	3	4	5	6-10	+10
Producto	199.183	98.362	52.059	25.201	12.045	5.638	5.564	314
%	100	49,4	26,1	12,7	6,0	2,8	2,8	0,2
Superficie	1.393.921	789.019	365.113	21.920	12.770	66.854	119.674	18.571
%	100	56,6	26,2	1,6	0,9	4,8	8,6	1,3
Parcela	396.343	98.362	104.118	75.603	48.180	28.190	36.352	5.538
%	100	24,8	26,3	19,1	12,2	7,1	9,2	1,4

territorio regional de norte a sur (ver mapa), el primer eje incluye la zona norteña selvática de Cajamarca –Jaén y San Ignacio (en vinculación estrecha con Bagua, en Amazonas)– con la ciudad de Chiclayo. La construcción, desde los años cincuenta, de la carretera de penetración Olmos-Jaén, generó una dinámica socioproductiva que perfiló las características de esta zona. La zona de influencia de este eje queda casi fuera de las decisiones que puedan adoptarse en la ciudad de Cajamarca. Más aun: en el inconcluso proceso de regionalización, la opción de esta zona norte de Cajamarca fue fortalecer Chiclayo como centro regional hegemónico.

Siguiendo hacia el sur, el segundo eje vincula Chota, Bambamarca y Cutervo también con los valles costeros y la ciudad de Chiclayo. Estas provincias representan un espacio de economía campesina y relaciones mercantiles que puede remontarse, en algunas de sus características, por lo menos al siglo pasado. El mercado ganadero ha sido, en buena medida, el dinamizador de la economía y sociedad de estas provincias. Éste es el espacio de «guapos», abigeos y rondas campesinas, en el cual destaca la acumulación de algunos sectores campesinos y el relativo éxito de sus economías.

En el tercer eje se encuentra la cuenca lechera de Cajamarca, relacionada con la costa a lo largo del río Jequetepeque. Desde los años cuarenta, sobre la base de la activa circulación mercantil de las haciendas predominantes en esta zona, la política de la Nestlé y de los grandes ganaderos no sólo marcó el rumbo de la economía sino incluso conformó una cultura relacionada directamente con la producción lechera de empresas y también de familias campesinas.

El cuarto eje, donde las rondas campesinas casi no existen, fue territorio de acciones sistemáticas de Sendero Luminoso, a diferencia de los espacios descritos anteriormente; incluye las provincias de San Marcos y Cajabamba, que, junto con Otuzco y Santiago de Chuco, en La Libertad, constituyen aún zona declarada en emergencia por el gobierno. Aquí la relación con Trujillo ha marcado el ritmo de la dinámica económica y social a lo largo del siglo. Estas provincias fueron abastecedoras de mano de obra para las haciendas cañeras desde comienzos de siglo. La existencia de numerosas haciendas y los pobres recursos campesinos pueden explicar parcialmente la implantación de la violencia política y el asentamiento relativamente exitoso, hasta hace poco, de Sendero Luminoso.

LA CUENCA LECHERA

En la intención de contrastar zonas diferenciadas recogimos información de campo en las provincias de Cajamarca y Chota, cuya composición demográfica se resume en el siguiente cuadro:

Provincia	Pob. (miles)		PEA + 15 en agricultura (%)					
	Urb.	Rur.	TI	TFNR	1 + 2	Pat.	Obr.	Emp.
Cajamarca	102	128	53,7	23,9	77,6	0,7	20,3	1,3
Chota	28.135	59,1	22,9	82,0	0,8	17,0	0,1	

TI: Trabajo independiente.
 TFNR: Trabajo familiar no remunerado.
 PAT: Patronos o empleadores.
 Obr.: Obreros.
 Emp.: Empleados.

Fuente: Censo de población y vivienda 1994.

Queda claro que las tres cuartas partes de la PEA son los propios propietarios (TI) y sus familiares que no reciben salario (TFNR).

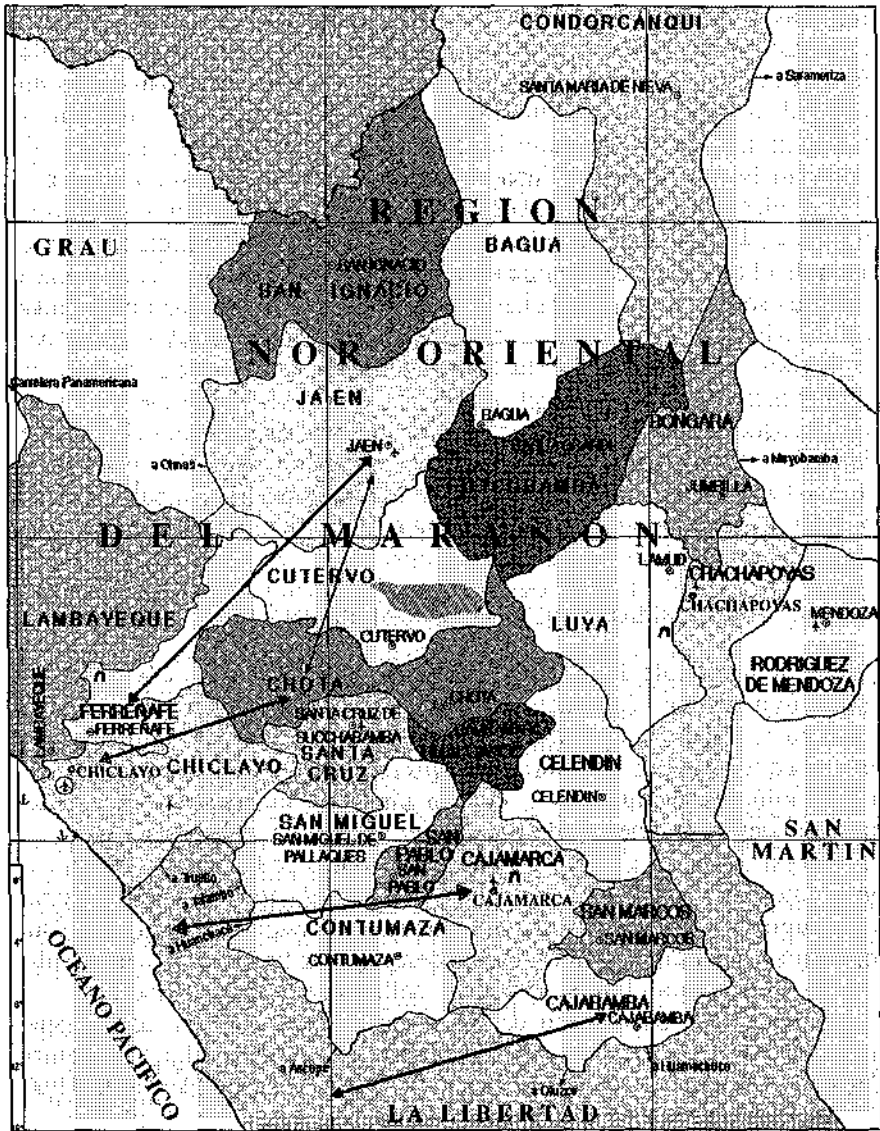
La parcelación de la propiedad, así como el limitado desarrollo del mercado de trabajo agrícola, quedan en evidencia en las cifras referidas al trabajo independiente de propietarios de tierras y su complemento de trabajo familiar no remunerado. Ambas categorías reúnen la mayoría de la PEA agrícola, aunque no está de más señalar que ocultan el asalariamiento temporal, como veremos luego.

Además de ser sede de la capital departamental —y de que cuenta con cerca de 100.000 habitantes—, la característica evidente de la provincia de Cajamarca es su articulación sobre la base de la producción lechera de medianos y pequeños ganaderos que, la mayoría de veces, también son agricultores.

Desde los años cuarenta, con la implantación de la planta Nestlé en Chiclayo, abastecida mayoritariamente con insumos provenientes del valle de Cajamarca, se configuró lo que se denomina cuenca lechera de Cajamarca, que abarca en la actualidad un espacio mayor al del simple valle donde se ubica la ciudad capital. Esta producción lechera ha sido vista por algunos investigadores como la punta de lanza de una avanzada capitalista destructora de equilibrios campesinos y generadora de miseria⁵.

En realidad, dos décadas después de acaloradas denuncias contra el «modelo lechero» de ocupación del territorio, las expectativas campesinas del área giran mayoritariamente alrededor de la cuota de leche y la

5. Una visión distinta y mucho más dinámica se encuentra en TAYLOR, Lewis: *Cambios capitalistas en las haciendas cajamarquinas, 1900-1935*. Cambridge: Center of Latin American Studies, 1983.



venta de la misma, en un mundo donde las relaciones mercantiles son generalizadas y de vieja data. Incluso, la creciente producción de derivados lácteos en cierta forma ha independizado a muchos productores con respecto a la Nestlé, que ya no pretende acaparar la producción lechera regional.

Además de esta importante producción de lácteos, el futuro del valle de Cajamarca está en vinculación directa con el esperado *boom* minero de las próximas décadas. A 40 km de la ciudad, la mina aurífera de Yanacocha ha recuperado en muy poco tiempo su inversión de capital y dispone de tecnología muy moderna, gracias a los precios internacionales, exportando directamente al extranjero. A esta empresa se deberán agregar varias más en los próximos años, en un *continuum* espacial minero que llegará hasta la provincia de Hualgayoc, generando una suerte de «corredor minero» en la jalca.

Los efectos de arrastre en la economía regional son indirectos, puesto que la sofisticada tecnología empleada reduce cualquier utilización masiva de mano de obra y el consumo de productos locales es mínimo. Es el impacto sobre los servicios el que resulta más visible, pues la cercanía de la ciudad permite a la compañía minera utilizarla de campamento y base de operaciones.

El impacto minero sobre la sociedad rural aún no ha sido medido con precisión, pero imaginamos que es casi inexistente entre los campesinos y caseríos que rodean la mina, quienes mantienen sus sistemas de producción y los mismos índices de migración, educación, ingresos, etcétera, que los existentes antes de la irrupción minera. La mina, en otras palabras, está más cerca de un modelo de enclave que de otro dinamizador directo de la economía regional.

CHOTA: UN EJEMPLO DE ECONOMÍA CAMPESINA DINÁMICA

La carretera que sale de la capital departamental es amplia y cómoda hasta el desvío a la mina Yanacocha, situado a 40 km de distancia y en subida respecto a Cajamarca. A partir de ese punto se convierte en una ruta precaria que atraviesa las alturas y pastos de Porcón, hasta llegar al antiguo centro minero de Hualgayoc, «descolgándose» luego sobre el espacio agroganadero y campesino de Bambamarca y Chota.

En este espacio, el maíz impone su presencia en las parcelas campesinas, junto con la papa en las partés más altas y el ganado vacuno y ovino. La topografía es menos agreste y el clima más benigno y más húmedo que los de más al sur de los Andes. Se pueden apreciar lomas verdes onduladas y no los cerros caprichosos, agrestes y pelados del «trapezio andino».

Al igual que en el resto del país, las familias campesinas chotanas disponen paralelamente de varias parcelas no contiguas, algunas adquiridas con el trabajo en las haciendas de la costa hasta la década de 1960. Suponemos que la oferta de tierras en las haciendas parceladas por sus propietarios activó, de manera importante, un mercado de tierras tradicional.

De hecho, Cajamarca es el departamento donde mayor cantidad de parcelas fueron compradas entre 1975-1995⁶, ampliando las posesiones de las familias campesinas.

6. Ver INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI): Censo nacional agropecuario, 1994.

La retención de las familias en la zona, gracias a la mejor disponibilidad de recursos, marca la diferencia entre esta economía campesina y la de los pequeños productores de caseríos de la provincia de Cajamarca. Tomemos un ejemplo, citando a De Wit y Granda: de treinta unidades familiares entrevistadas en Chota, sólo ocho declararon realizar otros trabajos fuera de sus actividades agropecuarias, mientras que en el valle de Cajamarca la situación es exactamente inversa: sólo ocho jefes de familia declararon no trabajar fuera de la unidad económica familiar⁷.

Papa, maíz, ganado vacuno y ovino: he ahí la trilogía básica de la economía campesina chotana. Los otros cultivos se asocian a los ciclos de estas tres actividades fundamentales. Podríamos esquematizar aún más para explicar el comportamiento generalizado de las familias campesinas chotanas: papa para vender apenas cosechada, maíz para alimentar a la familia y ganado-alcancía para comerciar durante el año.

La antigua provincia de Chota incluía las actuales de Chota, Cutervo, San Miguel y Hualgayoc. Tierra de montoneros, de bandoleros, de abigeos, de rondas, la violencia es componente importante de la cultura chotana. La intensa relación con la costa lambayecana y la fuerte articulación mercantil con ella desde el siglo XIX ha sido argumentada en diversos trabajos. Ahora Chota es un centro comercial importante y la tercera ciudad del departamento de Cajamarca, luego de Jaén y la misma Cajamarca. Su economía campesina dispone de regulares ingresos, gracias, sobre todo, al mercado de Chiclayo, el que actúa como dinamizador.

La menor presencia de haciendas y la partida definitiva, hace varias décadas, de las familias «notables» locales, explican parcialmente el éxito de las rondas y su presencia política fundamental. Desde hace casi dos décadas la organización de rondas se fue convirtiendo en el elemento clave para entender la dinámica de la sociedad rural chotana, en el seno de la cual nacieron para enfrentar al abigeato descarado. Escapa de este informe la explicación de las rondas; sólo queremos resaltar tanto su importancia como su presencia consensual. Las rondas son, además de un fenómeno sociopolítico, un elemento de creación de cultura e ideología: la tradición del «guapo» individual se ha mimetizado en la tradición de los «guapos» ronderos, organizados y con espacio político propio aunque limitado.

Desde nuestra perspectiva de investigación, las relaciones laborales establecidas en la provincia se realizan entre «iguales», es decir, entre personas que participan de un mundo cultural, social y político bastante homogéneo (igual que los rancheros-cristeros estudiados por Brading en el Bajío mexicano). El gobierno municipal se puede convertir, entonces, en activo espacio político de esta microsociedad donde lo urbano y lo rural se confunden.

7. DE WIT, T.: «La reforma agraria en Cajamarca», ob. cit.

El crecimiento de las ciudades intermedias en nuestro país es uno de los procesos más importantes para la sociedad rural en su conjunto. Chota, como dijimos anteriormente, es un ejemplo de ello. Una de las consecuencias es la tendencia de los caseríos periféricos inmediatos a la ciudad al mayor asalariamiento. Así, algunos caseríos cercanos a Chota resultan mera residencia para muchos peones urbanos que, al atardecer, retornan de la ciudad a su poblado, terminada su jornada laboral.

LOS JORNALES Y LAS RELACIONES LABORALES

Trabajar «una por otra» (*ayni*, para otras regiones del país) caracteriza el trabajo familiar en la parcela y sigue siendo igualmente la forma de relación predominante en el agro cajamarquino; pero las limitaciones en la extensión de las chacras obligan a los jefes de familia —y sobre todo a los jóvenes— a buscar fuentes de trabajo remunerado.

El CENAGRO 94 indica que existen en el campo cajamarquino 10.902 asalariados permanentes en la agricultura (9.380 hombres y 1.522 mujeres) que trabajan en 2.728 unidades de producción.

De otra parte, 66.628 productores —sobre un total de 199.183— declararon 885.001 jornaleros contratados eventualmente. En otras palabras, un tercio de las UA cajamarquinas utiliza mano de obra eventual por periodos cortos y estacionales. Incluso, 14.457 propietarios aparecen como ausentes temporales de sus UA, trabajando en otra UA lejana.

Dieciocho por ciento de los jefes de UA del departamento han declarado al CENAGRO que dejan de trabajar en sus parcelas para conseguir otro trabajo, el principal de los cuales es emplearse en otra UA lejana como obrero eventual (54% del total que deja de trabajar), por encima de comercio (13%) y construcción (9%) (ver cuadro 4).

Además, otro 15% declaró que, sin dejar su UA, se ocupa en otras tareas que le generan ingresos, principalmente en artesanía (38%) y comercio (10%) (ver otra vez el cuadro 4).

Así se combinan, en una misma familia campesina, labores no remuneradas con ingreso monetario, tareas agropecuarias con ocupaciones urbanas y atención a la parcela familiar con ausencias prolongadas (entre una semana y varios meses).

En la región de Cajamarca se constata una mayor y más temprana mercantilización —incluyendo en ella los jornales rurales— que las otras regiones andinas del país. En este contexto, la cuenca lechera, con la incorporación de la producción campesina al mercado, fortaleció los intercambios monetarios y la mercantilización de productos agropecuarios y, por cierto, del trabajo rural. Incluso, la presencia de la ciudad de Cajamarca «especializó» a algunos caseríos periféricos los que, en la actualidad, obtienen la mayor parte de sus ingresos del trabajo urbano remunerado.

Además de las estrategias migratorias a otras regiones —que son las de mayor importancia entre las familias cajamarquinas—, los potenciales «em-

Cuadro 4
Dejan de trabajar en UA para conseguir otros ingresos

	Sí	%	No	Total
Producto	37.452	18,8	161.695	199.147
Superficie	178.685	14,0	1.095.884	1.274.570

Realiza otra actividad que le produce ingresos

	Sí	Artes.	Comer.	No	Total
Producto	30.288	11.412	3.154	169.456	199.744
Superficie	207.662	45.564	24.325	1.496.258	1.703.920

pleadores locales» que contratan trabajadores en la misma zona de manera sistemática podrían resumirse en:

1. empresas y cooperativas;
2. fundos particulares;
3. medianas y pequeñas UA.

Las empresas pecuarias disponen de personal permanente especializado (pastores, ordeñadoras, etcétera), y son las únicas que se sujetan, en términos generales, a la legislación existente sobre contratos de trabajo. Un trabajador atiende, en promedio, 7 vacas que necesitan alrededor de 4,5 Ha para obtener buenos rendimientos en los dos ordeños diarios. En general, el salario diario es inferior a 5 soles (1 \$ = S/ 2,19 en enero de 1995). Los empresarios lecheros, a fin de cuentas, no escapan de la tradición de nuestros empresarios en general, cuya concepción de modernización y criterios de eficiencia no incluyen una mejor redistribución de sus ganancias entre sus asalariados. El actual teniente alcalde provincial de Cajamarca, ganadero importante de la región, representa un caso especial, pues paga los salarios más altos que hemos registrado en el agro cajamarquino: 7 soles diarios de jornal, dominical reconocido, atención médica y otros beneficios para cerca de veinte trabajadores, montos que lo convierten en la excepción entre los empresarios.

En el caso de los fundos particulares, de menor extensión y hato que las empresas, se entremezclan las formas tradicionales de captación de mano de obra con el asalariamiento (en otro estudio sobre Huanta hallamos que esta relación de clientela patrón-peón es también usual). La relación paternalista que los propietarios de fundos establecen con «sus trabajadores» no omite el pago del jornal. El trabajador permanente reside en el fundo pero no dispone de beneficios complementarios de ningún tipo.

INCALAC es la única gran empresa agropecuaria asentada en el valle, y cerca de 300 personas que trabajan en ella pueden ser consideradas como obreros fabriles privilegiados, con sueldos mensuales promedio de 600 soles, que representan casi el doble de lo que percibe un maestro rural.

Pero los principales empleadores son los pequeños y medianos propietarios; si bien no disponemos de las cifras departamentales del CENAGRO, la información a la mano permite corroborar en Cajamarca una evidencia nacional: la mayor cantidad de obreros agrícolas se emplea en UA menores de 0,5 a 5 Ha. Los porcentajes nacionales son 34,5% de permanentes y 50% de eventuales empleados en propiedades que se incluyen en esa categoría de tenencia.

Extraemos algunos ejemplos para mostrar la disparidad y bajos montos de jornales que hemos recopilado en nuestras entrevistas:

Distrito	Soles por tarea
La Guaylla	3 diarios para tarea diaria de peón con su yunta
Jesús	2 diarios, con comida, para peón
	1 diario, con comida, en sequía prolongada
S. Pablo	2 diarios, con comida, para peón
	2 diarios, con comida, en los trapiches
	5 diarios, con dominical, en obras del concejo provincial
	3-4 soles por tarea con yunta
Cajamarca (ciudad)	5 diarios, en construcción civil
	600 x mes, en INCALAC

(1 \$ = S/. 1,69, febrero de 1993).

En primer lugar, destacamos la existencia de jornales que oscilan entre 2 y 3 soles diarios en las provincias de Cajamarca y San Pablo. Si se contrata al peón con yunta, el salario es ligeramente más alto (4 soles diarios).

La sobreoferta de mano de obra aumenta si se trata de un año escaso en lluvias y con pésimas condiciones de siembra, pues la sequía obliga a numerosos campesinos a ofertar mano de obra a menor costo en épocas de siembra y aporque, actividades que absorben, en un año de lluvias adecuadas, el trabajo de los integrantes de la UA, quienes ahora, por falta de lluvias, se encuentran desocupados en sus parcelas. En esta situación difícil, repetida hasta la desesperación en los últimos cuatro años, los campesinos aceptan por su trabajo apenas un sol diario como un salario, digamos, «de emergencia familiar».

Este asalariamiento, común en el campo cajamarquino fuera de las reducidas parcelas familiares, no se explica sin su elemento complemen-

tario, también usual: la posibilidad de obtener alimentación sin costo, lo cual eleva —de hecho— el salario real percibido por el trabajador. Es decir, 5 soles en construcción civil, en la ciudad de Cajamarca, debiendo contratar aparte la alimentación, no están en realidad muy lejos de los 2 soles que percibe un jornalero rural alimentado por el patrón temporal.

Algo que debemos destacar —y que encontraremos en cualquier espacio rural del país— es el impacto salarial de proyectos de emergencia y obras de infraestructura, tanto de los gobiernos locales como del Estado (por ejemplo, el impacto del proyecto Chavimochic en Chota). En ellos, los salarios a veces duplican el jornal usual de los peones rurales locales y, si bien el número de plazas disponibles es sumamente reducido, introduce en el mercado laboral local —y sobre todo en la escala de valoraciones de la sociedad campesina— índices de salario mayores y por lo tanto utilizados cada vez más como referencia por los jornaleros agrícolas al momento de establecer acuerdos de trabajo con algún empleador.

El trabajo de albañilería en los centros poblados y en la ciudad de Cajamarca —incluyendo la preparación de adobes, cuya época es posterior a la temporada de lluvias— es una actividad temporal asequible y conocida por los campesinos. Por ello, la referencia más directa para el trabajador rural al momento de negociar un jornal agrícola es el salario de construcción civil.

Las labores culturales del maíz y la papa concentran en los periodos de siembra, aporque y cosecha el universo jornalero de la provincia de Chota; la preparación del terreno no requiere casi nunca de trabajo ajeno a la unidad familiar.

Mientras que el salario en el campo variaba en 1993 entre 1 y 3 soles «con alimentación: desayuno, almuerzo y comida», en la misma ciudad de Chota el jornal promedio era más elevado (alrededor de 4 soles), con una comida al día. Si no existía acuerdo sobre la alimentación, el peón urbano recibía un poco más (4,50 o 5 soles).

No podemos ofrecer cifras sobre las tres formas de relaciones que los mismos campesinos señalan en la provincia —asalariada, de intercambio y de ayuda—, pero la combinación de las tres es usual en la zona. Como señalaba un informante, «todos necesitan peón; el problema es que no todos lo pagan en moneda».

Hay muchas variaciones sobre el intercambio prototípico en la pequeña agricultura serrana, como nos señala un campesino chotano:

«... mañana yo preparo el terreno, y como necesito yunta y yo no la tengo, entonces yo me comprometo a que tú me das tu yunta, yo me comprometo a dar el pasto a la yunta y lo valorizo: la yunta significa cuatro jornales».

El que «alquila la yunta» debe, entonces, cuatro jornales al propietario de los bueyes. Este tipo de relación nos recuerda otro acuerdo de trabajo particular en Chota, llamado «trabajo a cuenta» y que no es sino la deuda en jornales a ser devueltos equivalentemente en el futuro.

Anotamos, complementariamente, que para establecer acuerdos sobre intercambio de trabajo entre UA o mejorar la infraestructura agrícola, el criterio de vecindad es quizá más importante que el de relaciones familiares, aunque muchas veces se combinen los dos.

La vigencia de estas formas no salariales en la provincia expresa, evidentemente, que el mundo asalariado rural es sumamente reducido en Chota, si bien existe ahora mayor oferta de jornales remunerados que hace algunas décadas, aumento que tiene relación estrecha con la ampliación del cultivo de papa en las zonas altas de pastoreo tradicional. En efecto: hemos hablado de la división existente entre el maíz de autoconsumo cultivado con mano de obra familiar y la papa —de destino eminentemente comercial, que genera en muchos productores la necesidad de disponer de peones asalariados.

La expulsión migratoria definitiva de los jóvenes, que frena la minifundización por herencia de los predios, permite cierto equilibrio entre la tierra disponible para cada unidad familiar (fragmentada generalmente en diferentes chacras y zonas agroecológicas y que, según nuestros informantes, alcanza a 3-4 Ha en promedio por familia) y la atención con trabajo familiar y ayuda interfamiliar. Cuando este equilibrio se rompe —sea por disponer de mayores tierras o por la reducción de los miembros de la unidad familiar, generalmente por migración—, es necesario recurrir, entonces, a formas asalariadas para cumplir con las tareas agrícolas. En la actividad pecuaria, el trabajo familiar es la regla general y es minoritaria la cantidad de pastores que reciben remuneración por su trabajo, pues los hatos son de dimensiones familiares y el manejo pecuario es bastante más simple que el laboreo agrícola.

EL TRABAJO AL «PARTÍU»: ¿TRANSICIÓN HACIA EL MERCADO DE TIERRAS GENERALIZADO?

La historia de la ampliación de la propiedad campesina de la tierra en Cajamarca incluye un periodo crucial e importante en el cual, con recursos provenientes muchas veces del trabajo asalariado en la costa, adonde fueron enganchados, o como peones libres, los campesinos adquieren fragmentos de haciendas que, por herencia y litigios intrafamiliares, configuraban un proceso de fraccionamiento. En los años cincuenta y sesenta, a la vez que grupos campesinos ocupan tierras que arrendaban o trabajaban en las haciendas, la economía parcelaria se ve reforzada por un acelerado proceso de venta de predios que alcanza proporciones importantes y que se «desboca» ante el fantasma amenazador de la reforma agraria. Seifert⁸ reúne cifras propuestas por otros investigadores y, *grosso modo*, sugiere que la venta de tierras entre 1950 y 1970 fue «gigantesca» en el departa-

8. SEIFERT, Reinhard: *Cajamarca: Vía campesina y cuenca lechera*. Lima: CONCYTEC/CAPLECAJ, 1990.

mento de Cajamarca: un millón y medio de hectáreas fueron vendidas en ese periodo, lo cual representa 29% de la tierra explotable del departamento. La reforma agraria remachó este proceso de parcelación, adjudicando las más importantes haciendas expropiadas —bajo forma de cooperativas o grupos campesinos— a aparceros, arrendatarios, colonos, contratistas, etcétera, vinculados a esas propiedades.

Pero hoy en día esta dinámica de ampliación de recursos de parte del campesino gracias a la liquidación parcelada de haciendas y, luego, de las cooperativas y grupos campesinos, ya no es posible, no sólo porque se parceló lo parcelable sino, sobre todo, por el impacto de la crisis en el agro y sus precios.

La relación con el mercado ha convertido a muchos de estos campesinos con nuevos recursos en agricultores de cultivos comerciales que, con el aumento de los costos de producción, tienen ahora necesidad de recurrir a fuentes de financiamiento que suplan el desaparecido crédito «bobo» del Banco Agrario.

Es en este contexto que se explica la importancia del trabajo al partir. Así como se puede constatar el lento aumento del asalariamiento agrícola en las zonas estudiadas, podemos destacar el aumento significativo de lo que se conoce, bajo diferentes nombres y en variadas modalidades, como «trabajo al partir» («partíu», en Cajamarca) en esas áreas de estudio⁹.

Trabajar al partir es, dicho sucintamente, intercambiar recursos —principalmente tierra— y trabajo para repartir equitativamente el producto entre las personas contratantes.

El trabajo al partir no se explica sólo por una ampliación de la «racionalidad andina» y las tradiciones. Los cambios en la tenencia y producción son fundamentales y, sobre todo, el hecho de que, a diferencia de las décadas de 1960 y 1970, el conflicto social por la tierra ya no es central, habiéndose asentado la percepción de propiedad de cada familia.

El trabajo al partir genera un tipo de relaciones laborales que, si bien tiene antecedentes incluso coloniales, se caracteriza, entre otras variables, y tal como señala Glave, por la inversión de la dependencia: antes era el propietario de la tierra quien ejercía la relación dominante sobre el usuario; ahora es él quien depende de financiamiento externo para producir en su propiedad. El cierre del Banco Agrario ha acelerado esta tendencia, que coloca al «financista» al margen de riesgos mayores y recarga sobre el propietario de la tierra la responsabilidad total de la producción.

En Cajamarca el trabajo al partir está asociado sobre todo con el cultivo de papa, producto que dispone de mercado suficientemente atracti-

9. Llama la atención la ausencia actual de investigaciones sobre el trabajo al partir y su dinámica actual, a pesar de la importancia que ha adquirido en las últimas décadas. El trabajo de Glave es una excepción (GLAVE, Manuel: «La aparcería en comunidades campesinas», en Enrique Mayer y Manuel Glave, editores: *La chacra de papa*. Lima: CEPES, 1992).

vo como para generar el interés de «financistas» que entregan dinero para la producción al propietario-campesino.

La otra vía del trabajo al partir está dada por la extensión de la propiedad campesina, la que, cuando es mayor que la capacidad de trabajo familiar, dispone de varias alternativas:

- a. contratar asalariados;
- b. entregar al partir;
- c. colocar «encargados»;
- d. alquilar o vender la tierra, opción de incidencia bastante menor a las anteriores.

Debemos reconocer que la tradicional relación «mitad-mitad» se encuentra generalizada para múltiples actividades productivas: dar tunales a cambio de recibir la mitad de cochinilla del apañador; entregar árboles para talar a cambio de repartir la madera en proporciones establecidas con el leñador que recibe el árbol. Estas formas tradicionales no deben confundirse con el trabajo al partir —basado en relaciones monetarias—, que sirve de base a un comportamiento extendido entre quienes tienen recursos productivos suficientes y buscan financiamiento a través de propuestas de cultivo al partir.

El rasgo central del trabajo al partir en Chota es que se realiza casi exclusivamente entre campesinos; mientras que en las provincias cajamarquinas de San Pablo y Contumazá hemos señalado la presencia de «financistas» urbanos (comerciantes, profesores, etcétera) que imponen sus condiciones, sobre todo para el cultivo de papa. En Chota, el trato «al partir» —que también tiene notorio aumento— se ciñe a formas más tradicionales. Según nuestros informantes, el trabajo al partir abarca también las actividades pecuarias.

La crisis de financiamiento de la producción agropecuaria, acentuada por el cierre del Banco Agrario, obliga al campesino chotano interesado en algún cultivo mercantil —eminentemente la papa— a establecer formas al partir con familiares y vecinos, antes que con personas ajenas a su entorno.

A la importancia del trabajo al partir —que señala indirectamente las limitaciones del asalariamiento rural— se suma el alquiler de parcelas sobre el cual la información recopilada coincide en señalar que, en sus múltiples modalidades, es más importante que la compra-venta.

LAS ESTRATEGIAS MIGRATORIAS: DE CHICLÍN A BAGUA, DE LA CAÑA A LA SELVA

Cajamarca es el departamento con mayor índice de población rural del país, lo cual explica la alta tasa de emigración existente. También se caracteriza por una fuerte vinculación mercantil con la costa —intensificada desde finales del siglo pasado— y vincula el desarrollo de las haciendas cañeras costeñas con peones provenientes de Cajamarca, en una primera fase como enganchados y luego, crecientemente, como peones que ofertan

de manera libre su trabajo, sobre todo en épocas de corte, situación estabilizada en la década de 1940¹⁰.

No disponemos de investigaciones que hayan hecho las mediciones pertinentes, pero nuestras entrevistas muestran que para muchos enganchados o peones libres el trabajo en las haciendas cañeras y en la costa en general les permitió ahorrar lo suficiente como para adquirir chacras, casas o ganado en sus lugares de origen, adonde retornaron muchos de ellos. Las relaciones establecidas con familiares o paisanos que se quedaron radicando en la costa son aún fundamentales en las estrategias migratorias de las familias cajamarquinas.

Cajamarca ha variado su vieja relación de abastecedor de mano de obra basada en el enganche cañero («se da socorro», era un letrado común en los caseríos de la cuenca lechera y aún es posible ver alguno hoy mismo), a la oferta de trabajo en la ceja de selva («se necesitan peones para Cajamarca Chico», decía un letrado en la puerta de una tienda de insumos agropecuarios de la ciudad de Cajamarca).

Es evidente que los cuatro ejes señalados para comprender la región se relacionan directamente con los flujos migratorios más importantes.

En términos generales, en la provincia de Cajamarca podemos reconocer hoy tres opciones migratorias principales que, por supuesto, se combinan de diferente forma en las estrategias familiares:

- la primera y más importante es la migración hacia la costa, fundamentalmente a la costa trujillana y, como en todo el Perú, a la ciudad de Lima;
- la segunda opción es la selva de Bagua, cuya importancia como captadora de trabajadores parece ser ligeramente menor a lo que representaba hace algunos años, por la sencilla razón que ya es un territorio con población asentada y cubre con sus «originarios» sus propios requerimientos de mano de obra; y,
- la tercera opción, de menor importancia, es la misma ciudad de Cajamarca. El crecimiento de esta ciudad es, según los escasos indicadores disponibles, aparentemente más lento que el de ciudades intermedias similares del resto de la sierra del Perú. En Cajamarca no se aprecia ni el hacinamiento ni la ocupación masiva de terrenos periféricos al casco urbano, como es posible advertir en Huancayo, Ayacucho, Cusco, Puno

10. Sobre migración y empleo agrícola existen varios trabajos para la región nororiental del Marañón (TAVERA COLONNA, Jazmín: «Conformación de los flujos de mano de obra eventual agrícola en la región nororiental del Marañón», *Alternativa* 17. Chiclayo: Solidaridad, julio de 1992. Ver además sus tesis en la PUCP, de 1984 y 1990; PROYECTO MIGRACIONES LABORALES: «Migraciones laborales. Informe del valle de Chancay». Lambayeque, 1982; BRACCO, Mercedes: «Migración eventual a la ceja de selva: Un caso de semiproletariado rural». Lima: PUCP, 1980. Memoria de Bachillerato; y CHÁVEZ, Eliana y Juan NUNURA: *El empleo eventual: El caso de la región norte*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1989).

y, por supuesto, en todas las ciudades de la costa e incluso algunas de la selva.

Cabría aquí introducir cuatro estrategias migratorias que podrían, en buena medida, relacionarse con cuatro tipos de caseríos rurales de la provincia¹¹:

- aquella que se aprecia en los caseríos de la periferia cercana a la ciudad desde donde un contingente cotidiano de trabajadores se desplaza hacia la ciudad a trabajar en ella y mantiene recursos agropecuarios ínfimos;
- aquella donde el trabajo en la ciudad de Cajamarca es eventual y se combina con otras migraciones, también eventuales, hacia la costa inmediata;
- la que se relaciona con aquellos caseríos donde la migración hacia Cajamarca alterna con la migración hacia la selva de Jaén y Bagua;
- aquella que no considera la migración o no necesita centralmente de ella para la reproducción familiar.

Veamos el ejemplo de algunos caseríos de la cuenca. En Paríamarca, distrito de Cajamarca, 41,2% de jefes de familia declararon, en 1988, tener familiares migrantes, de los cuales 71,4% eran definitivos y 28,6% temporales. La gran mayoría había migrado por razones de trabajo y tenía entre 17 y 25 años (85,7%). La ciudad de Cajamarca era su principal objetivo, y el trabajo en construcción civil la ocupación central (66,6%)¹².

En la microcuenca de Huallapampa, cerca del 40% de los jefes de familia declararon tener algún miembro de su familia como migrante definitivo, sobre todo en Trujillo y Paján. En este mismo distrito, 60% de campesinos declaran haber comprado las parcelas que trabajan, y sólo 40% se remite a una herencia. El dinero de compra proviene de actividades agropecuarias y de periodos migratorios de trabajo eventual¹³. Pero la migración a la costa va cediendo en importancia frente a la búsqueda de trabajo, temporal o permanente, en la selva. Cosecha y siembra del arroz son los momentos de mayor concentración de asalariados en la zona de Jaén y Bagua.

La red vial existente, la densidad vehicular en las carreteras y las declaraciones de los campesinos nos muestran una realidad donde la movilidad espacial es muy alta; de camión en camión, de zona en zona, los campesinos cajamarquinos han variado del trabajo por enganche en la caña en las primeras décadas del siglo a la venta libre de mano de obra en la costa y, crecientemente, en la selva, incluyendo el trabajo en algunas áreas

11. Ver, al respecto, SÁNCHEZ, Rodrigo: *Ecología, producción y desarrollo campesino*. Cajamarca: TINTA, 1993.

12. RIMARACHÍN, Jorge: «Diagnóstico socioeconómico de la microcuenca Paríamarca del distrito de Cajamarca: Sectores Cashaloma, Chimba y Shingol». Cajamarca: CONCYTEC/UNC/IPRODE, 1988.

13. CASTILLO, Carmen: «Diagnóstico socioeconómico de la microcuenca Huallapampa-Mollepampa del distrito de Cajamarca». Cajamarca: CONCYTEC/UNC/IPRODE, 1987.

cocaleras. En resumen, durante la última década se han reforzado estas migraciones laborales, cada vez menos temporales y más definitivas. La reducción de la demanda de mano de obra rural se corresponde con la migración definitiva.

Chota ha sido una zona donde la producción campesina y la migración temporal se combinaron en diferentes proporciones desde el siglo pasado. La dinámica cañera fue a este respecto determinante. El flujo de peones chotanos enganchados por miles en los latifundios lambayecanos en las primeras décadas del siglo, se convirtió luego en oferta libre de trabajo. Pero desde la reforma agraria de 1969, el decrecimiento de ese flujo de mano de obra fue sostenido y, por ende, limitó la capitalización de los campesinos chotanos que trasladaban sus ingresos monetarios obtenidos como braceros de la caña a su provincia.

La percepción de los jornaleros cañeros como meras víctimas del zancudo llamado hacienda, exprimidor de sus energías, merece ser matizada con esta verdadera inyección de capitales a la economía campesina chotana, aún por investigar para percibir su verdadera dimensión. Como hemos dicho anteriormente, el trabajo asalariado eventual fuera de la zona es, desde hace varias décadas, un componente importante de la economía de muchas familias. La ampliación de recursos familiares en muchas familias chotanas en particular, y cajamarquinas en general, tuvo que ver con la pequeña capitalización, producto del asalariamiento cíclico en empresas costeñas. La compra de miles de hectáreas en Cajamarca a las haciendas en crisis no podría explicarse sólo a partir de los exiguos ingresos de las chacras familiares.

La migración campo-campo estacional cedió en importancia a la migración campo-ciudad definitiva, la que cambió el rostro del país en los últimos treinta años. Cifrándonos a la migración temporal en busca de fuentes de trabajo, el flujo migratorio más dinámico en la provincia de Chota parece ahora dirigirse hacia la selva cocalera, arroceras y maiceras, donde ha migrado estos últimos años la mayor cantidad de gente, fundamentalmente los jóvenes.

Algunos informantes señalan que este flujo de chotanos migrados temporalmente a la selva ha disminuido de manera notoria en los últimos años, mientras otros dicen que se mantiene con la misma intensidad. Sea como fuere, obtener un trabajo estacional en la selva es un objetivo priorizado entre los jóvenes campesinos chotanos.

El trabajo por contrata es preferido, pues el dinero es entregado en armadas y no diariamente. La dureza de las faenas se compensa con la posibilidad de un ahorro monetario. Cuando veamos el informe de Huanta, en Ayacucho, constataremos una situación similar. Evidentemente, un objetivo aún buscado por los trabajadores temporales en la selva es la obtención de tierras para establecerse definitivamente, tal como han hecho miles de migrantes que ahora habitan en uno de los espacios más dinámicos de la región: Jaén, Bagua, Nueva Cajamarca.

Un profesor jubilado chotano señaló su impresión de que «ahora hay más viajes a la selva. De allá avisan los familiares y la gente va tres o cuatro meses, sobre todo en abril, mayo».

Por el contrario, un dirigente rondero afirmaba:

«... en relación con la selva parece que sí podemos hablar que se ha estabilizado, porque hay campesinos que manifiestan por ejemplo que antes, estoy hablando, por decirte, seis, siete años atrás, el campesino lo veía como rentable, porque decía yo me voy, trabajo y traigo plata, traigo dinero. Ahora me voy y ese dinero que yo lo he ganado allá se me va en pasaje, en lo que me voy, en estadía. No se justifica y vengo con las mismas».

El flujo de trabajadores rurales estacionales hacia la costa sí ha sufrido una disminución notable, consecuencia de la crisis azucarera en particular y de la reducción significativa de demanda de mano de obra en general. Hasta hace pocos años había letreros en las tiendas de Chota que decían: «Se necesitan 1.000 (sic) peones para Andahuasi o Paramonga». Incluso se señalan casos excepcionales de grupos de campesinos que han adquirido tierras en la costa recientemente.

Pero la opinión al parecer más extendida es que

«... antes el patrón rogaba al peón, ahora el peón ruega al patrón para trabajar porque no hay trabajo como antes. Cuando llegué de 13 años a Chiclayo, al día siguiente ya tenía trabajo».

Nuestro informante nos remite a hace treinta y cinco años, más o menos, y da cuenta de los cambios ocurridos en la sociedad y la producción regional.

Lo que también merece relevarse es la incidencia del proyecto Chavimochic en el mundo laboral chotano. Las obras de riego de gran envergadura de este proyecto —que cubre cuatro valles de la costa— no sólo han permitido a muchos jóvenes campesinos de la provincia de Chota obtener ingresos complementarios, sino que, merced a sus más altas remuneraciones, han reforzado la «conciencia salarial», tal como han hecho los proyectos de emergencia en toda la sociedad rural. De hecho, como constatamos en el valle de Chao, hay muchas familias originarias de Cajamarca que se han beneficiado del proyecto.

La economía campesina chotana no escapa del impacto de la crisis que coloca como prioridad entre los jóvenes la migración definitiva e inmediata a las grandes ciudades o a zonas de agricultura comercial, o la dedicación a actividades distintas a las agropecuarias.

CONCLUSIONES

En términos generales, hemos descrito un mercado de trabajo fundamentalmente eventual, sin especialización, irregular, de salarios muy dispares, con oportunidades de difícil predicción, inestable y prácticamente al margen de cualquier legislación existente.

La contradicción —cada vez más aguda— entre la mantención de las unidades agrícolas —con recursos limitados— y la parcelación por herencia, junto con la alta tasa de natalidad existente, no sólo condicionan la «expulsión» de los jóvenes, sino que obligan a la mayoría de UA a incorporar otras fuentes de ingreso y, por supuesto, a la migración definitiva. Es común en las UA la necesidad de ingresos monetarios que complementen la producción de alimentos y la venta de parte de lo cosechado. El asalariamiento eventual o permanente en otra UA es entonces importante en el agro cajamarquino.

Se habla de «racionalidad campesina» para explicar las interacciones del proceso productivo de las sociedades rurales. Pues bien: esta «racionalidad campesina» incluye, desde hace mucho, la búsqueda de empleo eventual remunerado, dentro y fuera de la agricultura. Así, las relaciones de asalariamiento se integran con las de intercambio y ayuda en una combinación generalizada entre pequeños agricultores.

Empresas pecuarias, fundos particulares y, sobre todo, pequeños propietarios y campesinos con mejores recursos, son los principales empleadores, en un espacio de movilización laboral eventual que incluye desplazamientos hacia la costa y «las playas» del Jequetepeque, la selva de Bagua-Jaén y el área de colonización y crecimiento cocalero del Alto Mayo.

Junto con las relaciones derivadas del asalariamiento eventual o permanente, se constata la creciente importancia del trabajo al partir, asociado en Cajamarca sobre todo con el cultivo de papa, producto que dispone de un mercado suficientemente atractivo como para generar el interés de «financistas» que entregan dinero para su producción al propietario-campesino. La otra vía del trabajo al partir está dada por la extensión de la propiedad campesina, la que, cuando es mayor que la capacidad de trabajo familiar, dispone, entre sus varias alternativas, del acuerdo entre familias para trajar «al partíu».

Las características de la estructura productiva, la fragmentación de la propiedad y la creciente carga demográfica generan una gran movilidad espacial de campesinos que continúa una vieja tradición migratoria estacional. Las estrategias migratorias de integrantes de las familias rurales cajamarquinas a otras regiones y las relaciones laborales que caracterizaban su inserción en esos mercados laborales han variado conforme se dinamizaron áreas productivas: la caña de azúcar de las grandes propiedades costeñas utilizó primero el enganche y crecientemente el asalariamiento libre hasta la extinción del primero. Al crecer la colonización de Bagua y Jaén, el enganche inicial fue desplazado por el asalariamiento libre. La tercera y más reciente área de atracción es la selva cocalera de San Martín, que ha seguido la misma evolución en las relaciones laborales.

En este artículo hemos recorrido, imaginariamente, un territorio donde la pequeña agricultura, ampliamente mayoritaria y considerada como tradicional según los criterios de medición tecnológico-productivos, se reproduce, entre otros factores, debido a la obtención de ingreso monetario fuera de ella.

La tradicionalidad de la producción en la chacra se complementa con las modernas relaciones salariales establecidas por los productores fuera de su zona de origen. Así, la familia cubre ambos flancos: tanto la retaguardia alimenticia familiar como el ingreso monetario necesario. El precario equilibrio entre ambos no soporta el crecimiento demográfico ni la minifundización; de ahí la emigración definitiva y la tendencia a la reducción de los minifundios menores a 0,5 Ha.

Sin cambios en el sistema productivo que generen el aumento de los requerimientos de mano de obra remunerada con mejores salarios, es difícil imaginarse, en el futuro mediano, modificaciones sustanciales del tipo de relaciones y la dinámica laboral que hemos descrito.

Nelson Aguilera

EL FINANCIAMIENTO DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA CHILENA

La pequeña agricultura es en los países en vías de desarrollo un problema social de importancia para el gobierno. La agricultura campesina concentra no sólo la mayor cantidad de las explotaciones agropecuarias existentes en el mundo en vías de desarrollo, sino que es un foco importante de pobreza rural, la cual alimenta, a través de un agudo proceso de migración del campo a la ciudad, la pobreza urbana que hoy enfrentan estos países.

En Chile, la experiencia de la pequeña agricultura no difiere en forma sustancial de la de sus similares en los países en vías de desarrollo. De acuerdo con la Encuesta Nacional del Empleo —realizada en el último trimestre de 1986—, el número de pequeños productores ascendía, aproximadamente, a 300.000 (incluidos 90.000 familiares no remunerados). Esto equivale al 37,5% de la población activa ocupada, en promedio, durante el año de la encuesta. Por lo demás, según una proyección del uso del suelo aprovechable del país, la pequeña agricultura ocupaba en la temporada 1986-1987 alrededor del 30% del total de suelos cultivables, pero su participación en el valor total de la producción agropecuaria y silvícola del país era cercana a apenas el 25%. Esto demuestra que aún quedan por resolver problemas de producción y productividad en el sector de la pequeña agricultura en Chile.

El desafío del gobierno y de los especialistas en desarrollo rural es crear los mecanismos económico-financieros que permitan desarrollar la pequeña agricultura e integrarla plenamente a los mercados agropecuarios modernos. En este contexto, el mejoramiento de la calidad y cantidad de los servicios financieros disponibles es una condición necesaria —aunque no suficiente— para lograr la incorporación plena de este sector a los beneficios del mercado y aliviar los problemas de pobreza que en él existen.

En lo que se refiere a la pequeña agricultura, en los últimos años el gobierno ha impulsado una serie de iniciativas destinadas a mejorar su acceso al crédito. Entre éstas destacan:

1. Un aumento sustancial en el presupuesto crediticio de INDAP. En términos nominales, este presupuesto se ha duplicado en los dos últimos años: de 5.600 millones de pesos en 1989 a 11.400 millones de pesos en 1991. Esta tendencia creciente se ha mantenido durante 1992, proyectándose para 1993 un presupuesto cercano a los 18.000 millones.

2. Una reorientación de la gestión crediticia de INDAP hacia el sector más deprimido de los pequeños productores que califican para ser sus clientes; esto es, los pequeños productores agropecuarios, con ingresos esencialmente agrícolas y activos inferiores a las 3.500 UF y que explotan directamente una superficie no superior a las 12 hectáreas de riego básico, cualquiera sea su régimen de tenencia.

3. Una serie de medidas destinadas a incentivar a la banca comercial para atender a los pequeños productores agropecuarios.

En general, estas iniciativas son muy recientes como para sacar conclusiones definitivas sobre su éxito o fracaso. Sin embargo, la experiencia poco afortunada de los programas de crédito agrícola en las décadas de los sesenta y setenta en muchos países en desarrollo muestra que la financiación de los pequeños productores agropecuarios es una tarea compleja y, por lo tanto, que es necesario considerar en forma cuidadosa los riesgos y problemas que deben enfrentar estas iniciativas de apoyo financiero a la pequeña agricultura.

El objetivo de este artículo es revisar los principales riesgos y problemas económicos que enfrentan los programas de asistencia crediticia para la pequeña agricultura. Se intenta proponer una serie de medidas de política financiera, destinadas a ayudar a las personas con capacidad de decisión a formular programas de crédito agrícola que mejoren efectivamente el acceso al crédito para la pequeña agricultura, sin deteriorar la viabilidad financiera de las instituciones que participan en estos programas.

El artículo se divide en tres secciones. La primera analiza los principales riesgos y problemas que enfrentan las iniciativas gubernamentales para mejorar la calidad y cantidad de los servicios financieros para la pequeña agricultura. La segunda propone una serie de medidas a ser incorporadas en los programas de asistencia crediticia para la pequeña agricultura. Por último, en la tercera se plantean algunas conclusiones relevantes acerca del problema analizado.

PROGRAMAS DE APOYO CREDITICIO A LA PEQUEÑA AGRICULTURA: RIESGOS Y PROBLEMAS

RIESGOS Y PROBLEMAS PROPIOS DE LOS MERCADOS DE CRÉDITO

Los intermediarios financieros que otorgan crédito a la pequeña agricultura, al igual que los que financian a los productores agrícolas grandes y medianos, enfrentan un riesgo inherente a los mercados de crédito: el incumplimiento en el pago de los préstamos. En un sentido riguroso, el *préstamo*—producto que se transa en el mercado del crédito— se puede definir como un

proceso en el cual el intermediario financiero intercambia una cierta cantidad de dinero por una promesa de pago en el futuro. Por lo tanto, el préstamo se define sólo cuando la promesa de pago se cumple efectivamente. Si no se cumple, el dinero desembolsado no es un préstamo sino un *préstamo moroso*. Así, los mercados de crédito son mercados esencialmente inciertos, pues nunca se puede estar seguro de si la promesa de pago se cumplirá. Esta incertidumbre se conoce, en el lenguaje financiero, como *riesgo de morosidad*.

El riesgo de morosidad tiene dos componentes esenciales: uno exógeno y otro endógeno. El componente exógeno del riesgo de morosidad es la parte determinada por factores imposibles de controlar por el prestamista o prestatario. Aun entre los grupos de prestatarios considerados como más seguros y confiables, existe el riesgo de que algunos fallen en el cumplimiento de sus promesas de pago, ya sea por eventualidades naturales (inundaciones, sequías) o imprevistos económicos o políticos (revoluciones, recesiones).

El componente endógeno del riesgo de morosidad, por su parte, es la parte determinada por la forma como se establece el contrato de préstamos y su posterior seguimiento. Condiciones de contrato restrictivas (por ejemplo, tasas de interés elevadas) aumentan el riesgo de que el dinero desembolsado no se pague. Las acciones y medidas adoptadas por el prestamista al momento del cobro de la deuda establecen incentivos importantes para el pago de ella. Políticas de condonación de deudas morosas estimulan los problemas de morosidad al aumentar el no pago de los préstamos por parte de aquéllos que, pudiendo pagar, no lo hacen porque la deuda del «vecino» ha sido o va a ser condonada. El simple anuncio de un programa de condonaciones o la expectativa de que se implementará uno en el futuro próximo, son motivo suficiente para que los deudores dejen de cumplir sus obligaciones crediticias. Otro factor que estimula el riesgo endógeno de morosidad es la falta de entrega oportuna de los recursos financieros, caso especialmente importante en actividades como la agricultura, donde una siembra inoportuna significa un menor rendimiento de la cosecha y, consecuentemente, menos recursos para el pago de la deuda. En muchos casos los agricultores, al no tener la seguridad de obtener un nuevo préstamo después de pagar los vigentes, prefieren quedar morosos en el pago de ellos y usar los recursos crediticios una vez más.

RIESGOS Y PROBLEMAS PROPIOS DE LA FINANCIACIÓN A LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Los riesgos y problemas propios de prestar a la pequeña agricultura se pueden clasificar en tres categorías:

a. *Riesgo crédito alto*. Los pequeños productores agropecuarios son considerados por la banca comercial como sujetos de crédito altamente riesgosos, debido a la falta de tecnología y a la poca rentabilidad de las actividades que desarrollan.

b. *Costos de transacción de prestar y pedir préstamos elevados.* El costo administrativo de prestar a una empresa grande y pequeña es relativamente parecido, pero el monto del crédito desembolsado difiere sustancialmente en cada caso. Esto hace que el costo administrativo por peso prestado a una empresa pequeña sea más alto que el costo por peso prestado a una empresa grande. Del mismo modo, para una empresa pequeña el costo de pedir prestado es más alto que para una empresa grande, debido a que los gastos en los que deben incurrir aquéllas en el trámite del préstamo (movilización, comida, transporte, asuntos legales, etcétera) son altos en relación al dinero solicitado.

c. *Falta de documentación y garantías apropiadas.* Por lo general, las empresas pequeñas no llevan registros contables de ningún tipo. Por ello, son incapaces de presentar a las instituciones financieras registros contables u otra documentación requerida usualmente para la tramitación de un crédito bancario. Por lo demás, en la mayoría de los casos los activos de los pequeños propietarios no pueden ser entregados como garantía, pues los títulos de dominio sobre sus propiedades no están bien establecidos o simplemente no tienen activos que se puedan usar con ese fin.

RIESGOS Y PROBLEMAS PROPIOS DE LOS PROGRAMAS DE CRÉDITO A LA AGRICULTURA CAMPESINA

Los programas especializados de crédito para la pequeña agricultura se caracterizan: 1) por el énfasis del impacto del crédito en el proceso productivo (el préstamo como insumo); 2) por el afán de dirigir los recursos financieros a ciertos grupos y/o actividades de la población rural siguiendo políticas de crédito agrícola de gobiernos y/o agencias de desarrollo internacional (el crédito dirigido); 3) por el subsidio a las tasas de interés; y, 4) por la alta dependencia de recursos del gobierno y/o de agencias de desarrollo multilateral. Estas características determinan, desafortunadamente, fallas de organización que afectan, en último término, la eficacia y viabilidad financiera de los programas mismos.

Considerar el crédito como un insumo nos lleva a medir la eficiencia de los programas de crédito agrícola con base en el número de hectáreas financiadas; los aumentos de producción o el ingreso de los prestatarios, en lugar de examinar críticamente la recuperación de los recursos prestados; y la viabilidad de los programas mismos. Por consiguiente, la organización interna de los programas de crédito está diseñada para procesar y desembolsar rápidamente los recursos disponibles, deteriorando, de esta manera, la capacidad de la organización para evaluar y seleccionar apropiadamente a los prestatarios. La falla en estos procesos es una de las responsables directas de los serios problemas de repago en los préstamos que usualmente registran estos programas.

El crédito dirigido restringe, de hecho, una de las actividades más importantes de los administradores de estos programas: la selección de los

clientes. El supuesto implícito de las políticas de crédito dirigido es que los donantes de los recursos saben mejor que los administradores de los programas quién es el que debe recibir el crédito. Esto representa, obviamente, una contradicción lógica importante, que repercute sobre los problemas de repago que se presentan, finalmente, en los programas de crédito.

El subsidio a las tasas de interés afecta directamente la viabilidad financiera de los programas, dificultando su capacidad para cubrir los costos operacionales con los ingresos recibidos. Además, el subsidio crea distorsiones en el mercado al hacer rentables proyectos que sin él no podrían realizarse y al atraer a especuladores en busca de una oportunidad crediticia.

Finalmente, la dependencia de los programas de crédito agrícola de recursos financieros proporcionados por gobiernos y/o agencias donantes aumenta a la cartera de préstamos los problemas de repago. Se debe recordar que los programas de crédito agrícola son creados con recursos estatales o internacionales y, por lo tanto, que en ellos son fundamentales las políticas de crédito dirigido las que, como vimos, agudizan los problemas de repago de la cartera de préstamos. Por lo demás, los fondos otorgados por gobiernos y agencias internacionales de desarrollo son entregados a los programas irregularmente. Esto determina, a su vez, desembolsos irregulares, lo que incentiva a los prestatarios de estos programas a no pagar sus préstamos por la falta de seguridad en la obtención de nuevos préstamos.

RIESGOS Y PROBLEMAS PROPIOS DE LOS MERCADOS DONDE OPERA LA PEQUEÑA EMPRESA AGROPECUARIA

Existen profundos problemas institucionales e imperfecciones de los mercados donde operan los pequeños productores, que afectan la eficacia de los programas especializados de crédito a la pequeña agricultura y el interés de la banca comercial para financiar a este sector. La carencia de una infraestructura de comercialización de productos agrícolas adecuada, así como la presencia de sistemas legales y de información ineficientes, derechos de propiedad mal definidos, recesiones internacionales, inestabilidad política, etcétera, son factores que contribuyen, de una manera importante, a la agudización de los problemas de repago. En los países en desarrollo, los sistemas legales son lentos, caros y, por lo general, tienden a proteger los intereses de los prestatarios y no los del intermediario financiero. Esto dificulta enormemente la ejecución de garantías en caso de morosidad en los préstamos, creando, consecuentemente, incentivos en los prestatarios para no pagar sus deudas.

PROPOSICIONES PARA MEJORAR LA FINANCIACIÓN A LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Como se ha analizado en la sección anterior, la financiación a la pequeña agricultura es una tarea bastante compleja. Por lo tanto, es necesario superar

una serie de riesgos y problemas inherentes a los mercados del crédito, a la financiación a la pequeña empresa, a la organización de los programas de crédito y a los mercados donde operan los pequeños productores agropecuarios. A continuación se proponen algunas ideas a ser consideradas en las iniciativas tendientes a mejorar la calidad y cantidad de servicios financieros ofrecidos a los pequeños productores.

Se deben desarrollar mecanismos que permitan estimular la capacidad empresarial de los pequeños productores

Uno de los supuestos implícitos en los programas de asistencia crediticia a los pequeños agricultores es que estos productores no pueden desarrollar plenamente su capacidad empresarial por la falta de acceso al crédito institucional. La existencia de esta capacidad potencial en el sector de la pequeña agricultura es una posibilidad plenamente justificada por numerosos estudios empíricos. Sin embargo, lo que no puede suponerse es que todos los pequeños agricultores tengan capacidad o talento empresarial. El talento es, en gran parte, innato, y no siempre puede adquirirse en el mercado. No basta con saber y seguir todas las reglas del éxito empresarial para tener éxito; existen factores individuales que no podríamos reproducir ni explicar y que, en último término, lo condicionan.

La identificación de pequeños productores agrícolas con talento empresarial es una tarea difícil, por lo que se deben buscar mecanismos que permitan a aquéllos revelar su verdadera capacidad empresarial, antes de ser seleccionados como sujetos de crédito. Este, obviamente, no puede ser el mecanismo de selección. La asociación de grupos de pequeños agricultores con organizaciones de origen no gubernamental o individuos con reconocida capacidad empresarial es algo que debe ser explorado en los programas de transferencia tecnológica que efectúa el Estado, especialmente en las etapas iniciales del desarrollo de estos productores.

Se deben desarrollar tecnologías adecuadas a las necesidades de los pequeños productores

Los programas de asistencia crediticia a los pequeños agricultores suponen, por lo general, la existencia en el mercado de tecnologías adecuadas a las necesidades de los pequeños productores.

En verdad, como lo muestra la evidencia empírica, en la mayoría de los casos esta tecnología no está disponible en el mercado, o simplemente los clientes potenciales de los programas carecen de la educación y preparación técnica suficientes para acceder a ella. Los programas de transferencia tecnológica deben ser adecuados para transferir tecnología que los pequeños productores puedan manejar y, quizá más importante, entender.

Los programas de transferencia tecnológica deben preparar a los pequeños productores para comercializar sus productos en el mercado

Actualmente, la tecnología que más reditúa en el sector agrícola es la destinada a colocar los productos en el mercado. Los mercados de los productos agropecuarios son cada vez más sofisticados. La calidad y la colocación oportuna de los productos requieren de condiciones óptimas de refrigeración, transporte y embalaje.

Para incorporar a los pequeños productores a los mercados más dinámicos de la economía agrícola nacional se deben diseñar los mecanismos necesarios que les permitan cumplir con las exigencias del mercado, tales como requerimientos mínimos de calidad y volumen, regularidad en la entrega de los volúmenes de productos comprometidos, etcétera. Los programas de transferencia tecnológica del Estado están llamados a desarrollar esta importante misión.

Se debe efectuar un análisis de las oportunidades que tienen los pequeños productores en los mercados informales de crédito

Otro de los supuestos básicos que sustenta la creación de los programas de asistencia crediticia a los pequeños productores es la creencia generalizada, por parte del gobierno y de las agencias internacionales de desarrollo, de que los pequeños productores —por falta de crédito formal o institucional, es decir, crédito de INDAP o de la banda comercial— no pueden desarrollar su potencial productivo. Esto es claramente cierto para algunos pequeños agricultores, pero no para todos. Es importante reconocer que existen otras instancias crediticias a las cuales recurren los pequeños productores para solucionar sus problemas de liquidez: los mercados de crédito informal.

Estos mercados (prestatarios-vendedores, prestatarios-productores, prestatarios-agricultores, etcétera) canalizan por lo general importantes cantidades de recursos financieros en las áreas rurales, lo que ayuda a solventar los problemas de liquidez de estos productores. Los mercados financieros informales, aun en contra de la creencia general, son, en muchas ocasiones, buenas oportunidades crediticias para los pequeños productores. Por lo demás, en algunos casos el intermediario financiero informal puede complementar eficientemente la labor de los programas de crédito agrícola, ya que ellos tienen mejor conocimiento de las características y capacidad de pago de los pequeños productores.

Se deben establecer mecanismos que mejoren las garantías de los pequeños productores

La incapacidad de proveer garantías adecuadas es, sin duda, uno de los factores determinantes de la falta de acceso al crédito formal de los pequeños productores rurales. Se deben elaborar mecanismos de garantía crediticia

que mejoren el acceso al crédito de la pequeña agricultura —fondos de garantía y/o sistemas de seguro contra riesgo crediticio—. La creación de grupos de crédito en los que el riesgo crediticio es compartido por los miembros del grupo, es otra alternativa posible.

Se deben estudiar mecanismos que permitan disminuir los costos de transacción de prestar a pequeños productores

Sin duda, el costo (por unidad de peso concedido) de prestar a la pequeña agricultura es alto en comparación con el de prestar a los productores grandes o medianos. Para incentivar el interés de la banca comercial en los pequeños productores es necesario reducir estos costos de transacción. Una buena estrategia es la de incentivar la creación de grupos solidarios de pequeños productores agrícolas. El prestar a estos grupos disminuye los costos de la operación, al ser una y no varias transacciones las que se realizan. Esto también disminuye los costos de transacción de pedir prestado, al ser sólo los representantes del grupo de crédito los que tramitan el crédito y no cada uno de sus miembros por separado.

Se debe enfatizar el carácter crediticio de estos programas

Es importante enfatizar que los programas de crédito agrícola operan en el mercado de crédito y que, por lo tanto, se trata de préstamos y no de subsidios. Hacer entender esta diferencia, tanto a los pequeños productores como a los encargados de los programas, no es una tarea trivial, pues los programas de crédito agrícola son diseñados normalmente en conjunto con programas de transferencia tecnológica, los cuales tienen un profundo contenido social y son subsidiados por el Estado. Es aconsejable que los programas que colaboran con la pequeña agricultura separen claramente las actividades de apoyo crediticio de las de apoyo tecnológico, de modo que los beneficiarios de estos programas entiendan que deben cancelar sus préstamos aun en los casos en que la tecnología transferida no haya sido muy exitosa.

Se deben usar estrategias crediticias para reducir el riesgo de morosidad

Según vimos anteriormente, el riesgo de morosidad tiene dos componentes: uno endógeno y otro exógeno. Las instituciones financieras disminuyen el riesgo exógeno a través de dos mecanismos: 1) exigiendo que el prestatario adquiera un seguro contra pérdidas de producción; y, 2) mediante la inclusión, en el precio del préstamo, de una prima por concepto de riesgos. El establecer una prima por concepto de riesgos tiene dos problemas fundamentales. Por un lado, es difícil fijar el monto de la prima debido, principalmente, a la carencia en los mercados de crédito agrícola de sistemas de información

eficientes. Por otro lado, el valor de la prima del seguro refleja el riesgo promedio y no el riesgo de cada prestatario; de esta manera, las primas por concepto de riesgos tienden a penalizar a los prestatarios de menor riesgo y a favorecer a los de más alto riesgo.

El componente endógeno del riesgo de morosidad, por su parte, puede ser reducido mediante el uso de diversas técnicas bancarias. Estas técnicas pueden ser agrupadas en cinco categorías principales:

1. *Técnicas de disuasión.* Estas técnicas deben ser usadas para disuadir a los prestatarios potencialmente riesgosos de participar en los programas de crédito. Se deben imponer sanciones rigurosas y creíbles en casos de morosidad y políticas agresivas y efectivas para la recuperación de préstamos morosos.

2. *Técnicas de evaluación y selección.* Esta es una de las actividades de mayor relevancia para el éxito de cualquier programa de apoyo crediticio a la pequeña agricultura. La selección de la clientela debe responder a la factibilidad técnica y a la rentabilidad de los proyectos de inversión presentados para su evaluación. Un buen proceso de evaluación y selección de prestatarios es la mejor garantía para el buen uso de los recursos prestados y, consecuentemente, para una buena recuperación de los mismos.

3. *Técnicas de control y seguimiento del crédito.* Es importante reconocer que el dinero es intercambiable (fungible) y que siempre existe la posibilidad de que el dinero prestado pueda ser usado para financiar actividades más riesgosas que aquéllas establecidas en el contrato de préstamo. Esto crea la necesidad de controlar lo que hace el prestatario con los recursos prestados.

4. *Solicitud de garantías al crédito.* El requerir garantías es una técnica financiera orientada a reducir el volumen de pérdidas en caso de morosidad. Cuando éstas existen, el intermediario puede tomarlas y venderlas para hacerse un pago directo de la deuda. Por lo demás, el riesgo de perderlas hace que el prestatario sea más cuidadoso en el uso del dinero prestado y dedique un mayor esfuerzo al éxito de su inversión.

5. *Técnicas de recuperación del dinero prestado.* Debido a que la información disponible en los mercados de crédito es imperfecta y las técnicas usadas para reducir esta imperfección son costosas, siempre existirán prestatarios incapaces de cumplir sus promesas de pago; el riesgo de morosidad puede reducirse, pero no eliminarse. De esta manera, las técnicas de recuperación de préstamos morosos —el diseño de campañas de recuperación y la actuación de sistemas legales eficientes— cumplen un papel importante en el reembolso de los recursos prestados.

Se deben evitar las políticas de condonaciones crediticias y de condonación de deudas morosas

Cuando los programas de crédito condonan los préstamos morosos, establecen incentivos para el no pago de las deudas vigentes y de las futuras

transacciones crediticias. En Chile, como resultado de políticas de crédito mal dirigidas en el pasado y la crisis financiera de 1983, ENTUPE se ha visto en la necesidad de establecer una política de saneamiento financiero basada en un programa de condonaciones de préstamos morosos. Este fenómeno ha sido de tal magnitud que, a fines de 1991, había condonado más de 19 mil millones de pesos, lo que representa 1,6 veces el presupuesto crediticio de ese año. Esta política de condonaciones (o de saneamiento financiero) tendrá, sin duda, un efecto negativo en la recuperación de los recursos prestados por un periodo largo en el futuro.

No se debe considerar el préstamo como un insumo productivo

Los préstamos entregados por los programas de crédito no son insumos del proceso productivo de los pequeños agricultores. Debe tenerse presente el dinero, a diferencia del fertilizante o las semillas, puede ser usado no sólo para adquirir bienes de capital o insumos y servicios productivos, sino también para adquirir bienes de consumo. Por lo tanto, el fracaso de una actividad agrícola financiada con un préstamo puede ser el resultado de un mal uso de los fondos prestados y no necesariamente de la rentabilidad de la actividad misma. Es por este motivo que no se debe medir la eficiencia de los programas de créditos a los pequeños agricultores por el número de hectáreas o de usuarios financiados, sino por el nivel de recuperación de los recursos prestados y la capacidad de los programas de mantenerse viables a través del tiempo.

Se deben establecer responsabilidades en el otorgamiento del crédito

Uno de los problemas que tienen los programas de crédito agrícola es el hecho de que las responsabilidades no siempre están establecidas con claridad. Es frecuente que los funcionarios encargados de colocar el crédito sean distintos de los que están encargados de recuperar los recursos prestados. Esta disociación de responsabilidades crea serios problemas en la recuperación. Debe entenderse que la mayor parte de los problemas de recuperación de los préstamos no está precisamente en el cobro sino en la colocación de los mismos. El caso extremo de disociación de responsabilidades se encuentra referido a los préstamos dirigidos, en los que una autoridad—incluso ajena a la institución crediticia—decide quiénes deben recibir el crédito y lo que deben hacer con los recursos prestados. En estos casos, la recuperación de los recursos es, obviamente, responsabilidad del programa de crédito.

Se deben estudiar mecanismos financieros para incentivar el ahorro campesino

La pequeña agricultura —al igual que la agricultura comercial— necesita servicios financieros que le permitan mantener sus ahorros en forma segura.

En todas las actividades agrícolas el gasto no coincide con los ingresos, por lo cual es necesario mantener saldos de caja (o ahorros) para el desarrollo de cualquier otra. Ahorro que, por lo general, se efectúa en forma bastante ineficiente, como es el ahorro en animales, semillas, etcétera.

Crear un sistema que permita a los programas de crédito agrícola movilizar el ahorro campesino no sólo es beneficioso para sus usuarios, sino que también lo es para los programas mismos, al disponer de recursos crediticios sin las restricciones impuestas por los fondos otorgados por gobiernos y agencias internacionales de desarrollo. La experiencia muestra que los programas de crédito que movilizan ahorro campesino son más viables que aquéllos que sólo se especializan en crédito.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

La pequeña agricultura es un foco de presión social de importancia para el gobierno debido a que este sector concentra los principales problemas de pobreza rural que existen en el país. La falta de acceso al crédito institucional ha sido reconocida por el gobierno y los especialistas en desarrollo rural como uno de los factores que explican el estancamiento tecnológico y la falta de desarrollo de la pequeña agricultura en Chile.

Como resultado de este reconocimiento, el gobierno ha promovido, en los últimos años, una serie de iniciativas destinadas a mejorar la calidad y cantidad de los servicios financieros disponibles para la pequeña agricultura. Entre estas iniciativas se destacan: 1) un aumento sustancial en el presupuesto crediticio de INDAP; 2) una reorientación de la política crediticia de esta instancia hacia los sectores más deprimidos de los pequeños productores; y, 3) una serie de medidas financieras destinadas a incentivar el interés de la banca comercial por la pequeña agricultura.

El éxito de estas iniciativas gubernamentales está condicionado a la solución de una serie de riesgos y problemas propios de los mercados de crédito, a la financiación a la pequeña agricultura, así como a los mercados donde operan los pequeños agricultores. Este artículo propone una serie de medidas económico-financieras capaces de resolver algunos de los problemas más importantes que afectan la financiación a la pequeña agricultura. Entre éstas se destacan:

1. La necesidad de promover programas de desarrollo integral de la pequeña agricultura, donde el programa crediticio sea una parte del programa y no el único en sí mismo.
2. La búsqueda de los mecanismos económico-financieros que permitan estimular efectivamente la capacidad empresarial de los pequeños agricultores.
3. El desarrollo de tecnologías adecuadas a las necesidades de los pequeños productores.
4. La inclusión, por parte de los programas de transferencia tecnológica, de un componente que ayude a preparar a los pequeños productores para comercializar sus productos en el mercado.

5. La realización de un análisis de las oportunidades crediticias que tienen los pequeños productores en los mercados informales de crédito.

6. La determinación de mecanismos que mejoren las garantías de los pequeños productores.

7. El estudio de mecanismos que permitan disminuir los costos de transacción de los préstamos a pequeños productores.

8. La conveniencia de usar estrategias crediticias para reducir el riesgo de morosidad.

9. El prescindir de políticas de condonaciones crediticias.

10. La delimitación de las responsabilidades en el otorgamiento del crédito.

11. La determinación de mecanismos financieros para incentivar el ahorro campesino.

Finalmente, es importante destacar que un programa de asistencia crediticia que mejore el acceso al crédito institucional por parte de la pequeña agricultura es una condición necesaria —pero no suficiente— para resolver los problemas de desigualdad y estancamiento de este sector. Se hace necesaria la creación de sistemas de desarrollo integral en los que la falta de recursos financieros es uno de los problemas considerados, aunque no el único.