

6

DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Manuel Chiriboga V. LOS CAMBIOS RECIENTES EN LA AGRICULTURA ECUATORIANA Y EL PAPEL DEL CAMPESINADO

Este artículo tiene como objetivo presentar, de manera esquemática, algunos aspectos de la evolución reciente de la agricultura ecuatoriana. Nos interesa, particularmente, establecer el impacto que sobre dicha evolución han tenido las políticas de ajuste económico que vienen aplicándose en el país desde 1982, diseñadas, entre otras razones, para mejorar el comportamiento del sector agrícola, afectado por términos de intercambio desfavorables en relación a otros sectores de la economía ecuatoriana, producto de políticas macroeconómicas que privilegiaban al sector industrial. Con las políticas aplicadas desde 1982 se buscaba, adicionalmente, favorecer las exportaciones agropecuarias y, de esa manera, mejorar la capacidad exportadora de nuestra economía.

Intentamos demostrar que estas políticas no tuvieron en cuenta las grandes diferencias existentes en el sector rural ecuatoriano. Por un lado, existen importantes diferencias regionales, consecuencia de diversas vías de desarrollo del capitalismo, estas diferencias han configurado estructuras sociales y productivas distintas. Por otro lado, el sector se caracteriza por una estructura productiva y social altamente heterogénea, tanto al interior de las empresas como del propio campesinado. Entre los campesinos se puede encontrar desde un sector capitalizado hasta un amplio sector semiproletariado. El hecho de que un importante grupo de cultivos esté en manos campesinas implica la necesidad de políticas de desarrollo rural, adicionalmente a las que modifican los términos de intercambio.

El no tener en cuenta estas diferencias regionales y de racionalidad productiva y social llevó a que las políticas de ajuste tengan efectos restringidos y favorezcan fundamentalmente a los cultivos empresariales, tanto aquellos dirigidos al mercado exterior como al mercado interno. Dichos beneficios se han concentrado regionalmente en la costa ecuatoriana. Adicionalmente, la aplicación de las políticas de ajuste ha ahondado las diferencias de ingreso entre el sector empresarial y los campesinos vincu-

lados a los mercados de productos, y aquellos que deben vender su fuerza de trabajo

Lo anterior nos permitirá plantear que el sector rural requiere no solamente de políticas que mejoren la rentabilidad relativa del sector agropecuario, sino de medidas diferenciadas que tengan en cuenta su heterogeneidad

En una primera parte de este trabajo hacemos una descripción sucinta de las principales medidas de ajuste en el sector agropecuario aplicadas en el país desde 1982. Particular atención se dará a la presentación de las recomendaciones elaboradas por la misión Wheeler y al programa de ajuste del sector agropecuario que entró en vigencia en febrero de 1986. Este conjunto de recomendaciones, elaboradas por misiones externas vinculadas al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y al gobierno norteamericano, solamente pueden comprenderse en el marco de la crisis económica del país, iniciada con el derrumbe de los precios del petróleo y el impacto de la deuda externa.

En una segunda parte nos proponemos establecer algunos elementos que caracterizan la heterogeneidad del sector rural. En especial nos referiremos a las diferencias en cuanto a la distribución de la tierra que pueden encontrarse a nivel global y regional, a las diferentes dinámicas productivas, sus pesos regionales y por tipo de productores, y, finalmente, una apreciación sobre las diversas estructuras sociales existentes en el país.

En una tercera y última parte nos proponemos demostrar cómo las políticas de ajuste, al no tener en cuenta estas diferencias regionales y de tipos de productor, beneficiaron a ciertos componentes del sector agropecuario, pero fallaron en lograr una recuperación de los sectores de economía campesina, que requieren de políticas específicas, y no sólo globales.

LAS POLÍTICAS DE AJUSTE Y EL SECTOR AGROPECUARIO

Hasta 1982, la economía ecuatoriana se expandió a un ritmo considerable, en buena parte debido al efecto del petróleo y a un mejoramiento sustancial de los términos de intercambio para sus principales exportaciones. La economía ecuatoriana creció a un ritmo promedio anual del 8% entre 1970 y 1982. Ese crecimiento se basó fundamentalmente en la actividad petrolera, en la manufactura y en los servicios. Tasas de cambio que castigaban las exportaciones y favorecían a las importaciones, y dispositivos de protección al sector industrial fueron las características centrales de la política económica¹.

Si bien fue perceptible una caída en el ritmo de expansión de los precios del petróleo desde mediados de los setenta, el endeudamiento externo se utilizó ampliamente, tanto para financiar la balanza de pagos como el déficit del sector público y mantener de esa manera el ritmo de crecimiento de la

1 Las cifras básicas de esta parte han sido extraídas de BIRF, *Ecuador, Country Economic Memorandum*, agosto 1988. Report No. 7321-EC.

economía En consecuencia, la deuda externa creció, entre 1970 y 1982, de 229 a 4,558 millones de dólares

Uno de los efectos manifiestos de la política económica instrumentada en los setenta tuvo que ver con el sector agropecuario Al establecerse una tasa de cambio subvaluada se castigó las exportaciones agropecuarias, favoreciendo las importaciones de alimentos y materias primas del sector y afectando de esa manera la producción local Al mismo tiempo, ello permitió que el Estado fije los precios de varios de los productos agropecuarios, particularmente de aquellos vinculados con la canasta básica Esto, conjuntamente con otras políticas, determinó una caída de los términos de intercambio en desmedro del sector agropecuario², lo que provocó un lento crecimiento de éste

Como puede apreciarse en el cuadro 1, el sector agropecuario (no incluye pesca y silvicultura) creció a una tasa del 2.38% entre 1970 y 1982, frente al 3.5% entre 1965 y 1971 La población creció, durante ese mismo período, en 2.8% La tasa de crecimiento del sector agropecuario esconde fuertes diferencias, pues mientras la ganadería crecía en 4.61% y los productos tradicionales de exportación lo hacían en 2.19%, el rubro "otros cultivos", que se refiere a la producción para el mercado interno, lo hizo en apenas 0.97%

Cuadro 1
Tasas de crecimiento del sector agropecuario
(1970-1987)

Sectores	1970-1987	1982-1987
Banano, cacao y café	2.19	0.30
Otros cultivos	0.97	5.37
Ganadería	4.61	3.51
Agropecuaria	2.38	3.14
Agricultura, ganadería y pesca	3.31	4.36

Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales

La caída de los precios del petróleo en 1982, el aumento de las obligaciones de la deuda externa por efecto del incremento de las tasas de interés en el mercado mundial de capitales, y, en general, el deterioro de los términos internacionales de intercambio llevaron a una situación crítica en 1982 Desde entonces los diversos gobiernos vienen aplicando una serie de medidas de ajuste económico, en buena parte recomendadas por el FMI y el Banco Mundial Estas tienen que ver con la devaluación de la moneda, la

2 De acuerdo al informe citado del BIRF, los términos de intercambio del valor agregado del sector agropecuario respecto al manufacturero cayeron de un índice 100 en 1975 a 87 en 1982. Asimismo, la relación entre precios de exportación y precios domésticos cayó de 104 en 1970 a 74 en 1982 (*op cit*, cuadros 3.2 y 3.3, pp. 39 y 41)

reducción del gasto fiscal, la baja de los salarios reales, la reducción de la intervención estatal en la economía y, en general, la liberalización de la economía

El objetivo de la estrategia fue claro: aumentar las exportaciones y pagar la deuda externa³. Sin embargo, cabe destacar ciertas diferencias en las modalidades que asumió el ajuste económico. Entre 1982 y 1984 el gobierno demócrata-cristiano de Oswaldo Hurtado aplicó las medidas de ajuste económico, al tiempo que mantuvo cierto control estatal sobre las principales variables económicas. Con el gobierno conservador de Febes Cordero el Estado paulatinamente dejó al mercado la fijación de los principales precios de la economía: tasa de cambio, tasa de interés y los de la mayor parte de productos. Con el gobierno socialdemócrata de Rodrigo Borja el Estado restableció la fijación estatal de esos precios.

De acuerdo a los datos del BIRF, la depreciación del sucre fue del 17% en 1982, 32% en 1983, 30% en 1984, 9% en 1985, 44% en 1986, 28% en 1987 y más del 150% en 1988. Hasta 1986 ello se realizó por medio de devaluaciones del signo monetario nacional en relación al dólar. En agosto de 1986 se dejó "flotar" el tipo de cambio, lo que hizo que el mercado estableciera la paridad. En 1988 se volvió al sistema de fijación oficial y devaluaciones periódicas.

Paralelamente a las medidas señaladas en el terreno de la política cambiaria, se aplicó un programa de reducción del gasto fiscal. De acuerdo con cifras del Banco Mundial, los gastos corrientes cayeron, entre 1982 y 1986, en un 2,7%, y los de capital (inversión) en un 2,8%. Asimismo, y para equilibrar los diversos presupuestos, se incrementó continuamente el precio de los combustibles y de las tarifas de los servicios públicos.

También las remuneraciones reales de la población han sido sujetas a una reducción sustancial. En 1987 el salario real de los trabajadores urbanos era un 36% más bajo que el de 1980. En los últimos dos años esa reducción fue aún más importante: en agosto de 1988 el salario real se colocaba en un índice de 82,1 respecto a 1986.

Otras medidas adoptadas afectaron el costo interno del dinero. Para agosto de 1986 se le dejó "flotar", con lo que adquirió un valor positivo respecto a la inflación. Desde agosto de 1988 las tasas en el mercado siguen estableciéndose libremente, pero se determinó una diferencia tope de 19 puntos entre las tasas activas y las pasivas. En diversos momentos fueron decretadas, de la misma manera, restricciones y prohibiciones de importación, con la finalidad de mejorar la balanza de pagos y la reserva monetaria⁴.

El sector agropecuario fue sujeto, además, de ciertas medidas específi-

3 Germanico Salgado señala que las medidas decretadas hasta comienzos de 1983 no estuvieron sujetas a condiciones externas, que aquellas decretadas entre 1983 y agosto de 1984 lo fueron bajo fuerte influencia del FMI, y que a partir de agosto de 1984 la política tomó un rumbo neoliberal. Ver "Ecuador: Crisis y políticas de ajuste. Su efecto sobre la agricultura", en *Revista de la CEPAL*, No. 33, diciembre de 1987, Santiago de Chile, p. 141.

4 Durante el gobierno conservador de Febes Cordero se levantaron las prohibiciones a la importación las que fueron reintroducidas en agosto de 1988.

cas. Ellas fueron instrumentadas particularmente desde 1984. En su diseño tuvieron especial importancia misiones enviadas por el Banco Mundial y el gobierno de los Estados Unidos. Entre las primeras tenemos dos misiones enviadas por el BIRF: una en 1983 y la otra en 1985, con ocasión del Programa de Ajuste del Sector Agropecuario (PASA), que dio lugar a un préstamo por cien millones de dólares. En 1984 el gobierno norteamericano envió una misión compuesta por personas vinculadas al *agrobusiness*, al medio académico conservador de los Estados Unidos y por funcionarios del gobierno norteamericano: la Comisión Wheeler, así llamada porque la presidió un funcionario norteamericano de apellido Wheeler⁵.

La misión del BIRF de 1983 recomendó, entre otras medidas, establecer una tasa de cambio real, incluir la consideración de los precios de frontera para la fijación interna de los precios agropecuarios, restringir el papel de la ENAC y de ENPROVIT, las empresas comercializadoras estatales, la reducción paulatina de los subsidios en el crédito agropecuario, la concentración de las inversiones en la producción agropecuaria, abandonando aquellas en desarrollo rural integral y en riego y drenaje.

La Comisión Wheeler, por su parte, recomendó la unificación de las tasas de cambio para el sector agropecuario con las del mercado libre de cambios, la reducción y la posterior eliminación de los precios oficiales, la reducción del papel de las comercializadoras estatales y la transferencia de sus servicios de almacenamiento al sector privado, el incremento de las tasas de interés sectoriales hasta volverlas positivas, y la apertura del sector agropecuario a capitales externos mediante el establecimiento de atractivos suficientes.

Por su lado, el PASA —que contemplaba un crédito sectorial de cien millones de dólares por parte del BIRF— estaba dirigido explícitamente a conseguir una mayor liberalización de la agricultura ecuatoriana, vía la “corrección de las distorsiones económicas y la reducción de los bias en contra de la agricultura mediante los términos de intercambio, la promoción de la inversión y, en general, el aumento de la participación del sector privado en el sector”⁶. El préstamo estaba dirigido a financiar el costo del ajuste económico del sector agropecuario.

El primer desembolso fue otorgado inmediatamente, dadas las medidas de liberalización adoptadas por el gobierno. Sin embargo, se establecieron un cierto número de condiciones para el desembolso de la segunda cuota. Se “sugería” al gobierno ecuatoriano eliminar las cuotas y otras restricciones a la importación de productos agropecuarios, la eliminación de precios oficiales para el trigo, la suspensión de compras de arroz y de maíz.

5 Ver a este respecto los documentos del BIRF: *Ecuador. An Agenda for Recovery and Sustained Growth*, Washington, 1983, *Report and Recommendation of the President for an Agricultural Sector Program*, Washington, 1985, y Comisión Wheeler, *US Presidential Agricultural Mission to Ecuador*, Washington, 1984. Ver, igualmente, mi trabajo “Política agraria. La búsqueda del imperio del mercado”, en ARBOLEDA, M. et al. *Los placeres del poder*. Edit. El Conejo, Quito, 1986.

6 Loan Agreement between Republic of Ecuador and the International Bank for Reconstruction and Development, 15 de enero de 1986 (Traducción del autor).

duro por parte de ENAC, privatizar las empresas públicas ineficientes, mantener tasas de interés reales, etc. De hecho, el Banco reconocía que el gobierno ecuatoriano había realizado importantes avances en relación a los objetivos propuestos, salvo en el caso de la liberalización de importaciones y en el precio del trigo.

De una u otra manera, este tipo de recomendaciones fueron seguidas durante los últimos años. En cuanto a la fijación de precios de los productos agropecuarios, se redujo considerablemente el número sujeto a controles. A inicios de 1986 apenas cinco productos continuaban sujetos a algún tipo de control: arroz, azúcar, harina de trigo, leche y aceites vegetales. Las instalaciones de almacenamiento de ENAC fueron transferidas al sector privado y no se capitalizó la institución, reduciéndose de esa manera su capacidad de compra.

En el campo del crédito, aproximadamente el 60% pasó al mercado libre. Adicionalmente, las líneas de crédito originadas en préstamos externos y canalizadas por la Banca de Fomento fueron entregadas a tasas de interés positivas. Finalmente, se mantuvo en el valor nominal las líneas de crédito del Banco Central para la agricultura, con lo que se las redujo en términos reales. En conjunto, estas medidas tendieron a volver positivas las tasas de interés. Sin embargo, una parte importante del crédito siguió manteniendo niveles importantes de subsidio, particularmente en rubros como arroz y maíz duro.

Es importante señalar, igualmente, que durante el período gubernamental de Febres Cordero se redujeron paulatinamente las acciones en desarrollo rural, riego, etc., mientras que se fortalecía la acción en el campo de la generación y transferencia de tecnología. En ese sentido el programa de desarrollo rural fue asignado al Ministerio de Bienestar Social, al tiempo que los recursos institucionales del Ministerio de Agricultura fueron volcados a un Proyecto de Desarrollo Tecnológico del Sector Agropecuario, el que recibió un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Asimismo, se promovieron instituciones privadas de investigación como la Fundación Ecuatoriana de Investigaciones Agropecuarias, con objetivos similares a los del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIAP), pero donde los gremios empresariales disponen de mayor control. El objetivo era el de avanzar en la perspectiva de la privatización⁷.

Los efectos de estas políticas sobre el sector agropecuario han sido profundos y de diverso sentido. Por un lado, como puede observarse en el cuadro 1, el sector agropecuario comenzó a crecer por encima de las tasas

7 Ver, a este respecto, BORGATTI, J y QUINN, A. *Implementing the 1984 Recommendations of the U.S. Presidential Agricultural Mission to Ecuador*, y BIRF *Release of the Second Tranche of the Agricultural Sector Loan To Ecuador*, 10 de julio de 1987. En este último informe se señala que los principales incumplimientos respecto a las recomendaciones se hallan en el campo de las importaciones de trigo, pues en las obras de una u otra manera se ha cumplido. El primer documento más bien señala que los incumplimientos se deben a problemas políticos, como la pérdida electoral de agosto de 1986, que le quitó liderazgo político al gobierno conservador para profundizar la privatización.

del período previo. Sin embargo, ese crecimiento fue más importante en el sector de "otros cultivos" y en el de ganadería que en el de cultivos de exportación. Estos últimos fueron afectados por precios bajos en el mercado mundial en 1987, particularmente en el caso del café.

El sector agropecuario creció en más del 3% entre 1982 y 1987, e incluyendo los subsectores de pesca y silvicultura lo hizo a la tasa del 4,36%. De hecho, pasó a constituirse en uno de los sectores más dinámicos de la economía ecuatoriana. Esta última creció, durante este período, a una tasa del 2,1%, y el sector manufacturero decreció en 7,1%. En este sentido agregado, las medidas parecen haber beneficiado al sector agropecuario, al mejorar los términos de intercambio sectoriales, aun más ese beneficio fue mayor en el sector de agricultura para el mercado interno.

A pesar del aparente éxito de las políticas instrumentadas para reactivar el sector agropecuario, ellas no se han distribuido equitativamente. Por un lado, un amplio sector de economía campesina que se sustenta en la venta de fuerza de trabajo ha sido afectado negativamente. Por otro, el acceso a las políticas sectoriales favorece a los sectores empresariales y excluye a los campesinos, en un contexto estructural de distribución inequitativa de los recursos productivos. La ausencia de una política clara de desarrollo rural contribuye a la exclusión campesina.

LA EVOLUCION DEL SECTOR AGROPECUARIO, 1974-1987

Las políticas de ajuste dirigidas al sector agropecuario enfrentaron un sector altamente heterogéneo, tanto desde el punto de vista del tipo de unidades productivas existentes en el sector rural, como de la misma actividad productiva. Esas diferencias no solamente se manifiestan a nivel global, sino que tienen expresiones regionales. A ese efecto buscamos determinar la dinámica de los cambios agrarios recientes, partiendo de los cambios en la distribución de la tierra como consecuencia de las políticas de reforma agraria y colonización y de las políticas agrícolas. Estas han dinamizado procesos de acumulación que han generado la heterogeneidad actual.

Los cambios en la distribución de la propiedad

En 1989 se cumplen veinticinco años de la dación de la primera ley de reforma agraria, y quince de la segunda. Dichos cuerpos legales contemplaron como causales de afectación el abandono de la tierra, el que no estuviera trabajada, el ausentismo del dueño, el que fuese trabajada bajo la dirección de alguien distinto al propietario, el que fuese laborada bajo relaciones laborales basadas en diversas formas de renta, el que perteneciera a personas jurídicas que no tuviesen como finalidad la agricultura, y la presión demográfica. Si bien adicionalmente incluyeron otras causales como el tamaño máximo de la propiedad (1964), los rendimientos agrícolas que se obtenían y el nivel de tecnificación (1974), y el uso de los suelos de

manera contraria a las necesidades de conservación, ellas nunca fueron realmente aplicadas

Paralelamente a dichos cuerpos legales se expidieron otros relativos a la colonización: la ley de tierras baldías (1964) y la ley de colonización de la región amazónica ecuatoriana (1977). Estos normaban los procedimientos relativos a la colonización, las extensiones a ser adjudicadas, las obligaciones de los colonos, etc. El espíritu de estas leyes de colonización era fundamentalmente el de crear una válvula de escape para el fuerte asedio campesino sobre las haciendas serranas⁸.

Adicionalmente a los efectos directos de las políticas redistributivas, éstas generarían un efecto multiplicador sobre el mercado de tierras. Muchas grandes propiedades fueron divididas, sus lotes distribuidos entre herederos o vendidos en pedazos de diverso tamaño, incluyendo a campesinos que presionaban sobre la tierra.

Para 1974, cuando se aplicó el censo agropecuario, la distribución de la tierra había conocido algunas variaciones respecto a 1954. Estas pueden resumirse en los siguientes procesos: a) disminución de la propiedad controlada por las unidades más grandes (sobre las 500 hectáreas), las que controlaban el 45,1% de la tierra en 1954 y en 1974 habían bajado al 26,8%; b) crecimiento de la propiedad en manos de las unidades entre 100 y 500 hectáreas; c) crecimiento en la superficie controlada por las unidades medianas, tanto entre 20 y 100 hectáreas como entre 5 y 20 hectáreas; d) aumento considerable de las unidades menores de 5 hectáreas sin relación con la superficie en que habían crecido; y e) aumento de la frontera agrícola en aproximadamente dos millones de hectáreas.

Deben destacarse tres elementos significativos de la nueva estructura agraria: el crecimiento del número de campesinos sin o con muy poca tierra, que se caracterizan por una proletarianización parcial; el surgimiento de un núcleo significativo de mediana propiedad, tanto de tipo campesino como empresarial; y, finalmente, la reducción de tamaño de la gran propiedad. Esto último está vinculado al surgimiento de un sector capitalista en la agricultura, de tipo más intensivo, y que normalmente monopoliza las mejores tierras. Para 1974 no se encontraban diferencias significativas entre las diversas regiones del país. En la sierra, sin embargo, el minifundismo era mayor que en la costa, y en ciertas de sus provincias, particularmente en el sur, la gran propiedad había desaparecido.

No existe un censo agropecuario reciente que permita analizar los cambios ocurridos desde 1974. Las estimaciones realizadas por el SEAN no parecen confiables en cuanto a la distribución de la tierra por estratos, pues su objetivo es más bien cuantificar la producción agropecuaria⁹. Con la finalidad de paliar estas dificultades he cuantificado los cambios que se habrían dado en la distribución de la tierra, teniendo en cuenta las adjudicaciones que por efecto de la reforma agraria y la colonización se habrían

8 Una buena síntesis de los diversos cuerpos legales aparece en el libro de Osvaldo Barsky *La reforma agraria ecuatoriana*. C. Editora Nacional, Quito, 1984.

9 De acuerdo a las estimaciones del SEAN, la distribución de la tierra en 1987 sería la siguiente ➤

producido. La unidad de análisis fue el cantón, unidad administrativa para la cual existe información confiable sobre distribución de la tierra en 1974 y sobre adjudicaciones¹⁰

Un análisis sobre la base de estas estimaciones permite destacar los cambios más significativos en cuanto a distribución de la tierra ocurridos en el periodo reciente. Estos tienen que ver con los siguientes aspectos: a) crecimiento de la frontera agrícola, la que actualmente alcanza las 14'606,335 hectáreas, con lo que la superficie ocupada prácticamente se duplicó en los últimos trece años y significa ya el 56% de la superficie planimetrada¹¹, b) disminución en la superficie controlada por los predios de más de 100 hectáreas, los que actualmente controlarían aproximadamente el 32.71% de la tierra, c) aumento en la importancia territorial de las unidades de hasta 20 hectáreas, que controlan actualmente alrededor del 30.9% de la tierra, y d) ampliación de la importancia de la propiedad media (ver cuadro 2)

Pero tal vez más que los cambios agregados que pueden observarse, lo más significativo tiene que ver con la formación de estructuras agrarias regionales. Me parece que actualmente son distinguibles al menos seis tipos de estructuras agrarias, con dinámicas y tipos de unidades productivas bastante diversas. Estas tienen que ver en primera instancia con las modalidades y profundidad de la intervención del IERAC, en cuanto a reforma agraria y colonización, así como al apoyo brindado por el Estado a la producción agropecuaria, mediante la política sectorial. Dichas intervenciones actuaron sobre conflictos sociales y fueron impulsando vías de desarrollo del capitalismo bastante diversas.

Las políticas agrícolas del Estado

Las políticas sectoriales jugaron un papel importante en cuanto a impulsar las transformaciones de la agricultura ecuatoriana, particularmente durante el periodo 1972-1981. La canalización de la renta petrolera median-

➤ Estratos	UPAS	%	Superficie	%
Más de 1	193,798	25.3	56,852	0.4
1-5	228,482	29.8	546,308	3.7
5-10	103,355	13.5	709,004	4.9
10-20	87,251	11.4	1,713,122	8.0
20-50	85,965	11.8	2,613,701	17.9
50-100	36,913	4.8	2,379,703	16.3
100-500	26,152	3.4	5,159,055	35.3
500 a más	1,639	0.2	1,968,590	13.5

Sin embargo, me parece que existe una subestimación en el número y superficie en manos de las unidades de menos de 20 hectáreas, pues si comparamos con los datos del 74 casi no se hubieran expandido. Los datos del IERAC y la observación de muchas zonas parecen indicar lo contrario.

10 Para mayores precisiones sobre la metodología utilizada, remito a mi trabajo "La reforma agraria ecuatoriana y los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola, 1974-1985", en CEDIG *Transformaciones agrarias en el Ecuador*, IPGH ORSTOM IGM, Quito, 1988.

11 Esta cifra tiene que ver con la superficie bajo propiedad o posesión, y no indica que toda esté cultivada efectivamente. De estas siete millones de hectáreas, apenas dos millones fueron adjudicadas legalmente.

Cuadro 2
Numero y superficie de las explotaciones agropecuarias
(1954-1974)

Estratos	Numero de UPAS				Superficie			
	1954		1974		1954		1974	
	Nº	%	Nº	%	Hás	%	Hás	%
Menores a 1	92,387	26.8	145,550	26.0	46,000	0.8	63,263	0.8
1-5	159,299	46.3	201,297	38.7	386,200	6.4	475,405	6.0
5-10	36,250	10.5	54,935	10.6	271,500	4.5	377,756	4.6
10-20	21,400	6.2	41,425	8.0	294,300	4.9	557,535	7.0
20-50	19,415	5.7	42,537	8.2	541,500	9.9	1'311,974	16.5
50-100	8,327	2.4	22,276	4.3	547,200	9.1	1'352,697	17.0
100-500	5,787	1.7	9,657	1.9	1'156,300	19.3	1'676,486	21.1
500 a más	1,369	0.4	1,434	0.3	2'706,700	45.1	2'134,287	26.8

Fuente: Censos Agropecuarios 1954 y 1974

te políticas como la crediticia y la tecnológica, y la inversión en infraestructura productiva establecieron los ejes para la acumulación en el sector en la medida que compensan los efectos de la política macroeconómica, claramente desfavorable para la actividad agropecuaria. Dichas políticas favorecieron ciertos productos, a ciertos productores y a ciertas regiones del país, canalizando hacia ellos recursos y subsidios estatales.

La política de crédito es un buen ejemplo del papel jugado por la política estatal. Desde 1972 el Estado ha canalizado subsidios a la actividad productiva, al establecer tasas de interés permanentemente por debajo de la tasa de inflación tanto global como para los productos agropecuarios. Entre 1975 y 1986 se canalizaron por lo menos 39.6 mil millones de sucres en subsidios estatales al sector. El crédito y los subsidios favorecieron a un número limitado de productos, generalmente vinculados a la agroindustria o a la exportación, originados en medianas y grandes propiedades y generalmente localizados en las regiones donde predominó una vía empresarial de desarrollo del capitalismo en la agricultura.

Del crédito destinado al sector agrícola y canalizado por medio del Banco Nacional de Fomento (BNF), el 39.2% se destinó a arroz, el 12.1% a maíz duro, el 9.7% a algodón, el 7% a café, el 4.3% a papa y el 3.1% a soya. De todos los productos señalados, sólo uno se cultiva en la sierra. En lo que hace a crédito pecuario, el 88.2% se destina a ganadería bovina y el 8.05% a la avicultura, ambas actividades fundamentalmente empresariales. En lo que hace a los subsidios entregados entre 1975 y 1986 tanto por el BNF como por el Banco Central del Ecuador, 30.9 mil millones fueron canalizados a la costa y el 85.8% lo fue a productos agroindustriales y de exportación: arroz, soya, café, cacao, banano, maíz duro, y a la ganadería.¹²

12. PAREDES Pablo "Análisis de la política de tasas de interés en el sector agrícola" Mecano, 1987, y VOS, Rob "El modelo de desarrollo y el sector agrícola en Ecuador, 1965-1982", *Trimestre Económico*, vol. LII, Nº 208, 1985, México.

El crédito se canalizó fundamentalmente a las medianas y grandes propiedades. En 1974, de acuerdo al censo agropecuario, apenas el 12.1% del crédito fue a las unidades de menos de una hectárea, y el 5.6% a aquellas entre una y cinco hectáreas. En conjunto, apenas absorbieron el 7.5% del crédito, a pesar de constituir el 66.7% de las UPAS. Esa situación no parece haber variado desde entonces. De acuerdo a un estudio reciente llevado adelante por R. Espinel, las diferencias de rentabilidad entre productores de diverso tamaño se deben fundamentalmente a los mayores costos financieros de los pequeños productores. Ello se explica, según el autor, porque estos últimos no tienen acceso al crédito subsidiado estatal¹³. En ese sentido se puede afirmar que el crédito favoreció fundamentalmente al sector empresarial de la agricultura, al que le permitió mejorar su rentabilidad, a pesar de términos de intercambio desfavorables.

La investigación agropecuaria llevada adelante por el INIAP tuvo características similares. En efecto, las principales estaciones de investigación (Santa Catalina, Pichilingue, Boliche y Portoviejo) se encuentran localizadas en la sierra norte, la primera, y en la costa ecuatoriana, las restantes. Las otras estaciones localizadas en regiones donde predominan pequeñas propiedades están mucho menos provistas en términos de personal y de recursos. Adicionalmente, la metodología del INIAP privilegia un tipo de investigación que favorece el cultivo empresarial.

En efecto, un estudio reciente sobre el INIAP caracteriza su trabajo de investigación de acuerdo a los siguientes parámetros: "a) el cultivo es la unidad de investigación que recibe apoyo de las disciplinas, b) el mejoramiento genético de ese cultivo es el campo prioritario de investigación, c) además del mejoramiento genético se elabora una fórmula de producción complementaria () donde intervienen una serie de insumos de trabajo y de capital, d) los insumos de capital de la fórmula de producción son por lo general de alto costo, e) se asume que la productividad inducida al cultivo pagará por esos costos, y f) se asume que la fórmula de producción será asumida por la mayor parte de agricultores clientes"¹⁴.

Ese tipo de investigación, obviamente, está pensado para el sector empresarial. De hecho, lo fundamental de los resultados que puede exhibir el INIAP se encuentra en el campo del desarrollo de variedades, la mayor parte en aquello relativo a cultivos agroindustriales y de exportación: cacao, café, soya, maíz duro, pastos. Cuando ha desarrollado cultivos de mercado interno, lo ha hecho de manera vinculada a la utilización de insumos agropecuarios. También en este campo se privilegió cultivos comerciales de la costa ecuatoriana.

Un razonamiento similar puede hacerse en cuanto a otras líneas de acción sectorial. La infraestructura de riego ha sido desarrollada en términos de grandes inversiones, solamente pagables con cultivos altamente rentables.

13 ESPINEL R. "Análisis crítico en torno a la modernización de la agricultura ecuatoriana" Mecano, PUCE CONULP Financiera Guayaquil, Guayaquil 1988.

14 ISNAR IICA "Reforzamiento del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria como base del Sistema Nacional de Investigación Agropecuaria del Ecuador" Quito, 1989, p. 1, anexo IX.

La asistencia técnica se desarrolló poco y fueron más bien los grandes productores los que tuvieron mayor acceso a la capacitación técnica. Como señala Rob Vos "Estas condiciones en la existencia y la distribución de la infraestructura rural, conjuntamente con la distribución existente en la tierra, forman los factores estructurales del predominio de tecnologías tradicionales minifundistas, condiciones de subempleo y bajos ingresos campesinos"¹⁵ Lo que he querido demostrar es que aquello tiene, además, una expresión regional

Modalidades regionales de desarrollo capitalista

El efecto combinado de los cambios en la estructura de distribución de la tierra y de las políticas de fomento de la producción agropecuaria llevadas adelante por el Estado durante las décadas de los sesenta y setenta, fue la formación de estructuras agrarias regionales. Estas expresan, a nuestro juicio, modalidades diversas de desarrollo capitalista, en el sentido señalado por Pachano. En efecto, es posible encontrar regiones donde ese desarrollo se da centralmente sin la formación de una burguesía agraria y un proletariado, y otras en que tal proceso ocurre¹⁶

En la sierra norte las ricas zonas de valle son controladas por empresas capitalistas, normalmente dedicadas a la ganadería de leche y más recientemente a cultivos de exportación, mientras las estribaciones laterales de la cordillera han sido copadas paulatinamente por comunidades campesinas indígenas, que producen cultivos de consumo directo para la población cuando disponen de recursos, o migran a los mercados laborales de Quito cuando no los tienen¹⁷. En ciertas zonas, como la provincia noroccidental de El Carchi, se han formado grupos de campesinos capitalizados, enteramente dedicados a la producción para el mercado de bienes, que tienen apoyo estatal en cuanto a crédito o tecnología¹⁸

La sierra centro-sur se caracteriza más bien por una importante expansión de recursos en manos de los campesinos, sea por medio de acciones de reforma agraria, sea por un intenso mercado de tierras, que ha permitido a campesinos indígenas migrantes, así como a sectores de comerciantes y transportistas pueblenses, adquirirlas. La suerte de estos nuevos tipos de actores agrarios ha sido diversa. En algunos casos pueden observarse procesos de capitalización, como entre los fruticultores tungurahueses, los

15 VOS, Rob *op cit.*, p. 1,121

16 PACHANO S. "Transformación de la estructura agraria. Personajes actores y escenarios", en CHIRIBOGA, Manuel, *et al. Ecuador agrario*. Edit. El Conejo, Quito, 1984

17 Para un análisis del sector empresarial consultar BARSKY, O. y COSSE, G. *Tecnología y cambio social*. FLACSO, Quito, 1982, y CHIRIBOGA, Manuel y BORJA, Jaime. "El empresariado lechero en el Ecuador". CEPAL, mimeo, Quito, 1989. Un análisis de las comunidades puede encontrarse en CHIRIBOGA, M., *et al. Estrategias de sobrevivencia en la comunidad andina CAAP*, Quito, 1984

18 Un análisis de este tipo de situaciones puede encontrarse en BARSKY, O. *Acumulación campesina en Ecuador*. FLACSO, Quito, 1984

horticultores de Chambo en Chimborazo y aun entre ciertos cafetaleros lojanos. En otros casos el acceso a recursos limitados o de mala calidad ha preservado una situación de semiproletarianización y ha impulsado incluso procesos de descampesinización¹⁹

Cuadro 3
Estructuras agrarias regionales

Región	% de tierra en cada categoría		
	Más de 100 Hás	Entre 20 y 100 Hás	Menos de 20 Hás
Sierra norte	47.9	21.7	30.4
Sierra centro-sur	29.3	31.0	39.7
Costa centro-sur	49.1	28.6	22.3
Costa centro-norte	27.1	33.0	39.9
Noroccidente	30.3	39.7	30.0
Amazonía	23.8	37.2	39.1
Total	32.7	36.4	30.9

Fuente: INEC, Censo Agropecuario 1974, e IERAC, Estadísticas 1975-1985. Elaboración propia sobre la base de un análisis de los efectos redistributivos de las acciones de reforma agraria y colonización entre 1975 y 1984 sobre las estructuras agrarias regionales según el Censo de 1974. No incluye efectos generados por el mercado de tierras.

En la costa centro-sur, que comprende todo el margen sur occidental del río Guayas, predomina claramente una vía empresarial. Las grandes empresas dedicadas a la producción exportable (banano y cacao) y, más recientemente, a la producción de mariscos, dominan el paisaje. La actividad agropecuaria se basa enteramente en relaciones salariales, cuyas características, sin embargo, han cambiado. Paulatinamente predominan los trabajadores eventuales, muchos de ellos migrantes temporales serranos, mientras que los permanentes son desplazados. La relación laboral está en general mediada por contratistas. Si bien los campesinos son pocos en la zona, algunos han logrado capitalizarse, particularmente como resultado de los mejores precios de los productos de exportación²⁰.

La costa centro-norte fue escenario de grandes transformaciones en las décadas pasadas. Desde inicios de los sesenta se constituyó un importante movimiento campesino entre los precaristas de las haciendas arroceras. Para fines de la década lograron la expedición de una legislación especial para la redistribución de la tierra dedicada a la producción arroceras y

19 Respecto a los procesos de disolución de la hacienda centro serrana pueden consultarse los trabajos de FERRÍN, R. "De la forma 'huasipungo' de trabajo a la economía comunitaria. Un caso de transformación de las relaciones sociales de producción", en IIE-PUCE *Estructuras agrarias y reproducción campesina*. Quito, 1982, y el de SILVA, Paola. *Gamonismo y lucha campesina*. Edit. Abya Yala, Quito, 1986. Respecto a los campesinos y sus diversas situaciones pueden consultarse, entre otros, PACHANO, S. "Capitalización de campesinos. Organización y estrategias", en FLACSO CEPLAES *Ecuador. Cambios en el agro serrano*. Quito, 1977, CESA-ALOP *Situación actual del campesinado*. Quito, 1984.

20 Para un estudio de estas zonas se puede consultar el trabajo de LARREA, C., SILVA, P. y ESPINOSA, M. *El banano en el Ecuador*. FLACSO-CEN, Quito, 1987.

trabajada bajo relaciones precarias. Ello dio lugar a la acción más importante de reforma agraria en el país. Cientos de haciendas y miles de hectáreas pasaron a manos campesinas en pocos años. Por la importancia del arroz, el Estado impulsó grandes programas de apoyo a la producción arroceras, tanto por la vía de crédito como por medio de programas de comercialización y asistencia técnica. El objetivo era claro: impulsar desde el Estado la formación de un sector de campesinos capitalizados que sustentaran la producción de arroz.

Al cabo de algunos años la zona se ha transformado, por efecto de los procesos de diferenciación social y la intensa mercantilización de los campesinos²¹. Muchas de las cooperativas inicialmente formadas han desaparecido, los campesinos han vendido o arrendado sus tierras y han migrado hacia Guayaquil. Han sido sustituidos por nuevos grupos empresariales, muchos de ellos de origen urbano²². En otras zonas las cooperativas siguen en posesión de la tierra, funcionan con criterio empresarial y se encuentran totalmente vinculadas con una lógica mercantil. En fin, en otras zonas las cooperativas campesinas y diversos grupos de campesinos pobres siguen presionando por la tierra. El paisaje, en conjunto, se caracteriza actualmente por una convivencia inestable y conflictiva entre un nuevo sector empresarial y las cooperativas campesinas formadas en el período de la reforma agraria.

El noroccidente del país, entre la zona de Quevedo Santo Domingo de los Colorados y la frontera colombiana, es también una zona en transformación. Sujeta a importantes procesos de colonización desde fines de los cincuenta, hoy en día tienden a predominar tanto grandes empresas, algunas de ellas vinculadas al capital transnacional, así como medianos empresarios de origen urbano. Los colonos de origen campesino que predominaron en los años iniciales han sido desplazados o se encuentran actualmente en los confines del proceso colonizador. En su lugar se han multiplicado las empresas dedicadas a la producción de cultivos demandados por la agroindustria e integradas de una u otra manera con ellas. Como en la costa centro-sur, la fuerza de trabajo está constituida por un proletariado temporal de origen campesino serrano²³.

La región amazónica, finalmente, es una zona caracterizada por procesos de colonización más recientes y todavía no acabados, particularmente en las zonas más alejadas de la cordillera. Si bien se han formado algunas haciendas y empresas, especialmente en las provincias del norte como Napo

21 Michael Redclift en su trabajo "El papel de las cooperativas agrícolas en la transformación del campesinado en la cuenca del Guayas" (revista *Ciencias Sociales*, N° 10-11 Quito, 1979), así como J. Uggén *Peasant Mobilisation in Ecuador. A Case Study in Guayas Province*, PhD thesis, U of Florida, 1975, han estudiado en profundidad los cambios en las zonas arroceras.

22 Este proceso ha sido poco estudiado por las ciencias sociales. Sin embargo, algunos trabajos sobre mercados de tierra parecen confirmarlo.

23 Sobre esta zona consultar el trabajo de IBARRA, H. "Organización de los asalariados agrícolas y pequeños propietarios en zonas de colonización", en IBE-FEPP *Políticas estatales y organizaciones populares*, Quito, 1985, así como el de FARROUX, E. "Cambios en los sistemas de producción en la costa ecuatoriana", en revista *Ciencias Sociales*, Quito, vol. IV, 1982.

y Sucumbíos, lo fundamental de la región se encuentra en manos de las poblaciones indígenas y de colonos. Las dificultades de la comercialización limitan, por otro lado, el surgimiento de unidades fuertemente vinculadas con el mercado. La actividad ganadera parece constituir el principal mecanismo de ocupación de la frontera agrícola, en una situación de baja capitalización y escaso acceso a los servicios públicos²⁴.

Estas diversas modalidades de desarrollo del capitalismo a nivel regional aparecen con más claridad si observamos la evolución de las categorías ocupacionales. En regiones como la sierra centro-sur, la costa central y la región amazónica, caracterizadas por cambios importantes en la estructura de propiedad, un mayor peso de la pequeña propiedad y mayor pobreza tienden a predominar categorías ocupacionales más campesinas, como los "cuenta-propias" y los trabajadores familiares no remunerados. Por el contrario, allí donde predomina una vía más *junker* de desarrollo capitalista son las categorías "modernas" de asalariados y dueños y propietarios las que tienen mayor importancia. Esto puede observarse si analizamos la relación entre categorías ocupacionales "modernas" respecto a las "tradicionales". En todo caso, es indudable el mayor peso de la economía campesina en la sierra ecuatoriana, aun en sus zonas más modernizadas.

Las diferencias regionales respecto a las categorías ocupacionales destacan las diversas vías de desarrollo capitalista. En la costa ecuatoriana, particularmente en la región centro-sur y en el noroccidente, así como en la sierra norte empresarial, ese desarrollo implica el surgimiento de unidades capitalistas, que se basan en relaciones salariales. Los asalariados son tanto trabajadores sin relación con medios de producción, como campesinos que provienen de las regiones con una vía más campesina y que migran temporalmente²⁵. Por el contrario, en regiones como la sierra centro-sur ese desarrollo adopta una vía campesina y, por lo tanto, predominan categorías ocupacionales vinculadas a esa forma de producción (ver cuadro 4).

Sin embargo, esta información no refleja la dinámica laboral de la población rural, particularmente la de la economía campesina. En 1975, cuando se realizó una encuesta sobre ingresos rurales, se encontró no solamente una estructura regresiva en cuanto a la distribución de los ingresos, sino una estructura diversificada de obtención. En efecto, mientras los ingresos de las unidades de más de 500 hectáreas en la sierra eran de cerca de 4,995 dólares, los de aquellas de menos de una hectárea eran de 125. En la costa las diferencias eran menores: 2,653 dólares de 1974 respecto a 211.

La importancia de los ingresos monetarios resalta la fuerte mercantilización de las unidades campesinas y el peso que los ingresos no agropecuarios tienen en las unidades de menos de 5 hectáreas. Aproximadamente el 84% de los ingresos se genera por vía del mercado en las unidades menores de

24 Recientemente ha aparecido una amplia literatura sobre esta zona. En particular se puede mencionar a WHITTEN, N. *Amazonia*. Edit. Abya Yala, Quito, 1984, y SALAZAR, E. *Pioneros de la selva*. Edit. Abya Yala, Quito, 1986.

25 Cfr. IBARRA, H. *op. cit.*

Cuadro 4
Categorías ocupacionales predominantes en las principales regiones
(porcentajes)

Región	Agricultura ¹	Rural ²
Sierra empresarial	0 62	0 89
Sierra campesina	0 16	0 24
Costa central	0 63	0 64
Costa empresarial	1 39	1 20
Noroccidente	0 61	0 69
Amazonía	0 48	0 55

1 Índice construido dividiendo el número de asalados y propietarios para los "cuenta propias" y TFNR que trabajan en la agricultura

2 Igual que el anterior, pero para la PEA rural

Fuente INEC, Censo de Población, 1982.

5 hectáreas en la sierra y una proporción similar en la costa. Las transacciones con el mercado son de diverso tipo, así, las unidades de menos de 2 hectáreas las realizan en los mercados laborales, vendiendo su fuerza de trabajo. Aun en ellos, sin embargo, los ingresos de origen agropecuario no son despreciables. Para las unidades mayores los ingresos agropecuarios son los más importantes.

Los ingresos no agrícolas parecen ser más importantes en la sierra que en la costa. Aun más, los salarios no agrícolas tienen mayor importancia en la sierra que en la costa (ver anexo 1). En efecto, los cambios en las empresas agropecuarias serranas (su modernización y la "ganaderización") han impactado en una reducción de la demanda laboral agrícola. En la costa, por el contrario, la modernización no estuvo asociada a tal reducción.

Sea cual fuese la vía de desarrollo capitalista de la agricultura, hoy en día han desaparecido relaciones sociales basadas en la renta. La agricultura ecuatoriana se encuentra enteramente subordinada a la dinámica capitalista. En el caso de las unidades empresariales, su comportamiento está determinado por la lógica de la ganancia y la renta capitalista. En el caso de las unidades campesinas su lógica, si bien persigue fundamentalmente asegurar la reproducción de la unidad familiar, incluye también una racionalidad mercantil. Como ha señalado recientemente Ramón Espinel, "los productores pequeños, medianos y grandes toman sus decisiones de producción en base del cálculo que proviene de comparar los precios relativos del producto que cosechan y de los insumos que utilizan"²⁶

LAS POLÍTICAS DE AJUSTE Y EL SECTOR AGROPECUARIO

Como señalamos en un inicio, el sector agropecuario reaccionó positivamente a las medidas de ajuste económico. Ha crecido a tasas más importan-

26 ESPINEL R. "Análisis crítico en torno a la modernización de la agricultura ecuatoriana" Mecano, PUCE CONUEP Financiera Guayaquil, Guayaquil 1988

tes que el resto de la economía y ligeramente por encima del crecimiento demográfico. Aun más ese crecimiento fue importante en los diversos subsectores agropecuarios. Como puede observarse en el cuadro 5, las tasas de crecimiento promedio fueron altas en relación a los años pasados, particularmente desde 1984, una vez que se superó el problema provocado por el fenómeno del Niño de 1983. El sector creció a una tasa del 4.65% promedio anual entre 1984 y 1987, el crecimiento fue particularmente importante en el sector "otras producciones agrícolas" y en pesca.

Cuadro 5
Crecimiento agropecuario 1980-1987
(precios de 1975)

Períodos	Banano, cacao, café	Otras produc agrícolas	Producción animal	Silvicultura	Pesca	Total
1980-1983	-5.80	-3.31	1.83	1.92	3.28	-0.95
1984-1987	3.76	7.51	1.85	1.62	9.62	4.65
1980-1987	-0.34	2.87	1.84	1.75	6.90	2.25

Fuente: ILDIS, Estadísticas del Ecuador, Quito, 1989.

Un análisis más detenido de las cifras relacionadas al subsector "otras producciones agrícolas" obliga a una mayor cautela respecto a los resultados. Ese crecimiento se concentró en la región costera del país e involucró muy poco a la región serrana. Como puede observarse en el cuadro 6, y solamente para el período 1980-1986, la agricultura de la sierra apenas creció luego de las medidas económicas de ajuste y más bien descendió en términos *per capita*. Ese comportamiento se da tanto entre los productos que compiten con bienes importados como entre los que no lo hacen.

Cuadro 6
Tasas de crecimiento del producto agropecuario
(precios de 1975)

Períodos	Exportaciones tradicionales	Cultivos sierra	Cultivos costa	Producción animal	Total
1965-71	3.4	2.2	6.2	5.0	5.3
1972-79	0.1	-11.6	5.7	4.5	0.4
1980-83	-11.2	9.1	-11.5	2.5	-3.1
1984-86	9.2	0.2	10.5	10.0	8.6
1965-1986	1.3	-2.2	6.3	4.6	2.9

Fuente y elaboración: Grant Scobie y Verónica Jardine. *Macroeconomic Policy and Agriculture in Ecuador: An Overview*. Sigma One Corporation, Quito, 1988.

Esa situación contrasta con el comportamiento de los cultivos de la costa, que crecieron entre 1984 y 1986 a una tasa del 10.5, y con los cultivos de exportación tradicional, igualmente asentados en la misma región, que lo hicieron en un 9.2%. La agricultura serrana actúa en forma inversa a la costera: creció a tasas altas entre 1980 y 1983, mientras que la agricultura costera, durante esos mismos años, tuvo tasas negativas de crecimiento. Si bien es explicable que el fenómeno del Niño influyese en dicho comportamiento, pues afectó en mayor medida a la costa, no basta para sustentar el comportamiento en el período posterior 1984-1986. Durante esos años la agricultura fue beneficiada por términos de intercambio favorables.

La agricultura serrana parece estar influenciada por otras variables que explican su comportamiento. A nuestro juicio ello tiene que ver con elementos como los siguientes: las diferencias en cuanto a tipo de productor para cada tipo de cultivo y de localización regional de esos productores, el comportamiento de la política sectorial, particularmente la de crédito y la de precios, y el tipo de mercado al que se encuentran vinculados esos productos.

En cuanto al tipo de productos, la mayor parte de aquellos originados en la sierra lo son por pequeños productores. De acuerdo al Censo Agropecuario de 1974, con la excepción del trigo, un alto porcentaje de la producción de los cultivos serranos provenía de unidades de menos de 20 hectáreas. Aun más, una parte importante de ella lo hacía de unidades de menos de 5 hectáreas. Ello guarda relación con la especialización ganadera de las grandes unidades en la región interandina. Por el contrario, los principales cultivos costeros se originaban en unidades mayores que se pueden identificar con el sector empresarial. Como puede observarse en el cuadro 7, las diferencias regionales son significativas. Si a lo anterior vinculamos los costos de inversión por hectárea, es posible pensar que las unidades campesinas se han mantenido globalmente fuera de la producción de rubros como maíz duro, arroz, soya o palma africana, que constituyen la principal actividad agrícola de la costa.

La débil reacción de la agricultura serrana a las políticas macroeconómicas expresa, entonces, las dificultades de la economía campesina de reaccionar a los estímulos de precios. Eso no indica que ellos no sean beneficiados, sino que son insuficientes para provocar tal reacción. En efecto, una proyección reciente sobre los efectos de las políticas macroeconómicas sobre los ingresos de los campesinos señala que ellos fueron positivos en la medida que mejoraron sus ingresos como productores (ver anexo 2). Obviamente, ese impacto fue más beneficioso mientras más crecía el tamaño del predio. Ello estuvo muy lejos de compensar las pérdidas que los campesinos sufrieron por el lado de los ingresos no agropecuarios²⁷. Aun más, entre 1982 y 1986 los ingresos campesinos bajaron, volviendo a una situación comparable a la de antes del auge

27. Proyecciones realizadas por la Misión Especial de Programación del FIDA, Informe N° 0098 EC, Mayo de 1988.

Cuadro 7
Participación en la producción de acuerdo a estratos de tamaño
(porcentajes)

Region	Producto	0-5 Hás	5-20 Hás	20 y + Hás
Sierra	Cebolla	58.7	33.1	8.3
	Ajo	55.1	34.4	10.5
	Maíz suave	52.5	24.2	23.2
	Frejol	46.2	25.5	28.3
	Haba	43.8	33.5	22.7
	Cebada	39.7	28.1	32.2
	Papa	33.8	26.6	39.6
	Trigo	26.7	22.6	50.7
Costa	Arroz verano	29.1	17.7	53.2
	Yuca	20.7	24.8	54.5
	Arroz invierno	20.0	18.7	61.3
	Maíz duro	18.0	22.0	60.0
	Algodón	16.8	20.2	63.0
	Café	16.6	31.8	51.6
	Cacao	6.4	21.0	72.6
	Banano	4.4	11.4	84.2
	Caña de azúcar	0.8	1.4	97.8
	Soya	0.4	0.9	98.7
	Palma africana	0.1	0.2	99.7

Fuente: INEC Censo Agropecuario 1974

petrolero. Ello, a su vez, puede haber influido en su comportamiento productivo, al eliminarse el papel complementario que juegan los ingresos agropecuarios y salariales, tanto para el consumo como para la reconducción del proceso productivo²⁸

Adicionalmente, se mantuvo la exclusión en el acceso de los campesinos al crédito subsidiado entregado por el BNF, así como a otros servicios públicos, y, en general, se debilitaron, durante el período, los programas de desarrollo rural y de reforma agraria. La economía campesina —particularmente la serrana— no tuvo acceso al apoyo financiero, a la tecnología, a las obras de infraestructura que la reactivación de la economía campesina hubiese requerido. La ausencia de una política redistributiva en relación a la tierra excluyó de cualquier beneficio a los campesinos sin o con poca tierra. Aun más, en la medida que cayeron los salarios reales de la población, la demanda existente para los productos campesinos resultó afectada.

El caso del sector empresarial es distinto. Ellos siguieron beneficiándose de buena parte de las políticas de apoyo gubernamentales, pero también en la comercialización²⁹. Ello fue particularmente importante para los produc-

28. Diversos estudios confirman esa complementariedad. Entre otros se puede consultar mi trabajo "Campesino andino y estrategias de empleo", en CHIRIBOGA, M., et al. *Estrategias de sobrevivencia en la comunidad andina*, CAAP, Quito, 1984.

29. PAREDES, Pablo L. "Análisis de la política de tasas de interés en el sector agrícola", mimeo, Quito, 1987.

tores de arroz y maíz duro y para los ganaderos. Entre 1984 y 1986 los precios del arroz, soya y maíz duro se mantuvieron a nivel de sustentación y por encima de los precios de frontera³⁰. En consecuencia, los productores empresariales reaccionaron incrementando la producción. La combinación de precios atractivos y subsidios en un contexto de políticas macroeconómicas favorables fomentó la producción. Cuando dichos estímulos se situaron a menor nivel (1987-1988) la producción se redujo considerablemente. A lo anterior se debe añadir los efectos de la vinculación de la agricultura costeña con el sector agroindustrial y con el mercado externo.

No se conoce el resultado de las políticas instrumentadas sobre el campesinado costeño. Si bien es posible que se hayan beneficiado de las políticas macroeconómicas y de sectoriales como la de precios, los subsidios entregados por el Estado a través del crédito y la comercialización parecen castigarlos. El estudio de Espinel ya mencionado confirma ese efecto diferenciador que tienen las políticas de crédito sobre el nivel de rentabilidad³¹.

Las políticas estatales instrumentadas en el período de crisis tuvieron, pues, un efecto diferenciado sobre los productores agropecuarios. Los sectores empresariales fueron claramente beneficiados no solamente por la política macroeconómica, sino por la política sectorial, mientras que, por el contrario, los campesinos lo fueron de manera marginal. Aun más, los campesinos más pobres salieron francamente perjudicados, pues los reducidos beneficios percibidos como productores fueron enteramente eliminados por la caída de los ingresos salariales. Adicionalmente, el efecto diferenciado de las políticas tiene una expresión regional. La sierra centro-sur, la región amazónica y —parcialmente— la costa central son deprimidas por tal situación, mientras que la costa, principalmente centro-sur y noroccidental, son fuertemente dinamizadas.

Lo anterior parece sugerir que una política de reactivación del sector agropecuario requiere no solamente de un mejoramiento de los términos de intercambio para el sector rural, sino adicionalmente de políticas sectoriales diferenciadas para los campesinos. La ausencia de una política coherente a ese nivel beneficia exclusivamente a los sectores empresariales. La experiencia ecuatoriana en cuanto a las políticas de ajuste ha sido negativa para los campesinos. Su participación como abastecedores de alimentos se ha deteriorado, mientras que ese papel ha sido asumido de manera creciente por el sector empresarial.

30 MAG-UAP "Efectos de las políticas de precios del maíz y de la soya sobre el precio y el consumo de productos avícolas en el Ecuador", Documento N° 2, 1988.

31 Cfr. ESPINEL, Ramón *op. cit.*

Anexo 1
Composicion del ingreso neto según el tamaño de las fincas
(porcentajes)

	0-1	1-2	2-5	5-10	10-20
Ingreso neto agropec	19.5	44.8	63.1	70.9	80.90
Venta de artesanías	3.5	2.0	0.6	1.1	0.09
Actividad comerciales y transferencias	23.1	8.0	9.9	15.4	8.57
Salarios					
—Agricultoras	20.2	22.9	14.3	6.1	3.71
—No agrícolas	33.6	22.2	12.0	6.4	6.72
Costa					
Ingreso neto agropec	32.7	55.2	67.6	75.7	87.14
Venta de artesanías	4.4	0.5	0.5	0.2	0.14
Actividad comerc y transferencias	10.3	8.0	7.1	8.6	3.34
Salarios					
—Agricultoras	35.2	27.3	17.8	8.4	5.56
—No agrícolas	17.4	9.0	6.9	7.0	3.82

Fuente: MAG ORSTOM "Diagnóstico socio económico del medio rural ecuatoriano Ingresos"
Quito 1978

Anexo 2
Cambios en el ingreso familiar, 1974-1982 y 1982-1985

	0-1	1-2	2-5	5-10	10-20
Sierra					
Ingreso agrícola	74-82: -5.97 82-85: 2.02	-11.84 4.03	-16.93 5.81	-21.19 7.37	-25.09 8.87
Ingreso no agríc	74-82: 52.68 82-85: -33.93	31.33 -20.94	17.74 -12.01	9.59 -6.37	8.68 -5.57
Ingreso total	74-82: 46.70 82-85: -31.91	19.50 -16.91	0.81 -6.20	-11.60 1.00	-16.41 3.30
Nivel de ingresos	74: 125 82: 183 85: 125	97 116 96	130 131 123	193 171 172	249 208 215
Costa					
Ingreso agrícola	74-82: -8.81 82-85: 3.09	-15.06 5.18	-18.57 6.50	-23.17 8.22	-23.81 8.38
Ingreso no agríc	74-82: 26.36 82-85: -18.91	15.29 -11.61	11.11 -8.24	10.11 -6.85	5.38 -3.72
Ingreso total	74-82: 17.56 82-85: -15.83	0.24 -6.43	-7.46 -1.74	-13.06 1.37	-18.43 4.66
Nivel de ingresos	74: 211 82: 248 85: 209	146 146 137	183 169 166	215 187 189	295 241 252

Fuente: Elaborado por FIDA sobre la base de MAG ORSTOM "Diagnóstico socio-económico del medio rural Ingresos", y proyectado hasta 1985 teniendo en cuenta evolución del tipo de cambio FIDA. Informe de la Misión Especial de Programación a la República del Ecuador, vol. 1, 1988, pp. 101-107.

Editorial

Existe una reciente fascinación, en parte por los éxitos de la política agraria chilena, por un desarrollo "hacia afuera" de la agricultura. No se trata, por cierto, de un sentimiento desinteresado. De un lado, el gobierno está urgido de divisas y, de otro, existe una fuerte presión de grupos inversionistas grandes y medianos por allanar los obstáculos legales para la instalación de plantaciones y de agroindustrias para la exportación.

I

Los argumentos implícitos o explícitos que sustentan la opción traducida en los proyectos de ley "de promoción del desarrollo de la agroindustria y/o agroexportación en terrenos eriazos" son los siguientes

—el Estado no tiene recursos para realizar inversiones productivas en el agro, ni —menos— para ampliar la frontera agrícola sobre las tierras eriazas de la costa,

—los campesinos pobres no tienen ni la capacidad económica, ni técnica ni de gestión para llevar adelante la recuperación de tierras eriazas y la instalación de agroindustrias, y tampoco los conocimientos especializados requeridos para entrar en el mercado internacional,

—ganar tierras eriazas no perjudica en nada a los actuales productores, pues los inversionistas recurrirán a tierras públicas no utilizadas y a nuevas fuentes de recursos hídricos (agua del subsuelo, principalmente),

—las agroindustrias introducirán nuevas tecnologías en las explotaciones agrícolas, las que, al difundirse, beneficiarán al conjunto de productores de los valles en donde los proyectos se lleven a cabo,

—el mayor ingreso de divisas ayudará a resolver la crisis económica, lo cual beneficia a todo el país,

—la recuperación de tierras eriazas y la instalación de agroindustrias creará nuevas fuentes de trabajo, aliviando los agudos problemas de desempleo, subempleo y bajos ingresos

Esta tendencia de crecimiento hacia afuera no es una novedosa innovación ni en el Perú ni en América Latina. Durante décadas la costa peruana se caracterizó por producir, para la exportación, los hoy llamados "productos tradicionales", específicamente algodón y caña de azúcar. Esta actividad se sustentó en sistemas hoy considerados socialmente inaceptables: el yanaconaje y el enganche de la mano de obra. La agroindustria azucarera constituyó la base de sustento de la oligarquía agroexportadora, y su existencia y desarrollo fue más bien del tipo enclave, con escasos efectos positivos en los pequeños productores de los valles cañeros. El caso del algodón fue diferente, pues el hecho de que una parte de la producción recayera en miles de pequeños productores permitió una cierta redistribución de los ingresos y de tecnologías modernas. Pero es harto conocido que muchos de esos pequeños productores eran yanaconas, sujetos a todo tipo de exacciones por los hacendados. Tanto en el caso de los trabajadores azucareros como en el de los algodóneros, las mejoras logradas en sus ingresos y en las condiciones laborales se debieron a su esfuerzo organizativo y reivindicativo, y no a los beneficios que naturalmente se derivasen de un modelo agroexportador.

La nueva propuesta, expresada en ambos proyectos de ley, tampoco es tan novedosa en América Latina. Además del caso chileno, se aplica en varios otros países, especialmente en México y el Brasil. Con la administración de Paz Estenssoro, Bolivia se ha incorporado a la nueva corriente exportadora. Por lo demás, los organismos financieros internacionales—como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial—presionan por la adopción de esta estrategia, mostrando como ejemplos a seguir los países del sudeste asiático que se han industrializado aceleradamente sobre la base de agresivas políticas exportadoras.

Pero nuestra historia—los mencionados casos del azúcar y del algodón, a los que habría que agregar las experiencias más recientes de exportación de espárragos y frutas—, y los propios procesos de los otros países, nos obligan a ser más cautos sobre los supuestos efectos benéficos de las propuestas de ley que estamos comentando.

Numerosos estudios realizados por especialistas establecen una clara diferencia entre lo que es un crecimiento de la producción agropecuaria, generada por este modelo hacia afuera, y lo que es el desarrollo rural, entendiéndolo como tal un sostenido y generalizado mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población rural en su conjunto. Una condición necesaria para el desarrollo rural es el crecimiento de la producción. Pero no todo crecimiento de la producción genera desarrollo rural.

Los estudios a los que hacemos referencia concluyen lo siguiente sobre una estrategia de crecimiento basado en agroindustrias para la exportación:

—El papel de los productores agrarios se vuelve secundario en un proceso productivo que comprende varias fases, las que forman una cadena: producción primaria (agrícola o ganadera), transformación, con-

servación, envasado, transporte y comercialización (exportación) La parte más importante de la cadena es la de la transformación, que depende de tecnologías de punta para asegurar productos destinados a los mercados más exigentes de los países desarrollados Normalmente, estas tecnologías de punta son generadas y controladas por empresas transnacionales

—Por lo general, la propiedad de las agroindustrias para la exportación está vinculada a grandes empresas transnacionales, altamente integradas al mercado mundial Las decisiones de las empresas, aun de aquellas de capital nacional, se vuelven extremadamente dependientes de las empresas transnacionales y de las vicisitudes del mercado internacional

—Las unidades productivas agrarias pequeñas y muchas de las medianas sólo participan aisladamente en esta cadena, o quedan marginadas Las que se articulan dependen de la agroindustria para la asistencia técnica, el abastecimiento de insumos y, las más de las veces, también del financiamiento y de la determinación de los precios La relación es, pues, similar a la de un moderno yanaconaje Según los estudios realizados, los trabajadores asalariados son, en un buen porcentaje, temporales, y sus condiciones de vida y de trabajo, lamentables

—Estas cadenas logran, en la medida que se consolidan y extienden, imponer una dirección en la agricultura nacional controlan partes de la producción agropecuaria —y a sus productores—, marcan el ritmo de funcionamiento del mercado de trabajo y de sus niveles salariales, influyen sobre las políticas macroeconómicas tasas de cambio, sistemas impositivos, políticas crediticias, opciones tecnológicas, etcétera

En síntesis, este modelo de desarrollo agroindustrial hacia afuera ahonda la dependencia del país, fortalece el poder de empresarios nacionales y extranjeros, somete a los agricultores y ganaderos y mantiene al asalariado en condición de eventual y con bajos niveles de vida Es previsible que la implementación de tal propuesta en el Perú produzca resultados similares Un análisis de la cadena de producción, transformación y exportación esparaguera seguramente coincidiría con los mencionados resultados Estudios conducidos hace varios años por Fernando Gonzalez Vigil (complejo avícola y harinero), Manuel Lajo (complejo agroindustrial de lácteos), Raul Hopkins (complejo cervecero), Jorge Fernández Baca, Carlos Parodi y Fernando Eguren (complejo algodón-ro-textil) dan cuenta de las relaciones de dominación de la agroindustria sobre los agricultores y ganaderos que los proveen de insumos, y de la dependencia del exterior

Estos comentarios a la propuesta del modelo expresada en los proyectos de ley, sin embargo, no invalidan la necesidad del desarrollo agroindustrial y de una inteligente y provechosa vinculación con el mercado internacional Requieren engarzarse con una propuesta de desarrollo nacional y específicamente agropecuario que no sacrifique opciones prioritarias —como el garantizar la seguridad alimentaria—, ni se sustente sobre la concentración del poder económico y la dependencia del exterior

En efecto, el desarrollo agroindustrial puede ser un motor tanto para la modernización tecnológica de miles de pequeños productores agropecuarios que potencialmente están en capacidad de abastecer de insumos a la agroindustria, o que pueden ellos mismos desarrollar proyectos agroindustriales, como para la creación de nuevas fuentes de trabajo, pero a condición de que éstas no tengan las características mencionadas anteriormente. Para ello se requieren, al menos, tres condiciones

En primer lugar, que las vinculaciones entre los productores y la empresa agroindustrial sean normadas con la intervención del Estado y mediadas por las organizaciones de los propios productores —por ejemplo, la calificación de la producción, las condiciones de comercialización, los precios—, dada la inmensa desproporción de poder socioeconómico existente entre los productores individuales y las empresas agroindustriales. El Estado debería cumplir, además, un papel activo en asegurar a los productores el acceso a recursos indispensables como son el crédito, la investigación agronómica y tecnológica, la asistencia técnica, la racionalización y modernización de la producción y de las actividades poscosecha, etc. Estos recursos y servicios difícilmente son proporcionados por el sector privado a los pequeños agricultores, salvo recreando relaciones de “neoyanaconaje” cuando es la empresa agroindustrial la que los ofrece

Una segunda condición es la necesidad de promover la actividad investigativa en diferentes campos —biogenética, tecnologías para el procesamiento de la producción primaria, etc.—, con la finalidad de reducir al mínimo posible la dependencia tecnológica del exterior. Por lo general, la modernización del aparato productivo en el país se caracteriza por su pasividad, es decir, por la simple importación de tecnologías, con escasos esfuerzos de adaptación y menos aún de creación original. Establecer una política de mediano y largo plazos de investigación vinculada a la actividad agropecuaria y agroindustrial, y en la que las iniciativas privadas deben complementar el esfuerzo del Estado y el de las universidades, es de importancia estratégica para enfrentar con seriedad la postración del aparato productivo del país

Una tercera condición es que el desarrollo agroindustrial se sustente no sólo en el mercado externo, sino también en el interno, en dos sentidos: a) los bienes de capital y los insumos deben ser en su mayoría nacionales, estimulando así la producción doméstica agraria y de bienes de capital, y b) la producción debe destinarse en proporciones sustanciales al mercado interno

Estas tres condiciones implican visiones de desarrollo nacional de largo plazo que incluyen la tan mentada —pero nunca enfrentada— reconversión industrial, la mejor articulación interna entre los diferentes sectores productivos, políticas de redistribución de ingresos, estrategias de vinculación con el mercado internacional, prioridades de investigación científica y tecnológica, entre otras decisiones

A falta de estas perspectivas de largo plazo, las actuales iniciativas pueden comprometer recursos públicos—los proyectos mencionados dan la primera prioridad en el otorgamiento de créditos del Banco Agrario a la agroindustria para la exportación— en beneficio de un reducido grupo de inversionistas, sustrayéndolos de la producción primaria agropecuaria destinada a la alimentación nacional. Esta está sumida en una grave crisis y requiere actualmente, al iniciarse la nueva campaña 1989-1990, de todo el apoyo estatal. Además, no es un argumento menor para apoyar la agricultura en el actual contexto político el hecho de que la violencia en las áreas rurales se alimenta de la extrema pobreza de sus habitantes.

A pesar de las repetidas afirmaciones en contrario del ministro de Agricultura, el desempeño de la campaña agrícola 1988-1989 ha sido negativo en varios aspectos. Las últimas cifras oficiales disponibles, que el propio Ministerio de Agricultura difunde, registran que en el período agosto 1988-mayo 1989, casi ya finalizada la campaña, las áreas sembradas de los veinticuatro principales cultivos fueron en un -4.4% inferiores a las del mismo período de la campaña anterior. Si se consideran grupos de cultivos, el panorama es más grave: las áreas sembradas de cultivos para consumo humano no andinos fueron -10.6% inferiores, y los cultivos andinos -6.4%. Más dramática es la situación de varios departamentos (Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín, Pasco, Huánuco) aquejados por la violencia: en conjunto, sembraron 15% menos hectáreas.

Como consecuencia, la producción de varios productos alimenticios básicos decayó. En el período enero-mayo de 1989, respecto al mismo período de 1988, la producción de arroz se redujo en un 13%, la de papa, principal cultivo comercial serrano, en 26%, la de maíz amiláceo en 25%, y en 7% la de maíz amarillo duro.

En este desempeño desfavorable del sector agrario tuvieron responsabilidad las políticas agrarias, las cuales restringieron los recursos destinados a la producción. En el período agosto 1988 - mayo 1989, los préstamos otorgados por el Banco Agrario financiaron un área inferior en 10% a la del mismo período en la anterior campaña. La situación del Trapecio Andino fue realmente crítica, reduciéndose el área financiada en un 33%.

Los efectos de la baja producción han tenido —y seguirán teniendo— repercusiones sustanciales sobre los ingresos de los productores, en especial los pequeños agricultores y campesinos que no lograron acceder a los subsidios públicos (al respecto, véase el artículo de Boris Marañón en el N° 5 de Debate Agrario y el de Alberto Gonzales en esta edición). Más aún, la evolución de los precios relativos de la producción agrícola ha sido negativa, siendo este un factor adicional de reducción de los ingresos reales rurales.

Es previsible que la próxima campaña 1989-1990 arrastre los problemas de la que está culminando. No es éste un momento propicio para que los recursos públicos se deriven a una propuesta agroindustrial de expor-

tación, cuando las circunstancias requieren de todos los esfuerzos para asegurar un año agrícola aceptable tanto para los productores como para los consumidores

En caso contrario el nuevo gobierno, que asumirá el poder al finalizar la nueva campaña, se encontrará con un sector productivo esencial—como es el agrario—, supuestamente prioritario según disposiciones constitucionales, sumido en una gravísima crisis

El Consejo Editorial

Alberto Gonzales

LOS SUBSIDIOS FINANCIEROS A LA AGRICULTURA EN EL PERU, 1980 - 1988

Como resultado de las políticas económicas y sectoriales aplicadas por la administración gubernamental aprista, la problemática de los subsidios ha alcanzado una especial importancia. Es cierto que, en los últimos veinte años, casi todos los gobiernos han hecho uso de políticas que significaron subsidios para el sector agrario, sin embargo, ningún otro como éste diseñó y aplicó con tanto énfasis políticas macro y sectoriales que se han traducido en significativas transferencias de recursos, vía subsidios, hacia el sector agropecuario.

Este es el caso especial de la política del crédito agrario. Con esta administración no sólo creció la magnitud total del crédito en términos reales, sino que, además, toda la estructura de las tasas de interés se alteró de tal manera que hizo que éstas disminuyeran marcadamente por debajo de los niveles de inflación. Simultáneamente, el diferencial entre la tasa más baja y la más alta aumentó considerablemente. Estos diferenciales no han significado costos de administración y riesgos diferentes en relación con las categorías de deudores a que se refieren, es decir, no han sido producto de consideraciones financieras y económicas, sino más bien de aquellas de política, que recogen las preferencias de los responsables de estas políticas en cuanto a la promoción de unos sectores y actividades a expensas de otros.

La gran mayoría de los países subdesarrollados otorgan créditos subsidiados buscando cumplir, principalmente, dos objetivos: incrementar la producción agrícola bajo condiciones de eficiencia de costo, y mejorar la distribución del ingreso rural, reduciendo así los niveles de pobreza en el campo. No obstante, una abrumadora cantidad de estudios del crédito rural subsidiado en diferentes países del Tercer Mundo ha demostrado que, lejos de alcanzarse esos objetivos, el crédito subsidiado indiscriminado no está significativamente asociado con la eficiencia en la producción agrícola, y acentúa la disparidad de los ingresos rurales¹.

1 Ver, entre otros, los artículos de Javier Alvarado en ediciones anteriores de *Debate Agrario*.

Al reprimir la movilización de ahorros a través del sistema financiero institucional, estas políticas de tasas de interés han contribuido a reducir la tasa de crecimiento de la economía y a aumentar la tasa de endeudamiento externo de los diferentes países, para financiar su inversión bruta interna, aumentando así su dependencia. Al quitarle a las tasas de interés su función en la asignación del crédito, estas mismas políticas han propiciado que los ahorros no necesariamente se hayan canalizado hacia las inversiones socialmente más rentables, con lo cual la eficiencia de la economía ha disminuido. Al mismo tiempo, por contribuir a una mayor concentración del crédito en favor de pocos deudores grandes, estas políticas han hecho aún más desigual la distribución del ingreso en las zonas rurales en muchos países en vías de desarrollo.

Asimismo, numerosos estudios prueban que muchas de las instituciones financieras que fueron creadas para canalizar el crédito rural han demostrado su ineptitud para cumplir con los objetivos prescritos (véase, entre otras referencias, Braverman y Guash, 1987).

En este estudio se presentan los resultados de un trabajo de medición de los subsidios financieros transferidos al sector agrario por la vía de las tasas de interés de los préstamos de sostenimiento del Banco Agrario del Perú (BAP).

Aunque el análisis del impacto de los subsidios al crédito agrario debe considerar también los términos de los subsidios crediticios a los otros sectores de la economía, este trabajo no aborda esta tarea, por lo complicado de la estimación y lo difícil que resulta obtener información, esta labor transcurre más lentamente.

El trabajo se ha dividido en cuatro secciones. En la primera se pasa revista a la evolución de la política crediticia rural en el marco internacional y nacional, enfatizándose en el uso de la tasa de interés como instrumento de política. En la segunda se presentan las estimaciones de los subsidios financieros globales, por cultivo y por regiones, describiendo la metodología sobre la que se sustentan. La tercera propone algunas recomendaciones de política. La cuarta y última intenta arribar a algunas conclusiones.

EL CREDITO AGRARIO Y LA TASA DE INTERES

Desde hace muchas décadas —y, por cierto, no sólo en el Perú—, el planteamiento de fomentar el desarrollo agrario conllevaba, por lo general, la propuesta de ofertar crédito subsidiado para la producción agropecuaria por medio de la banca estatal expresamente creada para tal fin. En el plano de la cooperación económica internacional, esto se tradujo en que la mayor parte de los recursos se canalizó hacia programas de crédito agrario de instituciones como el Banco Mundial, el BID y la AID, entre otras.

Adams (1971) estima que, durante la década de los sesenta, las tres organizaciones antes mencionadas canalizaron 915 millones de dólares a los programas de crédito agrícola en América Latina. Para la siguiente

década esta magnitud creció hasta los 3,500 millones de dólares, tomando en cuenta solamente los recursos canalizados por el BID y el BM (Aguirre y Pomareda, 1978) En los ochenta el énfasis disminuye, pero se mantienen niveles importantes de recursos orientados a los programas de crédito

Estos programas estaban caracterizados por préstamos con tasas de interés bajas y preferenciales Los argumentos que normalmente se han presentado para defender estos programas son los siguientes

1 La utilización de las tasas de interés bajas y preferenciales permite combatir y compensar la explotación de los deudores por parte de los prestamistas informales

2 Estos créditos baratos promueven la producción de determinados bienes o la adopción de tecnologías nuevas

3 A través de estos programas crediticios se busca compensar el impacto negativo de otras políticas públicas que discriminan al sector agropecuario

4 Estos programas fomentarían una redistribución del ingreso, favoreciendo a los productores agrícolas más pobres los campesinos

Desde inicios de la década de los setenta aparecen varios trabajos que analizan estos programas de crédito El profesor Dale Adams, de la Universidad Estatal de Ohio, impulsa varios estudios que luego estimulan varios otros de autores como Claudio González-Vega, Douglas Graham, J D von Pischke, Robert Vogel, Donald Larson, Edward Kane y muchos otros más² Y aunque los análisis se refieren a diversos aspectos de la política crediticia, se podría resumir el resultado de sus investigaciones con la siguiente afirmación salvo en casos muy excepcionales, estas políticas son incapaces de alcanzar esos objetivos, o sólo los logran a costos sociales demasiado elevados

En particular, esos estudios demuestran que si bien los volúmenes de crédito agropecuario han crecido significativamente, sólo una pequeña porción del total de productores agropecuarios ha tenido acceso al crédito institucional, y una porción muy elevada de los montos desembolsados se ha concentrado en las manos de unos pocos agricultores grandes Por ello mismo, el crédito subsidiado tiene un impacto directo en la distribución del ingreso que es regresivo, y un impacto negativo indirecto sobre la distribución, al reducir el acceso de los deudores marginales a las carteras de crédito de las instituciones financieras de desarrollo (González-Vega, 1981)

Por cierto, estos analistas no plantean que las políticas crediticias sean una suerte de panacea para un desarrollo agrario eficiente y equitativo Para alcanzar el desarrollo en las áreas rurales es necesario mucho más que el simple aporte de mayores recursos financieros

Una de las muchas y diversas recomendaciones —aunque probablemente la más importante— que fluye de esta escuela de pensamiento es la necesidad de liberalizar los mercados financieros rurales Este sería el medio por el cual los mercados de crédito rurales estimularían la eficiencia

2 Las más importantes contribuciones de esta escuela han sido publicadas en tres libros: el de von Pischke Adams y Donald (1983) el de Adams Graham y von Pischke (1984) y el de Adams González-Vega y von Pischke (1987)

en la producción agraria, y la banca u organismos estatales de fomento crediticio, así como las entidades privadas, no serían sólo canalizadores de recursos hacia el agro, sino que, a través de apropiadas tasas de interés (nunca por debajo de la inflación), se podrían transformar en entidades que fomenten el ahorro rural

Hace apenas unos años han surgido un conjunto de trabajos que desde diversos ángulos metodológicos afirman que, siendo correcta la crítica a estos programas por parte de los autores antes mencionados, no es adecuado concluir que la liberalización de los mercados de créditos conduciría a un nivel superior de bienestar

Braverman y Guash (1986) afirman que, hasta cierto punto, las deficiencias de las políticas de crédito subsidiado pueden ser atribuidas a la falta de incentivos en las instituciones y a las ineficiencias y corrupción intrínsecas de las instituciones financieras rurales que no afrontan, desde el punto de vista del comportamiento económico, objetivos bien definidos. Sin un riguroso estudio de las instituciones, su organización interna y motivación, así como sus recomendaciones de política, poseen un escaso valor. En ese sentido proponen una agenda de investigación que enfrente con rigor el análisis del comportamiento económico de las instituciones

Hay también otros autores cuyos trabajos —aunque no se han circunscrito al estudio de las instituciones crediticias rurales— intentan incorporar a las instituciones rurales en el análisis. Estos son, por ejemplo, Binswanger, Rosenzweig, McIntire, Eswaran y Kotwal (ver Binswanger y Rosenzweig, 1986, Binswanger y McIntire, 1987, y Eswaran y Kotwal, 1986 y 1987)

Michael Carter (1988), por otro lado, demuestra —haciendo uso de un modelo formal— que mercados irrestrictos (*laissez faire*) pueden también racionar desigualmente el crédito. En el modelo que otorga a los prestatarios autonomía en la solicitud y uso del crédito, Carter demuestra que los efectos adversos en la selección y en los incentivos pueden causar que los bancos impongan endógenamente restricciones en la tasa de interés y, por lo tanto, racionar el crédito a las unidades de pequeña escala. En ese sentido, se produciría el mismo resultado adverso que la Escuela de Ohio critica en los programas de crédito subsidiado. Consecuentemente, la liberalización de los mercados financieros puede ser insuficiente para garantizar el acceso al crédito a las unidades de producción de pequeña escala.

Existe, a partir de este breve y parcial recuento de la literatura respecto al tema materia del presente artículo, una controversia ya no en reconocer que los programas crediticios indiscriminadamente subsidiados son ineficientes e inequitativos, sino acerca de las causas que generan el fracaso de estos programas. Por tanto, no hay consenso en las recomendaciones de política crediticia.

EL CALCULO DEL SUBSIDIO FINANCIERO

Al analizar las políticas de tasas bajas de interés, es preciso definir el significado de "bajo" y distinguir los diferentes valores de las tasas de interés

Debido a la persistencia de la inflación desde mediados de la década de los setenta y su desborde en los últimos años, es común e imprescindible hacer una distinción entre las tasas de interés nominales y las reales

Las tasas de interés reales están reajustadas para tener en cuenta la inflación. Tal ajuste es necesario porque los préstamos casi siempre se otorgan y se reembolsan en términos nominales (es decir, en dinero), de modo que cuando la inflación es significativa, la tasa de interés nominal puede parecer elevada en tanto que la real es baja e incluso negativa. Cuando los intereses reales son negativos (es decir, cuando la tasa de inflación excede a la tasa nominal de interés), el poder adquisitivo del dinero que los prestatarios reembolsan a las instituciones crediticias es inferior al del préstamo que recibieron originalmente

También es útil distinguir entre la tasa de interés explícita sobre un préstamo y la tasa de interés efectiva. Esta última toma en cuenta todas las cargas sobre el préstamo, incluidas las comisiones y derechos, el que los intereses se cobren o no anticipadamente, y el que se requieran o no saldos compensatorios

La distinción entre las tasas de interés reales y las nominales y entre las efectivas y las explícitas ayuda a aclarar los problemas que surgen cuando los gobiernos tratan de fijar tasas de interés inferiores a las de equilibrio

Cuando se otorgan créditos a una tasa de interés nominal por debajo de la inflación, los prestatarios están recibiendo una transferencia de ingresos. *A esta transferencia de ingreso la denominaremos subsidio financiero vía tasa de interés*, y es precisamente la estimación de este subsidio lo que se presenta en los párrafos que siguen

Conviene antes, sin embargo, tener información sobre los arreglos institucionales entre el Banco Central de Reserva (BCR) y el Banco Agrario del Perú (BAP) en lo que se refiere a la política de las tasas de interés

Los niveles de tasas de interés para la actividad crediticia y financiera en el país se establecen por el BCR en el marco de las políticas monetarias y macroeconómicas prevalecientes. Es con recursos del programa monetario que el BCR transfiere anualmente al BAP las cantidades de dinero estimadas como requerimiento y le fija un nivel de tasa de interés al cual deben otorgarse los préstamos. El BAP, de acuerdo a los lineamientos de política establecidos, define su cartera de préstamos y sus propias tasas de interés

Debe considerarse, asimismo, que los fondos recibidos por el BAP han sido crecientemente financiados por el BCR, reduciéndose la participación de otros sectores productivos. Así, de acuerdo a las cifras que se presentan en el cuadro 1, en 1988 algo más de la tercera parte del total del crédito del BCR se orientó al BAP, además, esta transferencia permitió financiar cerca del 75% del total de préstamos que otorgó el BAP

Cuadro 1
Proporcion de los préstamos del Banco Central de Reserva
dirigidos al Banco Agrario del Peru
(miles de intis)

Años	Total credito BCR (1)	Crédito del BCR al BAP (2)	% (2)/(1) (3)	Total credito BAP (3)	% (2)/(3) (4)
1981	709 2	92 7	13 07	204	45 44
1982	973 2	167 8	17 24	329	51 00
1983	4,395 4	528 7	12 03	629	84 05
1984	7,517 7	1,026 8	13 66	1,692	60 69
1985	10,760 8	1,938 5	18 01	4,290	45 19
1986	15,706 2	6,694 2	42 62	12,006	55 76
1987	60,508 1	17,629 3	29 14	23,703	74 38
1988	176,925 0	59,681 0	33 73	84,495	70 63

Fuente Banco Central de Reserva del Peru

Por lo general, y particularmente desde 1980 hacia adelante, las tasas de interés efectivas máximas para el sistema establecidas por el BCR han estado subsidiadas, es decir, las tasas de interés reales han sido negativas (ver cuadro 2). Además, el BAP ha fijado sus niveles de interés para sus préstamos corrientes y promocionales, casi siempre por debajo de los niveles establecidos por el BCR. En realidad, por tanto, a los que reciben el crédito del BAP se les está otorgando una doble transferencia de ingresos o subsidio.

Es por ello que nuestras estimaciones consideran el cálculo del subsidio en relación, en primer lugar, a las tasas de interés efectivas máximas del sistema, que son establecidas por el BCR, y luego, en segundo lugar, en relación a los niveles de inflación.

Sin embargo, los niveles de transferencia de ingreso no sólo deben medirse con respecto a las tasas de interés efectivas máximas en el sistema, ni siquiera contra la variación de los índices de precios al consumidor. Se hace imprescindible, para calcular el costo de esta transferencia en términos económicos, estimar el subsidio con relación al costo de oportunidad del capital, que nos permite considerar el capital con una rentabilidad real.

Para definir el costo de oportunidad del capital para la actividad agropecuaria hemos considerado, casi arbitrariamente, una rentabilidad real del capital mínima (5%)³.

Por tanto, un estudio sobre el subsidio financiero vía tasas de interés de los créditos del BAP debería considerar estas tres estimaciones. El primero

3 En realidad Webb (1984) también toma en cuenta esta cantidad y Maletta (1988), para el caso de Bolivia, considera un costo de oportunidad del capital, para las fincas capitalistas, de 6% a 8%.

Cuadro 2
Tasas de interés efectivas anuales, 1980-1981¹
(porcentajes)

Tipo de operacion	1986												1987				1988			1989		
	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ¹	1986	1987	1988	Mar	Jun	Set.	Dic.	Mar	Jun.	Set.	Dic.	16 mar	16 jun	1 ^o set.	a jun	
1 Cultivos alimenticios en sierra y selva	22.0	38.2	32.5	36.2	52.7	105.0	38.4	14.7	14.0	92.1	14	14	14	14	14	14	14	14	14	120	168	168
2 Capitalización sierra y selva	28.0	32.5	32.5	39.1	69.2	120.1	56.9	28.3	28.0	124.4	28	28	28	28	28	28	28	28	42	120	240	240
3 Alimentos costa excepto arroz y maíz duro	31.0	48.2	46.5	49.4	63.5	113.8	56.8	28.3	25.0	104.4	25	25	25	25	25	25	25	25	25	120	190	190
4 Cultivos industriales arroz maíz duro	33.0	50.3	49.5	60.0	96.1	139.1	76.5	41.2	40.0	132.3	40	40	40	40	40	40	40	40	55	120	255	255
5 Capitalización costa	33.0	48.6	46.5	54.1	79.9	141.3	81.1	48.2	48.0	152.9	48	48	48	48	48	48	48	48	75	140	267	267
6 Programa de créditos especiales ²	18.0	32.5	32.5	36.2	48.1	48.1	30.2	14.6	14.0	43.9	14	14	14	14	14	14	14	14	14	—	80	80
— Sociofinanciamiento							9.8	1.2	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		168	168
— Capitalización							15.3	13.3	13.0	18.1	13	13	13	13	13	13	13	13	19.5			
— Comercialización							22.7	20.3	20.0	27.9	20	20	20	20	20	20	20	20	30			
¹ Menos de 360 días	32.5	48.3	47.5	50.5	60.0	73.4	62.9	40.6	40.0	132.3	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	32.0	55.0	120.0	255.0	255.0	
² Más de 360 días	37.5	55.0	54.0	55.5	60.0	73.7	69.3	48.2	48.0	276.3	48.0	48.0	48.0	48.0	48.0	48.0	50.0	75.0	140.0	300.0	300.0	
Nivel de inflación anual	60.8	72.7	72.9	125.1	111.5	158.3	158.3	62.9	114.5	172.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4 500.0**

¹ 1986 87 88 Trimestro Andino

² Proyectado

³ Tasa de interés activa del sistema financiero.

⁴ Tasa de interés anualizada fijada por el gobierno de Bolivia, válida hasta julio de 1985

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Agrario del Perú y del Banco Central de Reserva del Perú.

medido contra el nivel de la tasa de interés efectiva máxima del sistema, y que la establece el BCR, el segundo estimado contra el nivel de inflación anual trimestralizado, y, finalmente, el subsidio estimado considerando el nivel de la inflación más un costo de oportunidad del capital, que establecimos en cinco por ciento

En este artículo sólo presentaremos los resultados de la estimación del subsidio considerando el nivel de la inflación más un costo de oportunidad del capital equivalente al cinco por ciento⁴. El cálculo se ha realizado a partir de los préstamos de sostenimiento para finalidad agrícola que el BAP otorga y que constituyen, aproximadamente, un 75% del total del crédito que otorga el BAP. Como método de ajuste se trabajó con los saldos trimestrales de colocaciones por préstamos de sostenimiento. La razón por la cual se utilizaron los saldos trimestrales de las colocaciones es que éstos permiten apreciar más certeramente el flujo del crédito que otorga el BAP, al captar la dinámica BAP - prestatario.

El análisis de los resultados de las estimaciones nos lleva a las siguientes constataciones:

1 Visto en su conjunto, y para el período en estudio, la tendencia de los subsidios —en millones de dólares— ha sido creciente, aunque con altibajos. En efecto, entre 1980 y 1983 los subsidios crecieron de 99 a 150 millones de US dólares, es decir, un incremento del 51% (ver cuadro 3). Desde 1983 hasta 1985 el monto disminuyó en 18%. El principal instrumento que se usó para lograr ese descenso fue el *incremento de las tasas de interés*, ya que el volumen del crédito se mantuvo en los mismos niveles que para el subperíodo 1980-83.

Cuadro 3
Subsidios del BAP via créditos agrícolas de sostenimiento 1980-88
comparando con el nivel de inflación anual trimestralizada, más un 5% *
(millones de intis)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Intis corrientes	28 63	56 14	84 65	252 51	484 72	1,391 25	4,108 74	10 406 92	21,766 41
Intis constantes	17 99	20 11	18 44	26 04	23 78	25 92	43 02	58 63	15 99
Millones de US\$	99 06	130 86	118 07	150 66	134 20	123 93	281 81	495 10	168 86
% del crédito BAP	27 72	20 68	21 11	33 23	24 81	28 16	29 78	43 95	26 42
% del VBP agr **	3 82	3 92	3 46	5 42	4 45	4 76	7 59	9 84	2 56
% del PBI***	0 58	0 66	0 60	0 96	0 83	0 88	1 39	1 76	0 57
IPC (prom anual 1979 = 100)	159 16	279 20	459 17	969 53	2,038 04	5 368 18	9 551 14	17,750 39	136 137 9
T de cambio (IUS\$)	0 289	0 429	0 717	1 676	3 612	11 226	14 580	21 020	128 900

* Cálculo de subsidio comparando la tasa de interés del BAP por préstamos de sostenimiento

** Los valores del Valor Bruto de la Producción Agropecuaria han sido tomados del Boletín Estadístico de la OSE, Ministerio de Agricultura

*** Los valores del Producto Bruto Interno han sido tomados de la Memoria 1987 del BCRP
Fuente: Elaboración propia

4 La versión completa ha sido publicada por el GAPA (Grupo de Análisis de Política Agrícola), del Ministerio de Agricultura

Es diferente la situación a partir de 1985 hacia adelante. Los subsidios crecen extraordinariamente para los años 1985-87 (300%), alcanzando, en promedio, el 35% del crédito total otorgado por el BAP. En 1988, sin embargo, la magnitud del subsidio cae en -66% con relación al valor del año precedente, aunque mantuvo un nivel por encima de cualquiera de los años del período 1980-85. Esta caída en los niveles del subsidio en 1988 se concentró principalmente en el primer tramo del financiamiento de la campaña 1988-89, y se debió *fundamentalmente a la caída del volumen del crédito otorgado* (-77% en relación a la campaña anterior) y *no a la elevación de las tasas de interés*.

En relación al PBI, el subsidio tuvo una evolución algo más errática. En 1983 se alcanzaron los niveles más altos. En este caso, además del ajuste hacia abajo de los niveles de las tasas de interés en relación a la inflación que se produjo ese año, cabe agregar la caída del PBI en -13% el mismo año.

Para el período 1985-88, la evolución es más consistente. El subsidio constituyó el 117% y 118% para los años 86 y 87, respectivamente. Sin embargo, estos porcentajes esconden el importante crecimiento del PBI durante esos años (8% y 9%, respectivamente), que elevaron los subsidios hasta la notable cantidad de 281 y 495 millones de dólares para los años mencionados.

2. En términos de la distribución regional, y para el período 1980-85, encontramos valores diferentes en la captación de los subsidios para cada una de las regiones.

La costa, a lo largo del período 1980-85, se mantiene como la región que más subsidio captó, llegando a triplicar los valores captados por la región que hemos denominado "Resto" y que agrupa a las regiones sierra y selva (ver cuadro 4).

Cuadro 4
Subsidios financieros a la agricultura por regiones, respecto a IPC + 5%
(1980-88)
(millones de intes constantes de 1979)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Finalidad agrícola	17 987	20 106	18 436	26 045	23 784	25 917	43 018	58 629	15 988
Costa	13 452	13 730	10 916	17 934	16 374	16 835	15 802	19 801	9 501
Resto	4 535	6 377	7 521	8 111	7 410	9 081	27 217	38 828	6 487

Fuente: Elaboración propia.

Una situación diferente ocurre a partir de mediados de 1985, cuando no sólo se congelan las tasas de interés, sino que —a partir de 1986— se disminuyen en términos reales y nominales. Así, la magnitud de los subsidios captados por la sierra-selva era, en 1985, casi la mitad de los que eran captados por la costa (9.6 contra 16.8 millones de intes del 79), sin embargo, en 1987 la situación se invierte: la sierra-selva recibe 38.8

millones de intis, mientras que la costa percibe 19 8 millones de intis. Debe destacarse, asimismo, que los subsidios captados por la costa en 1986 disminuyen en relación a 1985, aunque se elevan en 1987 por encima del nivel de 1985.

No obstante, para 1988 los subsidios orientados hacia la sierra-selva se reducen en -83%, alcanzando la cifra de 6 4 millones de intis, mientras, los subsidios dirigidos a la costa también se reducen, aunque en menor proporción (51%), llegando a un cuadro final en el que las regiones sierra-selva llegan a captar, en subsidios, sólo dos tercios del valor de los captados por la costa.

Esta situación es resultado de la puesta en marcha de un conjunto de medidas de política agraria, entre las que destacó el programa de tasa de interés cero, tendiente a reducir el costo financiero en la regiones ubicadas en el denominado Trapecio Andino.

Estos préstamos se orientaron a las zonas más pobres de la sierra y de la selva, y sirvieron a cultivos y crianzas que tradicionalmente no habían sido atendidos antes por el BAP en la misma magnitud que los cultivos comerciales. Los beneficiarios fueron agricultores individuales y empresas campesinas asociativas, principalmente comunidades campesinas y nativas.

3 En relación con la distribución de los subsidios por cultivos, aparecen también diferencias al comparar ambos períodos. Durante 1980-85 sólo cuatro cultivos captaban el 85% del total de los subsidios: arroz, algodón, papa y maíz amarillo duro. En promedio para el período, el arroz captó el 40%, el algodón 24%, la papa 14% y el maíz amarillo duro 7% (ver cuadro 5).

Cuadro 5
Subsidios financieros a la agricultura por cultivos respecto a IPC + 5%
(1980-88)
(millones de intis constantes de 1979)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Arroz cáscara	5 237	7 409	7 772	11 826	8 203	6 811	7 224	9 170	3 836
Papa	2 059	3 241	2 375	3 335	3 961	3 644	11 731	13 753	3 017
Algodón rama	6 114	4 169	3 038	4 595	5 388	9 157	4 435	4 333	3 623
Maíz amarillo	1 376	1 482	1 535	1 689	1 673	1 242	5 531	10 486	1 372
Café	0 898	0 555	0 619	0 899	0 885	1 173	2 359	1 584	0 791
Otros industrial ¹	0 403	1 084	0 656	1 044	1 386	0 581	1 473	1 979	0 367
Otros alimenticios ²	0 382	0 552	0 383	0 249	0 382	0 822	4 260	7 794	0 381
Otros ³	1 517	1 614	2 059	2 408	1 905	2 486	6 005	9 532	2 601
Fin agrícola	17 99	20 11	18 44	26 04	23 78	25 92	43 02	58 63	15 99

* Más (+) montos de crédito cero. Tuvo vigencia del 19 02 86 al 31 08 88.

1 Caña de azúcar, cebada, cerveza, cacao.

2 Frijol, quinua, cebada no cervecera, trigo.

3 Aji, ajo, arvejas, cebolla, etc.

Fuente: Elaboración propia.

Para el período 86-88 la situación cambia. Los mismos cuatro cultivos, que se mantuvieron entre los que más subsidios captaron, recibieron el 67% del total de los subsidios, es decir, éstos estuvieron menos concentrados. El *ranking* de los cultivos fue, sin embargo, distinto. En primer lugar encontramos a la papa, con un 25% del total del subsidio, luego el arroz, con el 17%, en tercer lugar el maíz amarillo duro, con 15% y, finalmente, el algodón, con el 10%.

Merece destacarse que el rubro "otros", constituido por los cultivos de ají, ajos, arvejas y cebollas, principalmente, captó en promedio —durante estos años—, el 15.5% del total de los subsidios.

Finalmente, debe relevarse el hecho de que en 1988 el *ranking* se altera (además de la ya mencionada caída de las cantidades totales de subsidio). La papa es desplazada a un tercer lugar, ocupando el arroz y el algodón el primer y segundo lugares respectivamente. El rubro "otros" viene después, finalmente encontramos al maíz amarillo duro ocupando el quinto lugar.

Aunque no se ha podido hacer el cálculo de los subsidios por cultivo regionalizándolo, es posible afirmar que el incremento notable de la papa es debido principalmente a la expansión de la superficie sembrada con este cultivo en la sierra, y a que captó el 77% del monto total otorgado por el BAP en la región del Trapecio Andino (BAP, 1988).

4 Una de las formas de medir la eficiencia del crédito otorgado a tasas de interés reales marcadamente negativas es analizar el monto de crédito asignado por cultivo, comparándolo con el valor bruto de la producción y los rendimientos del cultivo⁵. La información referente a seis cultivos (arroz, maíz amarillo duro, papa, café, algodón y caña de azúcar) para el período 1980-1987 se presenta en los cuadros 6 y 7.

Para un primer grupo de cultivos (arroz, caña de azúcar, café y papa), y considerando todo el período 1980-87, existe alguna relación entre el monto del crédito, el valor de la producción y los rendimientos, aunque sólo para determinados momentos. Esto es así en particular para las dos primeras variables, que se mueven en forma errática, mientras que los rendimientos se mantienen, aunque con un leve aumento.

Solamente en el caso del algodón y el maíz amarillo duro se encuentra cierta consistencia en el movimiento de las tres variables mencionadas, es decir, cuando el monto del crédito se incrementa (o decrece), tanto los rendimientos como el valor de la producción también se incrementan (o decrecen).

Considerando ahora especialmente la relación entre el monto del crédito total otorgado por el BAP y el valor bruto de la producción agrícola y pecuaria, y para un período mayor (1972-1988), puede apreciarse que, excepto el período 1977-80, la relación entre monto de crédito y valor bruto

5 Un ejercicio más estricto para medir la eficiencia de una política crediticia que otorga un crédito bastante subsidiado, es compararla con el efecto de, por ejemplo, la política de precios y luego hallar el efecto neto de ambas. Se está realizando ya un estudio en ese sentido.

Cuadro 6
Monto aviado, valor de la producción y rendimiento del arroz
(1980 - 88)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
Monto aviado (mill)**	21 6	27 5	24 3	25 8	24 5	18 2	29 5	26 9	1 3
Valor de prod (mill)	21 0	35 8	38 7	39 8	57 6	43 8	36 2	58 3	52 2
Rendimiento (miles de T M/Há.)	4 4	4 7	4 6	4 1	4 7	4 6	4 5	5 1	5 1

Monto aviado, valor de la producción y rendimiento del maíz amarillo duro
(1980 - 88)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
Monto aviado (mill)	4 0	4 5	4 2	3 0	4 0	3 0	9 6	8 7	0 7
Valor de prod (mill)	10 6	13 7	14 0	14 5	20 1	17 3	22 7	24 6	19 6
Rendimiento (miles de T M/Há.)	2 5	2 8	2 8	2 5	2 9	2 8	2 9	2 8	2 6

Monto aviado, valor de la producción y rendimiento de la papa
(1980 - 88)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
Monto aviado (mill)	8 5	10 7	6 1	6 6	9 6	9 1	23 5	22 6	1 4
Valor de prod (mill)	36 2	44 7	47 2	31 4	38 3	40 8	43 4	44 7	49 2
Rendimiento (miles de T M/Há.)	7 1	8 5	8 3	7 7	8 5	8 4	8 6	8 0	8 7

* Los montos aviados corresponden al periodo enero-setiembre; el Valor Bruto de Producción y los rendimientos, a enero-octubre.

** El monto aviado y el valor de la producción están en intus del 79. Para el año 1989 sólo se considera agosto-setiembre.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Boletín OSE, Ministerio de Agricultura, octubre 1988 y Boletín Estadístico mensual, noviembre 1988.

Cuadro 7
Monto aviado, valor de la producción y rendimiento del algodón
(1980 - 88)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
Monto aviado (mill)**	25 3	18 2	13 6	10 3	16 1	24 5	14 9	12 7	3 3
Valor de prod (mill)	33 5	30 9	33 4	13 7	26 4	37 9	39 6	26 4	35 9
Rendimiento (miles de T M /Há)	1 7	1 8	1 9	1 2	2 0	1 9	1 9	1 7	s 1

Monto aviado, valor de la producción y rendimiento de la caña de azúcar
(1980 - 88)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
Monto aviado (mill)	1 5	4 5	2 8	2 3	1 6	1 1	1 2	0 7	0 1
Valor de prod (mill)	17 8	16 3	20 7	20 2	22 2	23 3	19 9	19 3	15 7
Rendimiento (miles de T M /Há)	114 0	133 1	140 6	140 5	131 6	138 0	124 8	128 4	131 8

Monto aviado, valor de la producción y rendimiento del café
(1980 - 88)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
Monto aviado (mill)	3 7	1 7	1 4	1 7	2 4	3 1	7 9	4 7	0 4
Valor de prod (mill)	44 1	44 1	41 7	42 1	42 2	42 0	44 5	45 5	45 1
Rendimiento (miles de T M /Há)	0 7	0 7	0 5	0 5	0 6	0 6	0 6	0 6	s 1

* Los montos aviados corresponden al periodo enero-setiembre, el Valor Bruto de Producción y los rendimientos a enero octubre

** El monto aviado y el valor de la producción están en miles del 79 Para el año 1989 solo se considera agosto setiembre

s 1 = Sin información

Fuente Elaboración propia a partir de información del Boletín OSE Ministerio de Agricultura, octubre 1988 y Boletín Estadístico mensual noviembre 1988

de la producción agrícola ha sido relativamente consistente, es decir que cuando declinó el crédito ocurrió lo mismo con el VBP agrícola (ver cuadro 8)

Cuadro 8
Evolución del crédito al sector y
Valor Bruto de la Producción Agropecuaria *
(millones de intis de 1979)

	Valor Bruto Agropecuaria (1)	Credito agropecuaria (2)	Valor Bruto Agrícola	Valor Bruto Pecuaria
1972	468 861	69 830	357 624	111.237
1973	474 186	75 553	360 323	113 863
1974	488 669	82 087	368 206	120 464
1975	481 508	80 849	354 664	126 844
1976	485 865	77 391	355 214	130 652
1977	497 602	69 600	366 088	131 514
1978	468 941	60 045	360 097	126 844
1979	505 434	58 481	380 220	125 214
1980	470 277	64 897	340 203	130 075
1981	513 229	97 206	371 221	142 008
1982	532 569	87 331	384 095	148 473
1983	480 952	78 388	330 849	150 103
1984	533 882	95 876	391 376	142 506
1985	544 646	92 042	394 381	150 265
1986	566 524	144 440	405 908	160 616
1987	595 580	125 834	418 008	177 572
1988**	553 806	53 327	293 392	160 414

* Incluye el crédito otorgado por las principales instituciones del sistema financiero nacional

** Corresponde al periodo enero-octubre

Fuentes (1) Ministerio de Agricultura, OSE

(2) Superintendencia de Banca y Seguros Boleín del BCRP (tomado de Salaverry, José "El crédito agrario en el Perú" enero 1983)

Exposición al señor Presidente de la República, Ministerio de Agricultura, febrero 1988

Podemos concluir, por tanto, que el rol del crédito en el valor de la producción difiere por cultivos, aunque, analizando agregadamente, habría cierta relación consistente entre ambas variables. Sin embargo, el impacto del monto del crédito en los rendimientos aparece en casi todos los casos, a excepción del algodón, como irrelevante.

5 Aunque es difícil establecer con precisión quiénes captaron el grueso de los subsidios, intentamos una estimación a partir de la información parcial con la que se cuenta⁶.

A partir del análisis de la información contenida en la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENHR), Alvarado (1988) encuentra que, durante la

6 A partir de 1982 el BAP dejó de publicar las estadísticas de la distribución del crédito de acuerdo al tamaño de la unidad productiva del prestatario.

campaña 1983-84, el BAP avió a sólo 7 6% de los productores agrarios individuales, y que, entre los minifundistas (unidades productivas menores de diez hectáreas), ese porcentaje apenas llegó al 5 8% Como los montos aviados no variaron significativamente durante el período 1980-85, podemos concluir, tentativamente, que el crédito fue captado principalmente por las unidades productivas mayores de diez hectáreas, la mayoría de ellas ubicadas en la región de la costa

Otra es la situación para el período siguiente Como ya lo hemos mencionado, la magnitud absoluta del crédito se incrementó, la cobertura se amplió y se priorizó la sierra, en especial el Trapecio Andino En promedio, la cobertura alcanzó al 20% del total de las unidades productivas y al 15% de las unidades productivas de la sierra⁷

En este caso estamos frente a una situación nueva, porque, como no había ocurrido nunca antes, la política crediticia del BAP privilegió la sierra y se canalizó recursos hacia las unidades campesinas En otro trabajo (Gonzales, 1989) hemos presentado información que muestra que estas unidades productivas, en su gran mayoría por primera vez, recibían crédito del BAP, lo que no es igual que afirmar que nunca recibieron crédito de otras fuentes, sean éstas institucionales (de las organizaciones no gubernamentales que ofrecen este recurso) o simplemente informales⁸ En este sentido no puede afirmarse, sin ambigüedad, que el crédito del BAP substituyó al que existía, proviniera éste de otras fuentes formales o de origen informal

Para el período 1980-85 era más o menos evidente que el rol del crédito barato llevó a reforzar la ineficiencia en el uso del crédito y acentuó la disparidad del ingreso El mecanismo de este proceso es simple si el crédito es muy barato, la demanda por éste se incrementa, pero precisamente por su baratura, la oferta del crédito es muy limitada y nunca puede cubrir la demanda (recuérdese el 7 6% de las unidades productivas que recibieron crédito en la campaña 1984-85) Como resultado de esta oferta restringida⁹

7 Estas cifras son algo más altas de las que presenta Alvarado en el trabajo citado Probablemente esto se deba a que él toma en cuenta solo el año 1985, y nosotros estamos considerando, además, 1986, 1987 y 1988

8 La enorme cantidad de unidades productivas que no reciben crédito del BAP sugiere la magnitud de la importancia del crédito no formal, que va desde los arreglos institucionales con aquellos agentes que aprovisionan determinados insumos a los campesinos, hasta las relaciones de parentesco que permiten acceder a un "préstamo" No obstante, en un análisis del impacto del crédito del BAP en las áreas serranas a partir de una muestra de 150 familias (75 de Puno y 75 de Huancavelica) sólo cinco familias en Puno y tres en Huancavelica mencionaron alguna fuente informal a la que recurren en búsqueda de crédito (Gonzales 1989) Esta información, sin embargo, debe tomarse con cierta cautela, ya que pudiera deberse a la resistencia de los campesinos a responder afirmativamente a la pregunta si reciben crédito de alguna fuente informal en el contexto de un programa de crédito tasa cero que ponja en marcha el BAP Son, sin embargo casi inexistentes los estudios sobre la amplitud y comportamiento económico de los mercados informales de crédito rural

9 Notese que el énfasis de nuestro argumento reside en la baratura del crédito, que crea una oferta restringida en relación a la enorme demanda Son distintos los supuestos que aparecen en el modelo de racionamiento de crédito de Stiglitz y Weiss (1981), en el que la sobreoferta de crédito genera incentivos para la mora Además, la información asimétrica que prevalece entre las instituciones que prestan y los prestatarios que conlleva los conocidos problemas de riesgo moral y selección adversa, la cualidad fungible del crédito y el carácter intemporal de los mercados de crédito conducen a las prácticas de racionamiento ya mencionadas

se genera un proceso de racionamiento del crédito, es decir, se crean "colas" para acceder al crédito barato

Debido a que las políticas del BAP en relación al otorgamiento del crédito tienden a sustentarse en la riqueza observable o simplemente en criterios de clientelaje (Kane, 1977)¹⁰, normalmente no se racionan a las grandes unidades productivas (más de treinta hectáreas en la costa), y es bastante factible que las unidades productivas de tamaño medio (de cinco a treinta hectáreas en costa) sean racionadas, mientras que los pequeños agricultores simplemente son eliminados. Adicionalmente, estos créditos baratos no inducen el cambio técnico mejorando la productividad (véase las evidencias que hemos presentado antes)

A estos efectos adversos en la distribución de los ingresos y en la eficiencia que genera el crédito barato es que González-Vega (1987) denomina *la ley de hierro de las restricciones de las tasas de interés*

Debe notarse, sin embargo, que con el programa de crédito cero se intentó quebrar la tendencia anterior. Como ya se ha mencionado, los créditos captados por la actividad agropecuaria de la sierra —en especial la del Trapecio Andino— crecieron de manera notable. Los principales nuevos beneficiarios fueron los habitantes campesinos de la región, y la producción se expandió significativamente.

Todo esto no significa negar la existencia de un flujo de crédito que se orientó a otras actividades, aunque, por lo menos para el caso de los departamentos de Puno y Huancavelica, nuestros hallazgos no han sido significativos (Gonzales, 1989). El propio BAP, en un estudio sobre el impacto del crédito cero para el caso del Cusco, tampoco halló volúmenes de crédito significativos que hayan sido dedicados por los campesinos beneficiarios a otras actividades (BAP, 1988).

Esta experiencia muestra, por lo menos aparentemente, que no hay tal "ley de hierro" en la restricción que imponen tasas de intereses por debajo del nivel de equilibrio. Como en la mayoría de las proposiciones en ciencias sociales, no hay nada inmutable ni "metálico" acerca de las "leyes" del racionamiento del crédito (Carter, 1988)¹¹.

6 Pasamos ahora a comparar nuestros estimados con los encontrados en otros estudios. Escobal (1988 y 1989) presenta sus estimados de lo que denomina subsidio preferencial y subsidio total.

El primero mide "el efecto del diferencial entre las tasas de interés promocionales que cobra el BAP y aquéllas que podría cobrar si pudiese destinar sus recursos hacia otros sectores de la economía". Y el subsidio

10 No consideramos la habilidad para proveer un colateral como otro elemento porque, de acuerdo a la legislación vigente en el país, el BAP sólo exige como garantía prendable la cosecha ni la tierra ni otros activos que posean los agricultores son embargables.

11 Nuevamente, esto no significa que el programa de asistencia crediticia al Trapecio Andino con crédito cero fuese el mejor posible. Ni las tasas establecidas ni los mecanismos de monitoreo (casi inexistentes) fueron los más adecuados. Aquí, como en muchos aspectos parciales de la problemática agraria, no se van a encontrar las soluciones integrales y eficientes que demanda el agro del país. A partir de la reflexión sobre este programa se plantean en el siguiente capítulo, algunas sugerencias sobre el crédito a los campesinos.

total que es "común a todos los sectores y que es producto de tasas de interés promedio negativas en términos reales" (Escobal, 1989: 32)

Nuestros cálculos son, por lo general, mayores a los valores que halla Escobal, a excepción del año 1988. En efecto, para tres años (1984, 1986 y 1988) los resultados son bastante dispares. Es particularmente notorio que para 1988 nuestros cálculos ascienden al 0.56% del PBI, mientras que Escobal halla un valor del subsidio equivalente al 1.7% del PBI. Como ya lo mencionáramos, ese año bajó notoriamente el monto del crédito para el período agosto-diciembre de 1988 el crédito total, en términos reales, se redujo en -75% en comparación al mismo período de 1987. Y ha sido ese efecto, principalmente, lo que impactó en la caída drástica del subsidio.

Además, la discrepancia se encuentra en que nosotros asumimos como referencia para el cálculo los saldos trimestrales y no el monto global. Creemos que así se toma en cuenta más consistentemente la dinámica BAP-prestatario, que se manifiesta en el calendario de entrega de los préstamos del BAP y en el calendario de pagos de los prestatarios.

Webb (1984) también estimó, aunque sólo para el período 1980-1984, la magnitud de los subsidios al BAP. El considera en su cálculo no sólo el nivel de la inflación, sino que adiciona "una rentabilidad real mínima de sólo 5%". Sus resultados son también significativamente diferentes a los hallados por nosotros: sus estimados son bastante más altos que los nuestros. No sabemos cuál ha sido su metodología de cálculo, aunque parece ser que no ha utilizado los saldos trimestrales como factor de ajuste en el cálculo.

Finalmente, aunque desconocemos el cálculo que hace el BAP de los subsidios, recientemente se filtró en la información periodística (*El Comercio*, 29/4/89) que para el período enero 86 - febrero 89 el estimado del BAP de los subsidios vía tasa de interés era de 49,087 millones de intis, que, comparable al estimado nuestro para el mismo período, es algo menor: 55.9 millones de intis¹². Una presentación comparativa de los cálculos se ofrece en el cuadro 9.

En síntesis, puede afirmarse que la política de asignación del crédito subsidiado fue marcadamente diferente durante los dos períodos estudiados. Durante el período 1980-85, el monto del subsidio fue bastante menor y se mantuvo, en general, la priorización de los cultivos de costa y en particular del arroz y el algodón. Para los años 1986-87, sin embargo, la magnitud absoluta de los subsidios se elevó notablemente, alterándose la priorización anterior, tanto regional como de cultivos. Son la región sierra-selva y los cultivos papa, arroz y maíz amarillo duro los que adquirirán preeminencia.

Sin embargo, en 1988 la situación nuevamente cambia, emergiendo la costa como principal región captadora de los subsidios, y el arroz y el algodón como los cultivos que más subsidios recibieron.

El programa de crédito de tasa cero para el Trapecio Andino, si bien

12 No hemos considerado el estimado que presenta Marañón (1988), porque él toma nuestros cálculos para incorporarlos a su trabajo, que está referido a los subsidios totales recibidos por la agricultura.

Cuadro 9
Comparación de las estimaciones del subsidio financiero
a la agricultura*

Año Autores	Año									
	1980	81	82	83	84	85	86	87	88	
R Webb (1984)	3 2	2 5	1 6	1 4	0 5					
J Escobal (1989)	0 4	0 4	0 4	0 7	0 4	0 9	0 8	1 6	1 7	
A Gonzales	0 6	0 7	0 6	1 0	0 8	0 9	1 4	1 8	0 6	

* La estimación se presenta como porcentaje del PBI. Las fuentes aparecen en la bibliografía.

significó la expansión de la producción y la incorporación al crédito formal de amplios sectores campesinos, inaugurando la presencia del BAP en un área donde antes nunca estuvo, no fue concebido como parte de una estrategia más integral de cambio agrario con eficiencia y equidad. Ni las tasas establecidas fueron las adecuadas, ni existieron los mecanismos de monitoreo necesarios no sólo para vigilar la inversión y garantizar el reembolso (que ha sido, por lo general, bastante alto más del 87%), sino para viabilizar la atadura del programa de crédito con la incorporación de paquetes tecnológicos. Que su duración haya sido sólo de dos años es una prueba de lo poco serio y consistente del programa.

No debe perderse de vista, asimismo, que los estimados de los subsidios que hemos realizado subestiman el monto total del subsidio. El cálculo se ha efectuado a partir de los préstamos de sostenimiento, que, como ya lo señaláramos, sólo constituye cerca del 75% del total de préstamos. Además, no ha sido posible completar la información del programa "crédito cero" para el íntegro de la campaña 1987-88.

ALGUNAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Como afirman Braverman y Guash (1986), para que el análisis y sugerencias de políticas de crédito rural sean más confiables se precisa de dos pasos analíticos previos y complementarios: 1) construir un marco conveniente para comparar los subsidios al crédito con otros instrumentos de política, y 2) analizar las instituciones y los entornos institucionales basándose en los incentivos individuales y de organización y en nuevos esquemas de monitoreo.

Al comienzo de este trabajo mencionamos que los efectos de los instrumentos de política crediticia no han sido examinados ni en comparación con otros instrumentos fiscales (impuestos o subsidios), ni en el contexto de combinaciones de política.

La tarea adquiere más complejidad si se considera que las predicciones hechas usando la teoría del crédito están basadas, principalmente, en los objetivos de maximización de beneficios de las instituciones de crédito.

privadas que enfrentan, como una restricción viable, beneficios positivos. Esto, sin embargo, contrasta con la realidad de los mercados de crédito rural que operan en escenarios donde los objetivos, por lo general, no están bien definidos y los niveles de corrupción y clientelismo son bastante frecuentes. Además, aun cuando los objetivos estén legítimamente definidos, no hay un sistema de incentivos para acompañarlos.

Sobre la base de la información presentada, y dadas las limitaciones del análisis empleado, es difícil estar en condiciones de recomendar lineamientos de política sólidos. No obstante, de lo mencionado podemos considerar que, en el marco del mediano y largo plazos, dos son los temas más importantes: el nivel de la tasa de interés y la institucionalidad del BAP.

De la bibliografía analizada y presentada en este trabajo se desprende que, en relación al primer punto, las políticas de crédito con tasas de interés subsidiado han conducido a una situación de mayor desigualdad en las áreas rurales, haciendo que sean las unidades productivas mayores las que capten el mayor volumen de crédito. Además, concluimos que dichas políticas no han estado asociadas con el fomento de la eficiencia productiva.

Diversos trabajos han demostrado consistentemente que en muchos lugares del mundo —particularmente en Latinoamérica— el crédito barato ha significado enormes rentas institucionales captadas por las unidades productivas mayores que se han guiado por un comportamiento rentista (*rent-seeking*) antes que productivo (De Janvry y Sadoulet, 1986). Asimismo, suele asumirse que los grandes y prósperos agricultores son más propensos al riesgo en el uso del crédito, sea por su habilidad de proveer un colateral, por su mejor récord en el banco, o debido a que los bancos tienen una mejor información de ellos.

Los créditos subsidiados empeoran el problema, ya que se incrementa la demanda por los préstamos a todos los niveles y para todos los tipos y, dada una oferta fija de capital, el racionamiento de los pequeños agricultores será aún más severo. Además, los costos significativos en la administración y procesamiento de los préstamos, con retornos crecientes en función al tamaño del préstamo, refuerzan los incentivos para mantener tales políticas.

A estos argumentos de eficiencia en la obtención de los préstamos debemos añadir relaciones de clientelismo entre los agricultores prósperos y los funcionarios del banco, que adicionalmente harán que la oferta de crédito a los pequeños agricultores disminuya.

Es en ese sentido que los programas de crédito subsidiado han tenido un impacto regresivo en la distribución de los ingresos, como ha sido demostrado consistentemente por, entre otros, Dale Adams y R. C. Vogel (1986), Claudio González-Vega (1976) y John von Pischke y otros (1984).

En esa medida —y esto es evidente en nuestro país— es no sólo injusto sino ineficiente mantener un programa de crédito subsidiado para el conjunto de los agricultores.

Sin embargo, debemos precisar que una política de crédito *laissez-faire*, sin ninguna restricción impuesta en el funcionamiento de los mercados de crédito no sería, en sí misma, una solución al problema.

Cuando se discute la liberalización de los mercados de crédito es imprescindible considerar el conjunto de mercados a los que se enfrenta el productor. No se puede liberalizar sólo un mercado, a riesgo de que los efectos que se obtengan sean diametralmente opuestos a los esperados.

Webb (1985) grafica bien una situación similar cuando afirma "En mi concepto, el error más grande que cometemos cuando buscamos el precio justo de un producto u otro (para el caso nuestro, el precio del capital), es el creer que puede haber justicia en un detalle, cuando el todo está desalineado () Es como definir el tamaño ideal para sólo una de las patas de una mesa."

Asimismo, es importante tener en cuenta las características más saltantes de la estructura agraria del país y el peso relativo de los campesinos y pequeños agricultores para poder estar en condiciones de medir los costos financieros de una liberalización del mercado de crédito, que tendrá un impacto diferencial de acuerdo al tamaño de la finca.

En la medición de los probables costos de una liberalización de los mercados de crédito bajo condiciones de inflación, Norton (1987), aplicando un modelo de flujo de caja, concluye que el nivel de ingreso real del agricultor decrece en una economía inflacionaria, debido a que tiene que pedir prestado para mantener su nivel de consumo real. El pago del préstamo constituye una proporción creciente de sus ventas. Cannock y Mannque (1988) replicaron el ejercicio de Norton, aunque considerando un nivel de inflación de 1,000% en lugar del 50% con el que trabajó Norton. Sin embargo, sus resultados son opuestos. La razón de esta disparidad en el análisis reside más en las características del modelo de flujo de caja que usa Norton, que no indexa el principal y que además supone, implícitamente, que el costo de oportunidad de los saldos monetarios es cero.

Por otro lado, y como ya lo mencionáramos, no es cierto que luego de la liberalización del mercado de crédito desaparecería el racionamiento. Por ejemplo, Stiglitz y Weiss (1981) presentan su modelo independiente del nivel de la tasa de interés real. Como ya lo mencionamos, Carter (1988) y Braverman y Guash (1986) argumentan también en contra de una solución de *laissez-faire*.

El debate acerca de la eliminación de las tasas de interés subsidiadas para la agricultura en su conjunto ofrece una oportunidad para incorporar en la discusión los problemas del funcionamiento económico de las instituciones de crédito.

Varios autores, entre los cuales destacan Braverman y Guash (1986), afirman que el éxito de los futuros programas de crédito dependerá de un incrementado énfasis en las instituciones y en la implementación de sistemas para erradicar la corrupción. Por lo general, se ha subestimado o dejado de lado el análisis de las instituciones, el cambio institucional y los mecanismos de reforma en general, tratándolos como elementos exógenos y raramente analizados con algún rigor.

Es cierto, por otro lado, que la definición de una población objetivo y la

canalización de un crédito subsidiado hacia ella suponen un esfuerzo importante. Pero determinar quiénes son los pequeños agricultores es un problema, estén o no subsidiadas las tasas de interés. Las razones son los costos sustanciales en el procesamiento y administración de los préstamos, con retornos crecientes en función del tamaño del préstamo.

Por tanto, antes de proponer una liberalización de los mercados financieros rurales es imprescindible discutir la viabilidad de un edificio institucional diferente al existente que podría canalizar el crédito, subsidiado o no, hacia fines productivos y enlazado a normas de eficiencia tanto productivas como de funcionamiento propiamente financiero.

En un trabajo más reciente, Braverman y Guash (1988), luego de analizar varios y diversos programas de crédito rural a nivel mundial, concluyen resumiendo los aspectos centrales de muchos de estos programas que explican su éxito:

1. Que los nuevos préstamos se otorgaran solamente luego de que los viejos hubieran sido cancelados, indicando esto que el vínculo intertemporal de los préstamos es una manera efectiva de inducir el cumplimiento.

2. La existencia de procedimientos estrictos de auditoría y contabilidad, sugiriendo esto el valor que tienen las tecnologías de monitoreo en inducir el comportamiento deseado.

3. La vigencia de una forma de responsabilidad compartida de pequeños grupos de agricultores por la cual la mora de uno de los miembros implicaría la cancelación de cualquier préstamo futuro para el grupo en su conjunto.

La existencia y vigencia de las comunidades campesinas y nativas en el Perú, la experiencia —corta pero real— de la canalización del crédito del BAP a estas instituciones a través del programa del crédito cero, así como la experiencia diversa —y que en gran parte ya está siendo sistematizada¹³— de los organismos no gubernamentales, ofrecen una extraordinariamente rica experiencia que debe ser analizada con la finalidad de proponer alternativas institucionales viables y eficientes para canalizar crédito, subsidiado o no, a las economías de pequeña escala.

Las propuestas que hasta el momento venimos haciendo se ubican en el mediano y largo plazos. Hay, sin embargo, algunas urgencias que deben ser enfrentadas hoy, y sobre las cuales deseamos sugerir algunas ideas.

El crédito otorgado por el BAP está, hasta el momento, extraordinariamente subsidiado. Aún se mantienen las tasas de interés promedio anual de 250%, en condiciones en las cuales se estima que el nivel de inflación proyectado para el año alcanzará el 6,000%¹⁴. La disparidad entre la tasa de interés más alta y la más baja ha disminuido, al desaparecer el programa de crédito cero al Trapecio Andino, asimismo, el volumen total de crédito

13. Hasta el momento han sido publicados tres volúmenes, que constituyen una lectura imprescindible para entender el funcionamiento de los programas de crédito impulsado por las ONG. Autores varios, 1987; Autores varios, 1989 y Ruralter, 1989.

14. Al cierre de la presente edición se ha informado al periodismo que en el Consejo de Ministros se habría acordado mantener las mismas tasas de interés hasta la culminación de la campaña agrícola 1988-89.

otorgado a la agricultura durante esta campaña ha caído dramáticamente en relación a la campaña anterior. Sin embargo, el BAP ha estimado en cerca de 50,000 millones de intis el subsidio otorgado durante el período enero 88-febrero 89.

Esta situación debe cambiar. Es cierto, no obstante, que la hiperinflación, fenómeno que afecta dramáticamente el comportamiento económico de los agentes productivos, hace la tarea aún más difícil, por la velocidad como se "licuan" las reservas monetarias.

Sin embargo, se han propuesto algunas alternativas. Por ejemplo, el ex-viceministro de Economía, Javier Abugattás, propuso hace unos seis meses la idea de indexar la tasa de interés a cobrar por los créditos del BAP, con los precios que los agricultores recibieran. Para eso era menester construir índices de precios regionales contra los que se medirían los intereses a cobrar. Esta medida permitía dos cosas importantes: 1) atar el servicio del pago de los intereses a los precios que finalmente recibirían los productores agrarios, evitando así pretender modificar y ajustar los mercados financieros sin tomar en cuenta lo que ocurre con otros mercados, en particular el de los precios de los productos agrícolas de los productores prestatarios, y 2) se avanzaba hacia tasas de interés mucho menos negativas de las que hasta ahora existen, haciendo menor el impacto de los subsidios financieros a la agricultura en el déficit global de la economía.

Esta propuesta debería ir acompañada del progresivo cambio de la política de asignación de los recursos crediticios del BAP a la agricultura. No se puede seguir asignando créditos a unidades productivas que están en condiciones de captar crédito de la banca comercial, el BAP —debe recordarse— es una institución de fomento, y la asignación del crédito tiene que ser selectiva, priorizándose a las unidades productivas pequeñas y muy pequeñas ubicadas en las tres regiones. Como ya lo hemos mencionado, este nuevo comportamiento económico del BAP supone una reforma profunda en su dinámica, cambiándose las prácticas de monitoreo y de selección de los prestatarios.

No creemos que sea el crédito, vía los préstamos baratos e indiscriminados del BAP, el mejor instrumento para fomentar una reactivación productiva del agro sana y sostenida. Hay otros instrumentos más eficientes: política de precios incentivadora de la producción, productividad e inversión, asignación del crédito con tasas cada vez más reales o con esa tendencia, y una política sostenida en el desarrollo de la infraestructura de caminos y almacenamiento de cosechas principalmente en las áreas más alejadas de los grandes centros urbanos. A ello habría que añadir la necesidad de una política de aliento a la investigación y extensión agropecuarias.

Todas estas políticas sectoriales deberán aplicarse en un contexto de políticas macro diferentes a las que prevalecen y que han retomado el viejo y recurrente sesgo antirrural, antiagrario y anticampesino.

BIBLIOGRAFÍA

ADAMS, Dale W

- 1971 "Agricultural Credit in Latin American A Critical Review of External Funding Policy" *American Journal of Agricultural Economics* LIII 2, pp 163-172

AGUIRRE, Juan y POMAREDA, Carlos

- 1980 *Financiamiento del desarrollo agropecuario de América Latina Perspectivas y estrategias* ALIDE, Lima

ALVARADO, Javier

- 1988 "Crédito agrario Límites de un instrumento financiero", en *Debate Agrario*, N° 4 CEPES, Lima, octubre-diciembre

AUTORES VARIOS

- 1987 *Crédito campesino y desarrollo rural* Editorial Horizonte, Lima

AUTORES VARIOS

- 1989 *Crédito campesino Experiencias y evaluación* Editorial Horizonte/ CEPIA, Lima

BANCO AGRARIO DEL PERÚ

- 1988 "Créditos tasa cero Evolución e impacto" Mimeo, Lima

BINSWANGER, H P y MCINTIRE, J

- 1987 "Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Land Abundant Tropical Agriculture" Report N° ARU-17, *The World Bank* Mimeo.

BINSWANGER, H P y ROSENZWEIG, M

- 1986 "Behavioral and Material Determinants of Production Relations Agricultural" *The Journal of Development Studies*, vol 22, N°3

BRAVERMAN, Avishay y GUASH, J Luis

- 1986 "Rural Credit Markets and Institutions in Developing Countries Lessons For Policy Analysis from Practice and Modern Theory", en *World Development*, vol 14, N° 10-11, pp 1,253-1,267 Inglaterra
- 1988 "Rural Credit Reforms in LDCs Issues and Evidence" Setiembre, 1986 Documento de trabajo del Banco Mundial *Revised September*

- CANNOCK, Geoffrey y MANRIQUE, Justo
1988 "Comentarios al Appendix 'Agricultural Interest Rates During Inflation' de Roger Norton" (1987) Informe 001-88/GAPA
- CARBONETTO, Daniel y MARTÍNEZ, Daniel
1986 "Programa de reactivación agropecuaria y seguridad alimentaria" Ministerio de Agricultura Mimeo, Lima
- CARTER, Michael R
1988 "Equilibrium Credit Rationing of Small Farm Agriculture" *Journal of Development Economics*, 28, pp 83-103 North- Holland
- CICDA
1989 "Crédito en el desarrollo rural", en *Ruralter*, N° 4 Lima
- DE JANVRY, Alain y SADOULET, Elisabeth
1986 "A Study in Resistance to Institutional Change The Lost Game of Latin American Land Reform" Trabajo presentado a la conferencia "The Role of Institutions in Economic Development" Cornell University, New York
- ESCOBAL, Javier
1989 "Impacto macroeconómico de las políticas de precios y subsidios en el sector agrícola peruano" Documento de trabajo GRADE, mimeo
- ESWARAN, M y KOTWAL, A
1986 "Access to Capital as a Determinant of the Organization of Production and Resource Allocation in an Agrarian Economy" *Economic Journal*, 96, pp 482-498
1987 "A Theory of Contractual Structure in Agriculture" *American Economic Review*, 75, pp 352-367
- GONZÁLEZ-VEGA, Claudio
1981 "Las políticas de tasas de interés y la asignación del crédito agropecuario por las instituciones financieras de desarrollo de América Latina" Presentado al Seminario Internacional "Alternativas de crédito a grupos marginados" Berlín, Hamburgo y Bonn Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional
1987 "Comportamiento de los acreedores agropecuarios al racionar el crédito La ley de hierro de las restricciones a las tasas de interés", en *Crédito agrícola y desarrollo rural La nueva visión* Editores Dale W Adams, Claudio

González-Vega y J D von Pischke Ed Ohio State University San José, Costa Rica

GONZALES ZÚÑIGA, Alberto

1989 "El crédito campesino del Perú Una propuesta de política diferente" GAPA, Ministerio de Agricultura Documento de trabajo, mimeo

GRADOS F, Rómulo

s/f "Política crediticia", en *Priorización y desarrollo del sector agrario en el Perú* Adolfo Figueroa y Javier Portocarrero, editores PUC/Fundación F Ebert, Lima

KANE, Edward J

1984 "Political Economy of Subsidizing Agricultural Credit in Developing Countries", en *Undermining Rural Development with Cheap Credit* Dale W Adams, Douglas H Graham y J D von Pischke editores Boulder, Co Westview Press, pp 166-183

MALETTA, Héctor

1988 "Agricultura y política económica en Bolivia, 1985-1987", en *Debate Agrario*, N° 2 CEPES, Lima, abril-junio

NORTON, Roger

1987 "Agricultural Issues in Structural Adjustment Programs" Food and Agricultural Organization of the United Nations FAO *Economic and Social Development Paper*

SALAVERRY, José

1983 "El crédito agrario en el Perú" Banco Central de Reserva, Lima

STIGLITZ, J E y WEISS, A

1981 "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information" *American Economic Review*, pp 393-411

VON PISCHKE, J P, ADAMS, D W y DONALD, G (eds)

1983 *Rural Financial Markets in Developing Countries* Baltimore The Johns Hopkins University Press

WEBB, Richard

1984 "Carta de respuesta al ministro de Agricultura, Juan Carlos Hurtado Miller" Banco Central de Reserva Mimeo, Lima

Gustavo Conza

CONCERTACION ENTRE CONSUMIDORES Y PRODUCTORES: UNA EXPERIENCIA

Ante la grave crisis económica por la que atraviesa el Perú, cuyas consecuencias afectan seriamente los niveles alimenticios y nutricionales de importantes sectores urbanos, se plantea la urgente necesidad de asegurar una canasta de productos agrícolas que permita la subsistencia de estos sectores urbanos

Puesto que no se trata de remediar este problema a través de paliativos momentáneos, sea con una mayor donación de alimentos del extranjero, sea con una mayor importación de éstos que incrementaría aún más nuestra dependencia alimentaria, se debe tomar muy en cuenta al productor agrario nacional. Desde este punto de vista, podríamos señalar que la seguridad alimentaria de estos sectores de la población está en relación directa con el impulso y desarrollo del agro nacional.

Un proyecto de envergadura nacional e impostergable requiere que los consumidores y productores organizados sienten las bases de una concertación. La resultante de este proceso permitiría, en el mejor de los casos, abaratar los productos esenciales de la alimentación de los sectores pobres urbanos, así como pagar mejores precios a los campesinos.

El puente entre los productores agrícolas y los consumidores organizados se podría tender a través de un "sistema alternativo de comercialización" a nivel nacional, que —paulatinamente— iría desplazando al mayorista tradicional.

Aprovechando la diversidad agro-climática del Perú se podrían, incluso, definir canastas de consumo por regiones. Estas canastas presentarían, así, una mayor composición de productos agrícolas provenientes de su misma región. Esto significaría un paso importante en la adopción de hábitos de consumo nacionales.

Sin embargo, la concreción de este proyecto nacional implica decisiones políticas del más alto nivel, que permitan revertir dos tendencias cada vez más presentes en los últimos diez años. La primera se refiere a la continua

disminución de la disponibilidad de alimentos *per capita*, y la segunda al deterioro persistente del poder adquisitivo de la población

En este artículo analizamos los inicios de una experiencia piloto sobre concertación entre productores y consumidores organizados de pueblos jóvenes de Lima Metropolitana. Si bien este proyecto piloto, impulsado por una Organización No Gubernamental de Desarrollo (ONGD), presenta algunas limitaciones en relación con sus principales objetivos, su estudio es pertinente en la medida que prefigura problemas que podrían aquejar a proyectos de mayor envergadura

LOS PRIMEROS PASOS DE UNA EXPERIENCIA PILOTO FOVIDA

FOVIDA (Fomento de la Vida) es una ONGD que se plantea como principal objetivo el desarrollo de acciones de apoyo a la alimentación y la salud de los PP JJ de Lima Metropolitana. En el terreno de la alimentación se propone, principalmente: a) apoyar a los comedores populares organizados por las propias madres de los PP JJ mediante un sistema alternativo de comercialización y distribución de alimentos abarataados, b) lograr, a través de este sistema, mejores niveles alimenticios y nutritivos en los menús de los comedores, y c) desarrollar una actividad de continua capacitación y educación entre las madres que participan en la organización de estos comedores, con la finalidad de discutir y mejorar su gestión

El abaratamiento de los productos vendidos por FOVIDA a los comedores populares presenta dos momentos. El primero consiste en un abaratamiento a partir de los propios servicios que otorga el Sistema Alternativo de Comercialización y Distribución (SACD) creado por FOVIDA. De esta forma, los productos agrícolas comercializados obtienen un precio final inferior (denominado por FOVIDA "precio final del programa") al del mercado zonal o "paradita". El segundo momento en el abaratamiento de los productos vendidos por FOVIDA se da a partir de un subsidio otorgado directamente a los comedores organizados. Es decir, sobre este "precio final del programa" se otorga un subsidio. Por ejemplo, para el caso de la papa, su "precio final programa" es 20% inferior al precio final del mercado zonal o "paradita". El subsidio acordado representa el 30% de este "precio final programa". De esta manera, FOVIDA vende este tubérculo a los comedores organizados a un precio muy inferior al fijado en los mercados zonales o "paraditas" (67% de abaratamiento total para el caso de la papa)¹

En promedio, el abaratamiento de los alimentos de la canasta antes de la aplicación del subsidio es de 20% a 30% en relación al precio en el mercado zonal o "paradita". Más adelante haremos un breve comentario sobre las actuales mutaciones del SACD y su sistema de abaratamiento de productos agrícolas

1 En forma general, el subsidio asignado por FOVIDA oscila entre 20% a 30% en relación con el precio final, dependiendo de la importancia del producto. Este subsidio está dirigido fundamentalmente a los alimentos no agroindustriales de alto contenido calórico y proteico

La evolución de los comedores con los cuales trabaja FOVIDA nos puede dar, hasta cierto punto, una visión de los problemas que presenta una demanda cautiva. A los dos años de su creación, el "Programa de comedores" implementado por FOVIDA experimentó una baja paulatina de comedores participantes. Esta significó una reducción de aproximadamente un tercio del total. Al mismo tiempo que se producía esta disminución, se incrementó el número de comedores cuyo funcionamiento era irregular. En junio de 1987 éstos representaban un 14% del total de comedores participantes, y en enero de 1988 esta cifra ascendió a 39%. La causa de esta desestabilización y desaparición creciente de los comedores fue el endeudamiento continuo de éstos, la competencia de los comedores propiciados en aquel momento por el gobierno aprista (PAIT) y, finalmente, la búsqueda de un ingreso monetario de parte de las madres que participaban en este programa.

Ante esta situación, se trató de elevar los magros recursos de las socias que participaban en el funcionamiento de los comedores a través de diversas actividades (ferias, tiendas comunales, etc.). Sin embargo, esto estaba sujeto a una serie de inconvenientes relacionados directamente con el propio poder adquisitivo de la población beneficiada directa o indirectamente. Ante esta depresión de la demanda en los comedores, que implicaba un aumento de los costos operativos del SADC (almacenaje y transporte, fundamentalmente), FOVIDA decidió iniciar, a mediados de 1988, la concertación con los minoristas de las "paraditas" zonales cercanas a los pueblos jóvenes.

La compra directa del SADC a los productores agrícolas era poco frecuente, sin embargo, esto permitía, en diversas ocasiones, una reducción suplementaria del 10% del "precio final programa" de los productos agrícolas. Desde este punto de vista, el acortamiento de la cadena de comercialización del SADC se planteaba como una necesidad. Es a partir de esta comprensión que la concertación entre productores y consumidores organizados devino una cuestión impostergable, además de una voluntad de propiciar —a través de pasos concretos— un terreno de reflexión común entre los pobres de la ciudad y el campo sobre la problemática de la seguridad alimentaria y el desarrollo del agro. Así, pues, respondiendo a esta necesidad de conjunto, FOVIDA da pie a un proyecto denominado "concertación entre productores y consumidores organizados", cuyo estudio e implementación se inicia en 1988. Esta experiencia es importante para nuestro estudio, ya que revela problemas propios de un proyecto que trata de ligar una oferta agrícola a una demanda cautiva subsidiada a través de un SADC.

Sobre la base de un mismo objetivo, este proyecto presenta tres bifurcaciones: a) La concertación con ONGD que trabajan en proyectos microrregionales agrícolas o agroindustriales. Se busca, principalmente, la concertación con los productores agrícolas a través de las ONGD involucradas. b) La concertación con una comunidad campesina en Ancash a través de la implementación de un banco de insumos (fondo rotativo). c) La concertación

directa con los productores de los valles aledaños a Lima Metropolitana (o con las ONGD que apoyaban a estos productores agrícolas)

La concertación con las ONGD

En el marco de la concertación con las ONGD se buscaba también —siendo éste el primer paso concreto del proyecto— un intercambio de ideas e información sobre experiencias similares realizadas en el pasado. Al respecto, es muy poco lo que se pudo obtener: ninguna de las ONGD había tratado de ligar en un solo proyecto la oferta, la demanda y la comercialización de productos agrícolas. Esto era comprensible, ya que para ello se necesitaba, antes que una infraestructura de comercialización, una demanda si no regular, al menos real y cuantificable semana a semana. Sólo FOVIDA, a través de una política de subsidios al consumidor directo, había podido estructurar objetivamente una demanda de productos agrícolas relativamente importante.

En esta primera etapa del proyecto se formalizaron entrevistas e intercambios de proposiciones con cinco ONGD². Como resultado de estos contactos, y en función de las proposiciones hechas por FOVIDA, podemos clasificar esquemáticamente las ONGD en tres:

a Aquellas que proponían un precio de venta de sus productos agrícolas o agroindustriales superior al fijado por el mercado. En algunos casos este sobreprecio era de 100%. Este fue el caso del PROCAD, que impulsaba una asociación de comercialización de productos agroindustriales en el seno de las comunidades del Alto Cunas (valle del Mantaro).

b Las ONGD que, por la calidad de sus productos agroindustriales y el tipo de demanda que poseían, manifestaban no tener ningún interés en concertar con FOVIDA ni a corto ni a mediano plazo. El principal problema que impedía a estas ONGD llevar a cabo una concertación con FOVIDA eran sus altos costos. Tratándose todavía de pequeños proyectos-piloto, éstos incurrieron, por el momento, en “deseconomías de escala”, situación que repercutía en los precios finales de sus productos agroindustriales. Ante tal situación, estos proyectos (el caso específico de IDEAS) optaban por abrirse un mercado dentro de una capa de la población con elevados ingresos, dispuesta a pagar por la calidad de los productos.

c Las ONGD que, sin dirigir directamente un proyecto microrregional, se vinculaban con productores agrícolas independientes (éste fue el caso del CIPUR, que trabajaba apoyando a un comité de productores en el valle del Chillón). Con este tipo de ONGD se pudo dar, hasta cierto punto, pasos concretos en la concertación. Sin embargo, el mejor manejo del mercado e infraestructura de parte de los mayoristas trabajando en el valle, se erigió en el principal obstáculo ante los esfuerzos de FOVIDA y las ONGD por llevar a cabo la concertación. Más de una vez el productor, a pesar de haber llegado a un acuerdo de venta del producto con las ONGD, terminaba vendiéndolo al mayorista.

2 Estas fueron: PROCAD, CEDEP, IDEAS, CIDIAG y CIPUR.

El hecho de no haber podido avanzar en la concertación con estas ONGD que implementaban programas microrregionales no respondía a una cuestión de segundo orden, sino más bien a un problema de tipo estructural. En su gran mayoría estos proyectos —por su carácter puntual y de corto plazo— incurrían, indefectiblemente, en “deseconomías de escala”, hecho que repercutía obligatoriamente en sus precios finales. Aún más habiendo lanzado estos proyectos bajo la óptica de “tasas de interés promocionales”, es decir, altamente negativas en términos reales, estas ONGD se veían —enmarcadas en un contexto económico hiperinflacionario— cada vez más incapacitadas para recuperar íntegramente su “fondo rotativo”, a pesar de importantes incrementos de su productividad. De esta manera, la transmisión del proyecto como experiencia viable peligraba. Peor aún suponemos que estas ONGD —comprendiendo mal el rol de FOVIDA en la concertación— trataban de “oxigenar” sus proyectos a través de una mayor imputación de costos sobre el precio final del producto, obteniendo así precios muy por encima de los fijados en el mercado.

La concertación con campesinos comuneros a través la constitución de un banco de insumos

a) Objetivo y horizonte del proyecto

A este nivel, la concertación con campesinos se proponía —además del objetivo ya definido cuando nos referimos al problema de la concertación en general (esto es, la obtención de una oferta y una demanda permanentes, sustentado en un “justi-precio” que beneficie tanto al campesinado como a los consumidores de los PP JJ) — transmitir un “paquete tecnológico” que permitiese un aumento significativo de los rendimientos por hectárea en cultivos de consumo humano.

En este caso, la futura extensión del proyecto de concertación se sustentaba en el mantenimiento (campaña tras campaña) del capital de trabajo (banco de insumos). En los hechos se era consciente de que esto significaba la aplicación de una tasa de interés en correspondencia a la evolución del índice de precios de los insumos de la misma industria.

Así, el punto neurálgico del proyecto residía en sus altos costos en relación con la capacidad de reembolso de los comuneros. De esta manera el proyecto, tal como estaba concebido, sólo podía obtener una reducción de costos unitarios mediante la conjunción de dos factores: a) obtención de los rendimientos por hectárea fijados por el “paquete tecnológico”, y b) eficiencia comprobada del SACD.

En relación al horizonte mismo del proyecto, éste comprendía cuatro años y abarcaba diferentes valles del Perú (ver cuadro I). Se buscaba, ante todo, una diversidad de productos agrícolas, acorde con la canasta de alimentos de los comedores populares.

Cuadro 1
Horizonte del proyecto de concertación FOVIDA
(hectareas)

Lugar	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Cultivos
Moro	30	60	60	60	Menestras, maíz amiláceo
Huaraz	20	50	50	50	Papa, maíz amiláceo
Cañete	0	0	75	75	Papa, menestras
Huancayo	0	0	0	50	Papa, trigo
Total	50	110	185	235	

Fuente "Proyecto de concertación entre productores y consumidores organizados FOVIDA, 1988

b Inicio del proyecto piloto y características de la comunidad

El proyecto piloto se localiza en el distrito de Moro, provincia del Santa, departamento de Ancash. Este distrito se encuentra a cuarenta y cinco minutos de la ciudad de Chimbote.

La principal actividad es la agricultura. Los cultivos preponderantes son la yuca y el maíz amarillo duro. La pequeña propiedad comunal es determinante, con una extensión promedio de tres hectáreas por familia campesina. Las formas como estas familias campesinas financian sus actividades son diversas, sin embargo, aproximadamente sólo un quinto de ellas recurre al Banco Agrario. Los principales proveedores de crédito son los intermediarios, quienes "habilitan" las cosechas de más del 40% de las familias campesinas del distrito. De la misma manera, gran parte de la cosecha (cerca del 75%) es comercializada a través de los intermediarios.

El proyecto se inició en los caseríos de la comunidad que mostraban un mayor nivel de organización e integración al mercado.

c El banco de insumos autogestionario de la comunidad

En 1986 la comunidad campesina recibió del gobierno, como donación, la suma de ochenta mil intis. Los comuneros optaron, finalmente, por la creación de un Banco de Insumos Autogestionario (BIA). Desde un inicio se determinó que el BIA fuese administrado por el mismo Consejo de Administración de la comunidad.

En el momento de la apertura del BIA, sólo un número reducido de comuneros solicitó sus servicios. Esto se debió, en gran parte, a la desconfianza que habían infundido en la comunidad los intermediarios y algunos propietarios individuales. Sin embargo, al año siguiente, viendo las posibilidades que presentaba la utilización del BIA, entre el 80% y el 90% de los comuneros demandó sus servicios.

Al principio, una de las "ventajas" de este BIA fue la aplicación de una tasa de interés cero³. Como una forma de protegerse de la inflación la

3 Según los dirigentes de la comunidad, esto fue decidido para atraer a los comuneros que presentaban sus dudas sobre la viabilidad de este BIA.

comunidad decide, al año siguiente (1987), aplicar una tasa de interés semestral equivalente a cincuenta intis por saco de fertilizante prestado. En promedio, estos cincuenta intis de interés por saco equivalían a un interés semestral del 55% sobre los fertilizantes.

Sólo podían ser beneficiarios del banco de insumos los campesinos que no tenían deudas pendientes con el Banco Agrario⁴. El campesino, además de estar al día en sus cuotas-aportaciones con la comunidad, debería entregar una letra firmada, en blanco, que le era devuelta en el momento que cancelaba el préstamo⁵.

Los comuneros comenzaban a cancelar sus deudas a partir del mes de julio. Al finalizar el mes de octubre, prácticamente todas las deudas contraídas estaban canceladas. La compra de nuevos insumos se hacía en forma inmediata, de tal manera que al mes siguiente el banco se encontraba de nuevo a disposición de los comuneros para el inicio de la campaña "grande" (secano).

Hasta 1987 la compra de insumos fue realizada por el tesorero y el presidente del Consejo de Administración de la comunidad. A partir de 1988 la comunidad nombra una comisión especial encargada de la gestión del banco. Se nombraron un kardista, un tesorero, un responsable de compras y un almacenero (por caserío)⁶. De esta manera se logró —propriadamente hablando— una separación de la gestión de la comunidad y el propio BIA⁷.

El primer año la comunidad hizo su propio "balance contable". Esto se vio facilitado por la baja cantidad de usuarios ese mismo año. Al año siguiente (1987), la CORDE de Ancash puso a disposición de los comuneros un contador para que efectúe los balances pertinentes cada vez que éstos lo solicitaran.

Hasta agosto de 1987 (finalización de la campaña "grande") los intereses cobrados permitieron reponer íntegramente el capital de trabajo del BIA. Hasta ese momento, el interés cobrado por saco de fertilizante había cubierto ampliamente el incremento del precio de los fertilizantes⁸.

Sin embargo, los problemas de pérdida de capital se inician a partir de la siguiente campaña (1988). Haciendo un balance del BIA en aquel entonces, la pérdida del capital para el mes de agosto de 1988 sobrepasaba el 60% (ver cuadro 2). Meses más tarde, luego de un arduo debate en la comunidad, se

4 De acuerdo con la versión de los comuneros, esto era justificado en la medida que debido al bajo precio de los productos fijado por los intermediarios en la zona y las altas tasas de interés del Banco Agrario, el comunero se veía imposibilitado de asumir el pago de una deuda adicional con el BIA.

5 Según los propios comuneros, sólo se registró un caso lujoso, el comunero en cuestión aducía que el dinero del BIA comunal había sido un "regalo" del Estado y, en consecuencia, no merecía ser reembolsado.

6 Los comuneros que ocuparon estos cargos fueron previamente enviados por la comunidad a un cursillo de capacitación en Huacho.

7 Esta decisión fue tomada, en parte, a raíz de una posible malversación de los fondos cometida por el tesorero de la comunidad.

8 Esta situación se vio facilitada por el escaso incremento del precio de los fertilizantes en este periodo. De acuerdo a las cuentas y facturas del BIA, entre abril de 1986 y noviembre de 1987, el sulfato de amonio —principal fertilizante hasta 1987— sólo subió 40%.

aprobó finalmente que cada socio prestatario se comprometía a reponer íntegramente los insumos prestados a precios vigentes en el mercado. Esto permitió una revalorización del BIA antes del inicio de la próxima campaña agrícola.

Cuadro 2
Evolución del Banco de Insumos Autogestionario
(1987 - 1988)
(untes corrientes)

	Nitrato de amonio (166 sacos)	Sulfato de amonio (147 sacos)	Urea (50 sacos)	
Stock Valorizado (Dic 87)	36,520	22,785	10,950	
Intereses (6 meses)	8,300	7,350	2,500	Total
Total (Ag 88)	44,820	30,135	13,450	88,405
Capital necesario reposición stock (Ag 88)	20,350	72,177	31,950	224,477 (39 38%)
Pérdida (Ag 88)	-75,530	-42,042	-18,500	-136,072

Nota Los intereses corresponden al monto pagado por los beneficiarios por saco de fertilizante prestado.

Fuente Elaboración propia a partir de fichas, facturas y cuentas corrientes del Banco de Insumos de la comunidad de Luis Pardo.

d Aspectos metodológicos de evaluación

Desde 1988, ante la inestabilidad creciente de los precios relativos y de las tasas cambiarias, se optó por calcular la rentabilidad del proyecto en su fase inicial, partiendo de una proyección del deterioro de los términos de intercambio campo-ciudad (TICC).

La utilización del Valor Actual Neto (VAN) y la Tasa Interna de Retorno (TIR) como indicadores de evaluación económica en proyectos de inversión nos eran de poca utilidad⁹. La tasa de interés bancario sobre la cual se

⁹ El VAN es una variable que nos permite saber si la mejor alternativa es realizar una inversión o simplemente depositar el dinero en un banco. El TIR es otra variable importante en la evaluación.

fundamenta la validez de estas variables como medios evaluativos no tenía, en ese momento, un significado real. En efecto, la tasa de interés bancario establecida por el gobierno se encontraba muy por debajo de la tasa de inflación, creando de esta manera una significativa distorsión del verdadero valor del "costo de oportunidad del capital" en un proyecto de inversión.

Al evaluar económicamente la inversión se hubiera podido optar por incluir el "efecto inflación", sin embargo, esto implicaba proyectar la tasa de inflación, situación difícilmente predecible debido a la fuerte inestabilidad del conjunto de la economía. Aun más tratándose de la evaluación de un banco de insumos, la utilización del índice de precios al consumidor del INE —como su nombre lo señala— nos reflejaba el incremento de precios de la canasta del consumidor, mas no el índice de los insumos de la agricultura.

La elaboración de un índice de precios de los insumos de la agricultura hubiese podido ser, en este caso, un medio evaluativo, sin embargo, esto nos planteaba elaborar un índice de precios de una canasta de insumos del cultivo (o de los cultivos) a implementar. Aquí la dificultad se presentaba a nivel de los insumos de la canasta, pues cada uno de éstos presenta una evolución bastante diferenciada, en función de la política agraria gubernamental. Por ejemplo, la evolución de los precios de los pesticidas dependía casi exclusivamente de la política cambiaria del gobierno, mientras que en el caso de los fertilizantes se presentaba una variable adicional referida a la política a seguir por el gobierno en relación con los subsidios en el sector agrario. En el caso de los salarios agrícolas el efecto podría presentarse de manera diferente, debido —en este caso— a la política salarial restrictiva del gobierno. Por ello, se concluyó que sería más pertinente hacer una evaluación a partir de una evolución proyectada de los TICC por insumo. Esto presentaba ciertas ventajas: en primer lugar, el manejo de los insumos separadamente, en correspondencia con una previsión de la política gubernamental para cada uno de ellos, y, en segundo lugar, nos daba una visión mucho más realista de lo que podría significar la "rentabilidad" del BIA y su relación con la evolución del poder adquisitivo del cultivo a implementar frente a los insumos de la industria. Como veremos más adelante, al finalizar la primera campaña el BIA repone satisfactoriamente su capital de trabajo, sin que esto haya significado un mayor beneficio para las familias campesinas.

e Cultivo a implementar

Necesitándose un cultivo que a) sea de consumo humano, b) pague el costo de oportunidad a los campesinos en relación a los cultivos tradicionales en la zona, y c) tenga implicancias positivas en la mejora de los suelos, se optó por el frijol como el primer cultivo a implementar en el

de un proyecto de inversión y nos representa la máxima tasa de interés a la cual se puede hacer una inversión. En este caso la inversión es recomendable cuando el TIR es superior a la tasa de interés fijada por los bancos.

proyecto piloto (25 - 30 hectáreas) Haciendo una evaluación económica sobre este cultivo (previa a la ejecución del proyecto), se sacó la siguiente conclusión a pesar de la alta rentabilidad del frijol en la zona, el proyecto —en un contexto de deterioro creciente de los TICC— sólo podría tener éxito si se lograban dos campañas de esta leguminosa en un año (una de riego y otra de secano) Esto permitiría una mayor intensificación del recurso capital y, por ende, mayores ingresos anuales para los comuneros en relación con los principales cultivos de la zona, como era el caso de la yuca, cuyo ciclo vegetativo era de once meses

f Lineamientos del banco de insumos propuesto por FOVIDA

Apoyándose en la experiencia autogestionaria de la comunidad, FOVIDA define los lineamientos en la gestión del nuevo Banco de Insumos (BI) que trata de implementar en la comunidad Estos deberían ser los siguientes

- Los insumos (semillas, fertilizantes y pesticidas) deben ser repuestos al final de la campaña con precios actualizados a la fecha de pago Adicionalmente se pagará un 3% sobre el valor del préstamo Este porcentaje adicional será orientado a formar un fondo de reserva para el BI, de él, 2% estará destinado a solventar parte de la deuda de aquellos productores que hayan tenido problemas de índole climatológica o fitosanitaria, y el 1% a solventar los costos de gestión del banco de insumos
- Al final de la campaña, el 95% de la producción de los usuarios debería ser vendida a FOVIDA (SACD) Para la concertación del precio se tomará como referencia el precio del mercado mayorista de Lima, descontando los costos de comercialización y 5% para beneficiar a los consumidores de los comedores populares
- El BI se comprometía a otorgar préstamos adicionales para cubrir los gastos de mano de obra asalariada y equipo
- FOVIDA se comprometía a contratar a un ingeniero agrónomo que residiera permanentemente en la zona, capacitando y dando apoyo técnico a los usuarios del banco de insumos

Dos órganos administrativos se encargarían de la gestión del BI un directorio secundado por un comité de administración (kardista y almacenero), y un comité de usuarios El directorio, cuyo presidente sería el ingeniero contratado por FOVIDA, lo integrarían, además, un representante de los usuarios y otro de la comunidad Su principal tarea sería la gestión misma del BI, al igual que la orientación técnico-agrícola en el manejo de los cultivos y la compra de insumos necesarios en la campaña

El otro organismo administrativo era el comité de usuarios, constituido como órgano consultor ante las posibles decisiones a implementar por el directorio

g Factores condicionantes para el éxito del proyecto

En este acápite haremos mención a los factores de orden estructural que, de una u otra manera, podían afectar seriamente el desarrollo y éxito del proyecto. Nos referimos, específicamente, a la acentuación del deterioro de los TICC y a la presencia relevante del costo de oportunidad de los cultivos en las familias campesinas.

Uno de los factores no manejables en el proyecto piloto era el deterioro de los TICC. Esta situación haría cada vez más difícil el reembolso de los insumos prestados por el BI. Además, podría incidir —tratándose de campesinos muy ligados al mercado— en la decisión de éstos de abandonar paulatinamente el nuevo cultivo para retomar los cultivos tradicionales en la zona, ya que, según su percepción, éstos podrían presentarse como más “rentables” y “seguros”. En efecto, habiendo iniciado el proyecto piloto con sectores de mayores ingresos, éstos presentaban rasgos relevantes propios de una agricultura en la que las leyes del mercado tenían importante presencia (bajo autoconsumo, aplicación importante de fertilizantes, utilización significativa de mano de obra asalariada). Estas familias campesinas estarían dispuestas a aceptar un nuevo cultivo siempre y cuando éste les ofrezca un beneficio, si no superior, al menos igual al de los cultivos tradicionales de la zona (yuca y maíz amarillo).

Aparte de los dos factores mencionados, otro elemento que podría condicionar el éxito del proyecto estaba referido a la eficiencia comprobada del SACD. Este debería garantizar: a) Un “precio de concertación” que permita, primero, la reposición total del capital del BI, y, segundo, un beneficio capaz de pagar el costo de oportunidad de los cultivos tradicionales de la zona; b) La liquidez necesaria que le posibilite pagar oportunamente a los productores; c) La capacidad instalada necesaria que le permita comercializar y almacenar los excedentes.

Desde un inicio, los dos últimos factores mencionados en relación al SACD planteaban un enorme desafío al proyecto piloto. Siguiendo los lineamientos previstos para 1989, se calcula, por ejemplo, que el SACD debería necesitar —sólo para este año— un capital de compra de 48,500 dólares (ver cuadro 3). Este capital sería recuperado por FOVIDA sólo en el momento que haya comercializado la totalidad del producto proveniente de los comuneros. Es pertinente acotar que ante la magnitud de excedentes prevista, el SACD se vería en la obligación (en función de los costos de almacenamiento y perecibilidad de los productos) de vender estos importantes excedentes fuera del circuito de los comedores. Indudablemente, esto acarrearía peligros para la concertación y los fines que se buscaba. El SACD, por la misma fuerza de los hechos y las leyes del mercado, se podría estar convirtiendo, paulatinamente, en un mayorista más dentro del mercado y, por ende, sacrificando su fundamento mismo, que consistía en echar las bases materiales de un acercamiento entre los productores y los consumidores por la vía de un desplazamiento paulatino del mayorista tradicional.

Cuadro 3
Oferta, demanda, excedentes y capital de compra del sistema alternativo de
comercialización en FOVIDA
(1989)

Cultivo	Procedencia	Háa.	Entrega	Oferta (T M.)	Capital de compra (\$)	Consumo comedores (T M.)	Excedente por comercializar (T M.)	% oferta
Frijol	Moro	30	Mayo	60	13,500	15	45	75
Frijol	Moro	30	Setiembre	60	13 500	15	45	75
Maíz amiláceo	Moro	20	Setiembre	60	6 500	5	55	91 67
Papa	Huaraz	20	Diciembre	190	15 000	80	120	63 16
Total					48,500			

Nota La columna "consumo de los comedores" ha sido actualizada para 1989

La columna "capital de compra" se refiere al capital necesario con el que debe contar FOVIDA al final de cada cosecha. Este capital debe servir para reponer inmediatamente el banco de insumos y pagar a los campesinos. Sólo después de que FOVIDA haya comercializado todo el producto, ya sea en los comedores populares o entre los minoristas podrá recuperar este capital

Fuente *Idem* cuadro 2

En relación a lo que acabamos de decir, conviene señalar lo siguiente, a modo de reflexión. Al inicio de la cosecha (mayo de 1989) algunos usuarios del BI comenzaron a mostrar su desacuerdo con la manera como se estaba comportando el SADC. Ello ocurrió porque, una vez iniciada la cosecha, el SADC propuso —sin acuerdo de los organismos de gestión del BI— a algunos usuarios llevar un lote de 18 mil mazorcas de maíz choclo para los comedores de Lima. El "precio de concertación" en chacra fue de cincuenta intis por mazorca. Descontándole el flete SADC (y el 5% previsto), salía un "precio final chacra" de aproximadamente veinte intis por mazorca, es decir, un precio muy inferior al posible ofrecido por el mayorista tradicional de la zona¹⁰. En una segunda ocasión (una semana más tarde), el SADC —por una cuestión de flete— propone llevar otro lote de maíz choclo para venderlo a los minoristas en Chimbote, arguyendo que ya tenía un precio acordado en esta ciudad (setenta intis por mazorca). Algunos usuarios entregaron al SADC diez mil mazorcas adicionales de maíz choclo. Finalmente, en Chimbote, ante la llegada de mayoristas del Callejón de Huaylas con un producto de mejor calidad, el SADC se vio en la obligación de rematar el producto a diez intis por mazorca.

Ante la imposibilidad de que los usuarios involucrados puedan reembolsar en su totalidad los insumos prestados por el BI, el directorio decidió que lo hagan en dos campañas.

Habiendo el SADC constatado que no era viable vender la totalidad de la producción como maíz choclo (por una cuestión de flete y de calidad

10 De acuerdo a la versión de los usuarios del BI, el SADC les cobraba por flete, el monto de veintiseis intis por mazorca, mientras que en la zona los transportistas solicitaban un pago de menos de la mitad de este monto.

inferior del producto), propone a los usuarios del BI comprarles la totalidad de su cosecha como maíz grano (mote), siempre y cuando sea seleccionado por calidades (primera, segunda y tercera) Este condicionamiento ha provocado ciertos desacuerdos en algunos usuarios, ya que el maíz mote sólo puede ser obtenido a través de un desgrane manual (en promedio, una familia campesina debe trabajar dos semanas para poder desgranar manualmente una hectárea de maíz choclo)

Si bien esta situación puede ser calificada de no muy grave, debido al poco volumen comercializado (5% del total de la producción estimada), expresa una cierta tendencia En efecto, hoy día el SACD de FOVIDA se inscribe dentro de una mutación estructural, definida en la institución como "autonomización del sistema" Esto implica que el SACD deberá autofinanciarse completamente Es decir, que su actividad de comercialización y abaratamiento estará enteramente subordinada a su propia capacidad de autofinanciamiento¹¹

h Estimación de los primeros resultados

Debido principalmente a problemas de desabastecimiento de ciertos insumos básicos (como fue el caso de una adecuada semilla), la campaña debió iniciarse con un retraso de dos semanas, optándose finalmente por sembrar maíz choclo como cultivo principal (78.7% del total de la superficie aviada por el BI) En menor escala se sembró frijoles (17.2%) y, a manera de ensayo, tomate

Aquí haremos una estimación sucinta de los primeros resultados obtenidos al momento del inicio de la cosecha Nuestra estimación abarcará el nivel de beneficios de los usuarios, la gestión del BI y el mantenimiento de su capital de trabajo

— *A nivel de los beneficios* Como ya se había anticipado, las estimaciones muestran que el frijol permite obtener un beneficio por hectárea capaz de pagar el costo de oportunidad del principal cultivo tradicional de la zona (yuca) Con el maíz ocurre un fenómeno contrario a pesar de otorgársele un importante valor agregado (venta como maíz grano y no como choclo), presenta, por hectárea, un beneficio inferior (en 30—35%) al de la yuca Lo grave de esta situación es que el maíz constituye el principal cultivo implementado por el proyecto (84% de los usuarios trabajó con este cultivo) Esto va a determinar, finalmente, que los usuarios del BI obtengan, por esta vez, un ingreso significativamente inferior en relación al principal cultivo de la zona (yuca)

— *La gestión del BI* Esta podría ser calificada como deficiente En la práctica, ninguno de los dos órganos de gestión creados funcionó El directorio no tuvo la regularidad esperada —debido a una participación

11 Actualmente el abaratamiento de los productos vendidos a los comedores ha sufrido una reducción importante El abaratamiento total de la canasta es, ahora, de sólo 24% debido en gran parte a la reducción del subsidio directo El subsidio cubre, en la actualidad, menos del 10% del precio del menú de los aproximadamente quinientos comedores con los que actualmente trabaja FOVIDA

limitada o nula de parte de sus componentes—, lo que impidió la creación de espacios de socialización entre los usuarios para el desarrollo de la experiencia misma. De la misma manera, el comité de administración—sobre todo por una falta de conocimiento de los instrumentos de gestión diseñados— se vio imposibilitado de llevar a cabo un control mensual adecuado de los activos del BI y del estado de cuentas corrientes de los usuarios. Esto permitió que, en repetidas ocasiones, los usuarios desvíen recursos del BI (insumos o dinero) a otras actividades (algunas veces para el cultivo de la yuca). Ello ha determinado, en algunos casos—tratándose de un mismo cultivo—, un endeudamiento significativamente diferenciado por usuario.

— *El capital de trabajo del BI*. A pesar de los problemas presentados—al menos en lo que se refiere a una estimación aún preliminar—, el capital del BI no ha sufrido pérdida alguna. Sin embargo, como ya lo señalamos anteriormente, esto no ha significado que los usuarios presenten un mayor beneficio en relación con el principal cultivo de la zona (la yuca). En este caso, la separación existente entre la “rentabilidad” del BI implementado y la no compensación del costo de oportunidad de los cultivos de la zona se convierte en un problema que puede comprometer el éxito del proyecto. Por su alta integración al mercado, los usuarios del BI tomarán mucho más en cuenta la compensación del costo de oportunidad de sus cultivos que el mantenimiento del capital de trabajo del BI co-gestionado.

La concertación con los productores de los valles de Lima

Frente a la marcada integración de los productores agrícolas al mercado y a los intermediarios en los valles de Lima, uno de los medios que hubiese permitido el acercamiento entre estos productores y el SACD hubiera sido la formulación, de parte de este último, de “precios de concertación”. Estos precios deberían, en la mayor parte de los casos, ser superiores a los propuestos por el mayorista tradicional. La necesidad de formular estos “precios de concertación” se haría más patente en situaciones de un pronunciado exceso de oferta de productos agrícolas en el valle.¹²

Sin embargo, esta necesidad de formular “precios de concertación” presentaba sus limitaciones, ante las dificultades que representaba—en el cuadro de una economía hiperinflacionaria— el mantenimiento de una demanda cautiva. El SACD se veía en la obligación de ceñirse estrictamente a los vaivenes del mercado, y muchas veces tenía que sacar el máximo provecho de éste. En otras palabras, se trataba de recuperar las pérdidas del

12 La formulación de “precios de concertación” podría encontrar su sustento primero en la propia eficiencia del sistema de comercialización alternativo frente al mayorista tradicional, y, segundo, en la no presencia de beneficios de orden lucrativo de parte de este sistema. Estos dos aspectos permitirían al sistema fijar mejores precios a los productores sin que esto signifique el detrimento de su capital de trabajo. A modo de referencia, se estima que las ganancias netas de los mayoristas que comercializan papa en Lima Metropolitana (en total 217 entre pequeños, medianos y grandes) ascendieron, en 1984, a 1'729,294 dólares (A. Gutiérrez, *La actividad empresarial del Estado en la comercialización agropecuaria en el Perú*, Fundación F. Ebert, Lima, 1985, p. 11).

capital de trabajo (específicamente debido a un aumento creciente de sus costos operativos) a través un seguimiento estricto de los precios del mercado (mayorista y minorista) En este cuadro, el establecimiento de "precios de concertación" era prácticamente imposible

Ante la imposibilidad de establecer dichos precios de concertación, el SADC tenía que competir en igualdad de condiciones con los mayoristas del valle Cuestión nada fácil, si tenemos en cuenta la infraestructura y conocimiento del mercado de parte de estos últimos He ahí que los primeros pasos hacia una concertación entre FOVIDA y los productores del valle de Lima ha sido muy puntual y esporádica

La creación de un SADC que sienta las bases reales de una concertación permanente con los productores queda planteada no sólo para ONGD como FOVIDA Ante las leyes de la oferta y la demanda y las necesidades de una demanda cautiva, la implementación de un SADC tendrá que responder, sobre todo, a las expectativas de los productores, que, ante el deterioro constante de los TICC y algunas veces frente a un exceso de oferta, plantean mejores precios para sus productos

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1 La concertación entre productores y consumidores organizados como proyecto nacional debe sustentarse en una reestructuración de la oferta y la demanda de productos agrícolas Reestructuración que permita, a mediano y largo plazos, un incremento importante de la oferta agrícola y un aumento significativo del poder adquisitivo de la población involucrada

2 Las políticas sectoriales de subsidios son necesarias siempre y cuando se inscriban en una política de conjunto que afronte el deterioro constante de los términos de intercambio campo-ciudad

3 Es necesario un plan de emergencia nacional a corto plazo que permita el aumento de la ingesta *per capita* de alimentos de la población La experiencia de FOVIDA plantea una alternativa a nivel de concertación, sin embargo, este proyecto se encuentra sesgado por su carácter consumista en detrimento del productor agrario Aún más esta experiencia nos muestra las limitaciones de la implementación de un sistema alternativo de comercialización Limitaciones del mismo orden podemos apreciar a nivel de las diferentes ONGD que trabajan en proyectos microrregionales agrícolas o agroindustriales Finalmente, a pesar de lo correcto de sus objetivos y fines, son las leyes del mercado, la escala del proyecto y la política de precios relativos imperante las que prevalecen y terminan desnaturalizando este tipo de proyectos de desarrollo Esto abre un interrogante sobre la real posibilidad de una transferencia tecnológica de estos proyectos en el momento actual

4 Enmarcado en una política de relance de la demanda de la población, la concertación como proyecto político nacional debe, a su vez, sustentarse en tres pilares el Estado, las organizaciones campesinas y las organizaciones de los PP JJ a nivel regional y nacional El Estado debe promover

los productos agrícolas de la canasta en cada región por intermedio de precios de garantía y un paquete tecnológico. A su vez, esto tiene que ir acompañado por un control de precios de los insumos provenientes de la industria, tratando de revertir, de esta manera, el deterioro de los TICC. El Estado debe, además, asumir la creación de una infraestructura de distribución, almacenamiento y comercialización alternativa, cuyo control y gestión se encuentren a cargo de las organizaciones de productores y consumidores. Como parte de una política de "nacionalización de la canasta", es necesario tomar muy en cuenta la reducción paulatina de las importaciones de productos agroindustriales y la promoción a diferente escala de una agroindustria a nivel regional que incentive el consumo de productos autóctonos procesados. Además de esta política de conjunto en el agro, es necesario diseñar, a corto plazo, una política de subsidios directos a la canasta de alimentos que estimule el consumo de productos agrícolas nacionales.

Diego García Sayán

NARCOTRAFICO: EL EMPERADOR ESTA DESNUDO

Frente al problema de la producción y tráfico de cocaína en nuestro país, se han venido diseñando y ejecutando absurdas y fracasadas políticas. A pesar de ellas —o, en parte, debido a ellas—, hoy se siembra más coca que nunca antes para la producción de pasta básica de cocaína (PBC) y su posterior transformación en el clorhidrato para angustiados *yuppies* de Manhattan, o en el letal *crack* de los pobres. El eje de esas políticas ha sido uno: actuar sobre los llamados “centros productores”.

Nuestros gobiernos, lejos de generar una dinámica autónoma y realista para enfrentar el problema, han seguido los planes de la Drug Enforcement Administration (DEA). Al menos de dientes para afuera. Lo cierto es que se ha estado escenificando una farsa de proporciones en la que, guardando ciertas formas, se sabía y se sabe que nada sustancial se ha logrado, se está logrando ni se puede lograr por el camino que se viene recorriendo. Por el contrario, algunos problemas serios se han derivado de la aplicación de estas políticas. Allí están, para demostrarlo, los efectos de las acciones del programa denominado “Control y Reducción de los Cultivos de Coca en el Alto Huallaga”, más conocido como CORAH, desde 1983. El problema no sólo sigue, sino que se agrava. Pero

¿DONDE ESTA EL PROBLEMA?

Ya hace algunos años, en Washington, se delineó el norte de estas políticas. El diagnóstico del problema era —esquemáticamente— el siguiente: se producen drogas fuera de los Estados Unidos, y con ellas se corrompe y erosiona —desde fuera— a la sociedad norteamericana. Sin negar de plano la cuota de responsabilidad de los consumidores, ésta ha aparecido centrada en los países productores.

De esa apreciación se deducen al menos dos consecuencias. La primera: hay que actuar básicamente contra los centros productores, “fuente del mal”. La segunda: hay responsabilidades graves en los gobiernos de los

países en los que se permite la producción de drogas. De allí se derivan políticas articuladas en torno a criterios esencialmente represivos, tanto en lo policial como en el terreno penal: campañas de erradicación del cultivo o de destrucción de aeropuertos, legislación penal severa, y algunas campañas publicitarias como complemento (a veces bien intencionadas) que no han conseguido nada bueno. Nuestros países, como se ha dicho, producen hoy más que nunca.

Hay una muestra interesante de estas concepciones: una disposición de la "Anti-Drug Abuse Act" de 1986 (P.L. 99-570) establece que, anualmente, el Departamento de Estado informa al Congreso norteamericano sobre el papel de determinados países en el tema del narcotráfico. Los que no reciben la correspondiente "certificación de buena conducta" por el presidente son sancionados: se les corta la ayuda exterior y el gobierno norteamericano vota en contra de cualquier préstamo u otra forma de ayuda en organismos multilaterales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta forma poco sutil de presión dista de guiarse por criterios técnicos.

Así, entre los veinticuatro países que aparecen en la "lista negra"¹, es paradójico constatar que sólo aquellos que tienen serios conflictos geopolíticos con los Estados Unidos —como Afganistán, Irán o Panamá— son "decertificados", mientras que, por ejemplo, un visible y masivo productor de heroína —Pakistán— es "certificado".

Expresión concreta de esta apreciación de que "el enemigo está afuera" es un reciente comentario del congresista demócrata por Nueva York, Stephen J. Solarz: "Si misiles balísticos intercontinentales estuvieran siendo disparados sobre ciudades norteamericanas desde Perú y Bolivia, con seguridad nuestro gobierno habría diseñado un plan para liquidar ("knock out") al enemigo. ¿Por qué, entonces, debemos tratar la amenaza planteada por los carteles internacionales de la cocaína tan tenuemente?"² Otros autorizados voceros norteamericanos, como Robert Gelbard, embajador en Bolivia, han urgido que se establezcan nuevas "reglas de juego" para permitir que tropas especiales de su país puedan actuar en territorio boliviano.³ Es más: el tema del narcotráfico es visto, crecientemente, como una forma más del conflicto de baja intensidad (*low intensity conflict*). El nuevo director de la CIA, William H. Webster, acaba de crear un departamento antidrogas como un paso dentro de una estrategia general que en estos días viene elaborando el Consejo de Seguridad Nacional del gobierno norteamericano. Rafael F. Perl, especialista en drogas del Consejo de los Estados Unidos, ha manifestado que hay un amplio margen de posibilidades de acción que van desde "la guerra psicológica orientada a buscar disensiones entre los carteles hasta golpes dirigidos contra sus cabezas".

1 Afganistán Bahamas Belice Birmania Bolivia Brasil Colombia Ecuador Hong Kong India, Irán Jamaica Laos Libano Malasia Marruecos México Nigeria Pakistan Panamá, Paraguay Perú, Siria y Tailandia

2 *The Washington Post* 27 de mayo de 1989

3 *The Washington Post* 27 de mayo de 1989

eliminándolos o neutralizándolos”⁴ No se trata, por cierto, de poner en cuestión el carácter obviamente delincencial de individuos como Escobar, Ochoa o Rodríguez Gacha. El punto es otro: poner de manifiesto concepciones imperiales como éstas que no ven, además, que tira piedras teniendo a su propia casa con techo de vidrio.

Estas aproximaciones erróneas han sido criticadas en algunos foros internacionales, contraponiéndoles la tesis de la “co-responsabilidad” países productores/países consumidores. Si en algún momento esta posición era de avanzada —al aproximarse a un diagnóstico adecuado de la realidad, y por contribuir a llamar la atención sobre el papel de los países consumidores—, lo cierto es que un análisis del problema nos lleva a concluir que en el fondo no es una tesis correcta.

Y esto ha sido reconocido por un personaje muy destacado en la llamada “guerra contra las drogas”, Nancy Reagan, en su último mensaje como esposa del presidente de los Estados Unidos (25 de octubre de 1988) ante las Naciones Unidas. En frases que debieron haber hecho sonrojar a más de un líder de nuestros países —por lo general a la defensiva en este terreno y, por ende, “más papistas que el Papa”—, ella hizo afirmaciones que por su claudicación y contundencia vale citar: “es sólo Estados Unidos quien es responsable de su propio problema de drogas. No culpo a ningún otro país por el problema de las drogas en Estados Unidos. Aun cuando la mayoría de las drogas ilegales son importadas, los consumidores están en nuestro país: el cartel de la cocaína no comienza en Medellín. Comienza en las calles de Nueva York, Miami, Los Angeles y en cada ciudad de Estados Unidos donde se compra y vende ‘crack’. Es el consumidor de drogas quien permite existir al cartel de las drogas, quien proporciona el mercado y quien financia la empresa.”

No habría que agregar nada a la esencia de estos conceptos, que responden —por lo demás— a una ley del mercado que muchos han olvidado en el país capitalista más poderoso de la tierra: los bienes son producidos y comercializados si es que hay demanda para los mismos. Es la demanda la que estimula la producción, y no al revés. El negocio responde a las fuerzas de un mercado que, como el norteamericano, es especialmente dinámico en este terreno: veinte millones fuman marihuana, seis millones usan regularmente cocaína y medio millón heroína. Como dijo en 1988 Francis A. Keating, entonces asistente del secretario del Tesoro: “Cualquier industria con 25 millones de consumidores norteamericanos puede sostener un imperio enorme”⁵. Esto tiene un claro basamento en cifras: los cien mil millones de dólares que gastan anualmente los norteamericanos para ponerse *high* es el doble de lo que se gasta en ese país en consumo de gasolina. Pero hay más.

No se trata sólo de constatar que los “carteles” *comienzan* en las calles de las principales ciudades norteamericanas. Estos se mueven —cierto— básicamente allí, pero *terminan* en los bancos asentados en el Estado de

4 *The Washington Post*, 27 de mayo de 1989.

5 *Revista Fortune*, 20 de junio de 1988.

Florida. Se estima que más de ocho mil millones de dólares provenientes del tráfico de cocaína son blanqueados anualmente en bancos norteamericanos. Esta cifra excede en mucho a las estimaciones más optimistas de los ingresos de divisas por ese concepto a Bolivia, Colombia y Perú, *sumados*. El siguiente dato ilustra suficientemente lo dicho: en el sistema bancario del Estado de Florida circula más dinero en efectivo que en el de todos los demás estados tomados en conjunto.

La parte del león, pues, se queda en territorio norteamericano, es allí donde está el gran negocio. Es interesante constatar cómo los precios de la materia prima —e incluso del clorhidrato elaborado— han ido bajando por sobreproducción. Lo que no ha bajado es el precio al menudeo y, más bien, lo que ha crecido son las ganancias del último eslabón del narcotráfico: los que operan en territorio norteamericano. Pero todo esto —que es el “techo de vidrio” al que hacía referencia— es omitido por quienes hacen listas de “buena conducta”, anhelan intervenciones militares o diseñan en estos días operaciones encubiertas para asesinar narcotraficantes en nuestros países. Como lo acaba de decir Gregory Treverton, del Consejo de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos: “Se ha llegado al punto en que hay que darse cuenta de que el emperador está desnudo”.

El asunto es, pues, muy claro: la tesis de la “co-responsabilidad” distorsiona el enfoque del problema en sus verdaderas dimensiones. Hay una responsabilidad *central*, que reside en quienes consumen y mueven el negocio. Allí está el problema. Pero resulta más fácil “concentrarse en los campos de coca cultivados por 300,000 campesinos en el Perú que encerrar al traficante que puede hallarse en las esquinas de las calles de nuestras ciudades” (Nancy Reagan en el discurso ya mencionado).

Y NOSOTROS, ¿QUE?

Claro que para el Perú la producción y tráfico de drogas es un problema, del cual somos parte y que nos afecta. Siendo el principal país sembrador de hoja de coca, el hecho de que tengamos un estimado de más de 150,000 hectáreas de coca, con tendencia a su ampliación, es ya un grave dato de la realidad que expresa parte de nuestras contradicciones y genera otras.

¿Por qué se ha incrementado, en los últimos diez años, en proporción geométrica el sembrío de coca y la producción de PBC? No ha sido, por cierto, para satisfacer un explosivo crecimiento del consumo tradicional de la hoja de coca. Para eso son suficientes menos de 20,000 hectáreas. La explicación es tan simple como difícil: la solución: la incapacidad de los gobiernos de generar un auténtico desarrollo agropecuario. El estancamiento y empobrecimiento de la agricultura andina precede en mucho al vendaval violentista contemporáneo, que se ha constituido sólo en un nuevo y lacerante flagelo. Dicha incapacidad ha generado y sigue generando fuertes corrientes migratorias. La migración dirigida hacia la selva alta, entre otras zonas, se ha presentado y presenta aún una alternativa de supervivencia y, eventualmente, de progreso y bienestar.

Pero "El Dorado" no existe, y ocurre que las leyes de este mercado que estructuralmente ha perjudicado al productor rural, orientan a sembrar coca, ya que, simple y llanamente, su cultivo da ocho o diez veces más ingresos que el maíz, el arroz o el cacao. Como en cualquier otra sociedad, aquí ocurre lo mismo: el campesino produce lo que da más plata. Con mayor razón si su gama de "alternativas" es casi inexistente por falta de mercados seguros, atrasos en los pagos (si no, que lo digan los arroceros) o, simplemente, porque los precios son muy bajos.

En varios planos esto ha planteado nuevos problemas que la denominada "clase política" se ha resistido a abordar frontal e integralmente. Uno primero y evidente: se destinan hoy al sembrío de coca extensiones que exceden a las del algodón (120,000 hectáreas) y azúcar (47,000 hectáreas), y muy cercanas a las del café (174,000 hectáreas) y arroz (234,000 hectáreas). Eso es muy grave en un país en el que cada día hay más hambre. Esta distorsión afecta nuestras capacidades productivas agropecuarias y, como es obvio, nos aleja cada día más de los niveles mínimos de seguridad alimentaria a los que debiéramos aspirar. Este solo elemento ya es suficientemente serio y preocupante, aunque, lamentablemente, no es el único. Sin analizarlos, es necesario enunciar al menos otros tres que son especialmente saltantes.

En primer lugar, algo central: lo económico. El hecho de que —según estimaciones conservadoras— no menos del 25% de nuestros ingresos de divisas provengan del narcotráfico, pone de manifiesto que nuestra economía nacional es ya "narcoadicta". Y siéndolo así, resulta que esos ingresos se han convertido en indispensables para hacer marchar nuestro ya recesivo aparato productivo. Esa es una cruda realidad que de por sí convierte en inviable cualquier propuesta de "erradicación" en la hipótesis de que existiera un proyecto serio en esa dirección.

En segundo término, los que atañen al *ambiente*. La ampliación de áreas de cultivo aumenta en forma acelerada la deforestación y la erosión del suelo por el uso cada vez mayor que se hace de las laderas de las colinas para los sembríos. Si bien el cultivo de coca es sólo una de las causas de este fenómeno, lo cierto es que anualmente se destruyen alrededor de 20,000 hectáreas de bosque tropical. Por otro lado, los insumos utilizados para la elaboración de la PBC en las llamadas "pozas" de maceración son vertidos a los ríos luego de su utilización. Sólo en 1986 se utilizaron cincuentasiete millones de litros de kerosene, treintidós millones de litros de ácido sulfúrico, dieciséis mil toneladas métricas de cal viva, seis millones y medio de litros de acetona e igual cantidad de tolueno.⁶

En tercer lugar aparecen los problemas de índole social y política, que son hondos y de complejidad creciente. La dinámica narcotraficante es generadora de corrupción en distintas esferas, y debilita nuestras ya jaqueadas instituciones. De otro lado, como se sabe, las zonas de producción están hoy atezadas y sometidas al accionar violento de Sendero Luminoso, así

6 Comisión Especial del Senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú. DESCO/Comisión Andina de Justas. Lima, 1989, p. 262.

como a esporádicas conductas represivas del Estado, además de la propia violencia que ejercen las bandas de "narcos". Se ve, pues, un proceso acelerado de "autonomización" en la que el Estado prácticamente ya no está presente.

Por último —y vinculado con lo anterior—, el hecho de que el tema sea de alta sensibilidad para las autoridades norteamericanas abre una fuente de potenciales confrontaciones si algunas de las tesis "ofensivas" ganaran eventualmente terreno en la administración Bush, cuya política en este terreno aún no ha sido definida. Cabe pensar, incluso, que en determinadas circunstancias, y visto el diagnóstico de este problema como uno que afecta la "seguridad nacional" de los Estados Unidos, el Perú podría concitar tanta atención de la administración norteamericana como aquella que le merecen los países de la región centroamericana.

Lo cierto del asunto es que lo hecho en los últimos años para encarar estos problemas se ha caracterizado por la ineficiencia y por la generación de males superiores a los que se trataba de hacer frente. Con el norte de la "interdicción" se han impulsado políticas y se ha construido un sistema legal-penal que además de no resolver nada, ha congestionado inútilmente las cárceles con "paqueteros" de poca monta (con notables excepciones). Sólo en el período 1980-87 han sido detenidas y procesadas más de 17,000 personas por motivo de narcotráfico⁷.

Si en nuestro país la ley ha solido caminar por una senda muchas veces distinta —e, incluso, contrapuesta— a la realidad, en el terreno de la represión al sembrío de coca esto último es transparentemente clamoroso. Cuando el despegue en los sembríos de coca se empezaba a dar, el gobierno del general Morales Bermúdez dictó el cuerpo legal (Decreto Ley 22095) que es el que sustancialmente rige hasta hoy para la "represión al tráfico ilícito de drogas". En una de sus normas —que por decoro debería ya haber sido derogada— se establece que "queda terminantemente prohibido el cultivo de coca y almacén en nuevas áreas del territorio nacional" (artículo 31). Comentarios sobran.

En las postimerías del mismo régimen *de facto* (marzo de 1980) se dictó una extraña ley (Decreto Ley 22927) por la que se declaró en estado de emergencia los departamentos de Huánuco, San Martín y la provincia de Coronel Portillo "únicamente para los efectos del control de los cultivos de coca". En su artículo 1º la ley disponía la "destrucción inmediata de los ilícitos y de la incautación simultánea de las tierras". El artículo 9 establecía que los propietarios ubicados en esa zona de emergencia "erradicarán y sustituirán los cultivos de coca existentes en el término de un año (sic) computado a partir de la vigencia del presente D.L." (subrayado mío). Por supuesto que el año transcurrió largamente, y había ocurrido cualquier cosa menos la erradicación y sustitución de los cultivos existentes. El *boom* en sentido diametralmente opuesto, por el contrario, se estaba iniciando.

Tuvieron que pasar más de dos años desde que se dictara esta última ley

7 Comisión Especial del Senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú. DESCO/Comisión Andina de Justas. Lima, 1989. p. 263.

para que las autoridades tomaran conciencia de su inoperancia. En diciembre de 1982 el Parlamento derogó precisamente los artículos 1 y 9 y estableció que el "Poder Ejecutivo adoptará las medidas necesarias para la reducción y racionalización de los cultivos de coca, así como para la sustitución gradual de dicho cultivo". Tal vez no haya sido un hecho casual que por esos días se iniciara el ambicioso —y finalmente fracasado— plan trienal de erradicación a cargo del CORAH —impulsado y financiado por los Estados Unidos—, que tanta "cola" habría de traer.

CORAH CON COLA

Es crucial definir si las estrategias utilizadas durante los últimos años —definidas en lo fundamental por la DEA— han sido las más apropiadas para manejar el problema o si, por el contrario, han resultado un remedio peor que la enfermedad a combatir. A los "países productores" se les presiona para que modifiquen o endurezcan su legislación penal y se les envía tropas, como ocurrió en 1986 en el poblado amazónico boliviano de Santa Ana de Yacuna, en el departamento de Beni, con la presencia de decenas de soldados norteamericanos en un fracasado operativo contra el narcotráfico. Las contradicciones y deficiencias de las políticas de "erradicación" hasta ahora ejecutadas pueden ser demostradas sin mucha dificultad.

Hay un claro telón de fondo: es muy poco lo que un país pobre en recursos puede hacer por sí solo para enfrentar este problema. Que, dicho sea de paso, concierne no tanto al Perú como a los países generadores de demanda. La colaboración de los Estados Unidos juega —o, mejor dicho, *debería* jugar— un papel fundamental. Sin embargo, si se suman los montos provistos por los distintos programas financiados por los Estados Unidos en los últimos años, encontramos que el aporte fluctúa entre los cinco y los ocho millones de dólares al año, vale decir, una cifra equivalente a la que en dos o tres días ingresa al Perú por exportación de cocaína. La simple comparación hace ocioso cualquier comentario. Estas sumas, además, son destinadas centralmente a la represión.

Es paradójico constatar que a un problema definido como de "seguridad nacional" por el Comando Conjunto de los Estados Unidos se le asigne sumas tan insignificantes. De dos cosas, una o las preocupaciones de "seguridad nacional" son simple retórica coreográfica para consumo interno de los Estados Unidos, o, alternativamente, piensan que el problema puede ser tratado como uno de simple destrucción de cultivos (ciertamente, lo más barato). Es la misma lógica la que subyace en la obsesión de la DEA por aplicar el "Spike" como solución.

Los programas financiados por los Estados Unidos con estos modestos recursos no han servido para actuar contra la producción y tráfico de cocaína. Por el contrario, han sido extraordinariamente eficaces para acelerar y agudizar el descontento social y facilitarle a Sendero Luminoso su ingreso y consolidación en una zona que constituye hoy su más amplia

y sólida base social. Sin exagerar un milímetro, se puede decir que pocos han hecho tanto por el crecimiento de Sendero en el Huallaga como los Estados Unidos.

Con el apoyo económico y la orientación de distintas agencias de los Estados Unidos se estuvieron ejecutando principalmente tres tipos de acciones en torno a dos programas específicos y una actividad adicional. El primer gran programa, en ejecución desde 1983, es el denominado de "Control y Reducción de los Cultivos de Coca en el Alto Huallaga" (CORAH). El segundo programa es el denominado "Programa Especial del Alto Huallaga" (PEAH), y el tercero, el de la antes denominada Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR), unidad policial especializada en el combate al narcotráfico.

El programa del CORAH contó desde 1983 con un presupuesto anual de 1 millón 300 mil dólares —para un programa trienal iniciado ese año—, provenientes directamente del gobierno de los Estados Unidos (Bureau for International Narcotics Matters), a través de la Embajada de los Estados Unidos en el Perú (Narcotics Assistance Unit). Luego de este trienio las cifras fueron variando. El sentido del proyecto —hoy paralizado— era nítido: la erradicación manual de las plantas de coca en el Alto Huallaga. Es decir, orientado muy claramente a actuar centralmente contra el campesino cocalero.

La zona del Alto Huallaga es precisamente el área cocalera no sólo más grande del Perú, sino del mundo. La extensión sembrada de coca en esa zona es de alrededor de sesenta mil hectáreas, lo que da cuenta de aproximadamente la tercera parte de las 150 a 160 mil hectáreas sembradas en el Perú. A principios de la década, la extensión cocalera en el Huallaga no llegaba a las 30,000 hectáreas⁸ y, a nivel nacional, no alcanzaba las 70,000 hectáreas, de acuerdo a la información proporcionada por la Comisión Investigadora del Narcotráfico del Senado peruano.

De esta extensión total, un área de 17,000 hectáreas son sembríos legales que cuentan con la inscripción respectiva ante el Estado por intermedio de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO). En la "guerra santa" que el CORAH libra en el Alto Huallaga desde 1983 para erradicar la coca, los resultados han sido más bien magros, habiendo logrado, sin embargo, generar la animadversión de la población de tal forma que para ejecutar sus actividades los funcionarios y operarios del CORAH han debido actuar armados y acompañados de destacamentos policiales cada vez más numerosos.

Lo que CORAH lleva a cabo, en la práctica, son muy modestas campañas de erradicación manual del cultivo por mecanismos básicamente forzosos. Por medio de ellos al campesino cocalero se le presiona a que sus plantas de coca sean destruidas por personal del CORAH, recibiendo como com-

8 Estudio de ARAMBURU, Carlos E. y BEDOYA, Eduardo, citado por DOUROJEANNI, Marc J. *The Environmental Impact of Coca Cultivation and Cocaine Production in the Peruvian Amazon Basin*. Mimeo, 1988.

pensación un pago que gira en torno a los cien dólares por hectárea de coca destruida. Esto significa, desde el más simple punto de vista económico, algo tan absurdo que podría explicar por sí solo los tremendos conflictos sociales que este programa ha generado, teniendo en cuenta los ingresos por hectárea que rinde el cultivo de la coca.

El cuadro siguiente expresa con claridad el ritmo de erradicación de plantas de coca durante los primeros tres años de ejecución del programa, y lo poco que ello significa sobre el total sembrado en el Perú.

Año	Hectareas erradicadas	% sobre area total
1983	2,651 93	1 7
1984	3,840 08	2 5
1985	3,773 00	2 5

Fuente: Andean Report diciembre 1985, y fuentes propias.

Si se promedia el porcentaje del área total destruida anualmente en el período, se constata que es de 2 2%, cifra de por sí insignificante y que, de acuerdo a muchas estimaciones, resulta ser bastante inferior al ritmo anual de crecimiento de las áreas sembradas de coca. Hay que tener en cuenta, además, que según la información disponible, buena parte de los campesinos cocaleros así "erradicados" no sustituyen cultivos sino que se desplazan a zonas más alejadas para seguir deforestando y sembrando el cultivo más rentable y —en medio de todo— más seguro: la coca.

Pero si ya en sus primeros tres años de ejecución este programa había fracasado en lograr erradicaciones de coca en términos significativos, tuvo, no obstante, una extraordinaria eficiencia para generar en forma rápida un descontento generalizado y radical que ha servido de fértil caldo de cultivo para el accionar de Sendero Luminoso y para convertir a esa zona en una de las más violentas del Perú. Si se habla de "narco-terrorismo" en esa zona del Perú, sería claro que su principal gestor y estimulador involuntario ha sido el CORAH.

De esta forma la campaña de erradicación de coca, con su insignificante impacto cuantitativo, agudizó el descontento social y contribuyó involuntariamente a generar una situación como la actual, en la que los narcotraficantes colombianos y peruanos que circulan por la zona cohabitan, dentro de un cuadro de contradicción y convivencia, con el senderismo. En el medio se encuentran decenas de miles de campesinos cocaleros que se ven empujados a una situación no deseada ni buscada.

Todo esto precipita contradicciones violentas. En los últimos años alrededor de cuarenta trabajadores del CORAH han sido asesinados. La presencia de la DEA y de otro personal norteamericano ha continuado, y se ha perseverado en operaciones de erradicación. Refirámonos a los últimos

tres años en 1986 fue de 2,500 hectáreas, en 1987 la extensión fue más bien simbólica (355 hectáreas), habiendo subido a 5,130 hectáreas en 1988, desde que se empezó a utilizar sierras a gasolina. Desde febrero de 1989 estas operaciones han sido paralizadas. No obstante ello, la versión más optimista del Departamento de Estado le ha llevado a concluir, en un informe de marzo de este año, que todos estos esfuerzos “ pueden haber *estabilizado* la producción de coca en el Perú, que había crecido en un 10% en los últimos años”⁹ (subrayado mío)

Ya los primeros años de experiencia del CORAH habían dejado muy mal parado al Programa Especial del Alto Huallaga (PEAH), cuyos recursos provinieron de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) del gobierno de los Estados Unidos, hasta la fecha el más costoso programa financiado por ese país. Se financió con un aporte de dieciocho millones de dólares provenientes de la AID (quince millones como préstamo y otros tres millones a modo de donación para pagar los gastos de empleados y técnicos peruanos). La contrapartida nacional prevista era de ocho millones y medio de dólares. El programa se inició en 1981 y concluyó en setiembre de 1986. A pesar de que cada año la AID aportó más de tres millones de dólares a este programa destinado a promover mecanismos de sustitución de cultivos y a impulsar el desarrollo de la zona, hoy es difícil encontrar alguien en el Alto Huallaga que tenga algo positivo que decir acerca del PEAH.

Durante el lapso transcurrido, y a medida que el resentimiento en la base y la violencia senderista se fueron acentuando, el programa prácticamente se fue paralizando. En el estado actual de las cosas no es posible suponer que esta situación se pueda modificar en el corto plazo.

En estrecha vinculación con estas actividades, se han ejecutado operativos destinados a destruir parte de las decenas de pistas de aterrizaje clandestinas existentes (donde aterrizan las avionetas que van y vienen de Colombia) y centros de elaboración y almacenamiento de pasta básica de cocaína. En los primeros operativos, realizados durante 1982 y 1983, se destruyeron cuarentidós pistas, que luego de un mes se encontraban operando de nuevo. En agosto de 1985 se efectuó la primera operación “Condor”. Algo se hizo —debe reconocerse— con estas operaciones, aunque a la larga los resultados fueron estériles. Así, si en la “Cóndor III” el objetivo era destruir sesenta pistas de aterrizaje clandestinas, se afectaron cincuenta, de las cuales una buena cantidad estaba de nuevo en operación a las pocas semanas. En 1988 el resultado ha sido más bien modesto: trece pistas de aterrizaje destruidas. A ello habría que sumar, por cierto, las requisas hechas de precursores químicos dentro de las que destacan —para ese mismo año— 2,178 galones de acetona, 340 galones de éter, 6,975 galones de ácido sulfúrico y 6,820 galones de kerosene, entre otros insumos.

Siendo así las cosas, ahora todo se ha complicado para la ejecución de los programas de erradicación impulsados por la DEA. Desde 1988 disponen

9 Departamento de Estado de los Estados Unidos *International Narcotics Control Strategy Report* Marzo 1989

de helicópteros propiedad del Departamento de Estado, que suman nueve en la actualidad (cuatro de modelo UH1H y cinco Bell 212), dos aviones C-125 para transporte y otros elementos de apoyo aéreo (avionetas). Este equipo venía siendo operado originalmente por una empresa privada norteamericana ("Evergreen Air Ltd"), contratada por el gobierno de ese país para no involucrar directamente a personal militar de esa nacionalidad. A fines de 1987 la poco prestigiada "Evergreen Air"—que según algunas fuentes estuvo vinculada a operaciones de apoyo a los "contras" en Honduras—fue sustituida por la "Corporate Air" y esta última, a su vez, ha sido reemplazada por la "National Air Transport Inc." Todas con nombres distintos, pero de características semejantes.

Pero en 1989 fue cambiando algo más crucial: el aumento acelerado del control senderista de áreas importantes del Alto Huallaga puso al personal y equipo de la DEA en serios riesgos en más de una ocasión. Como consecuencia de ello, desde febrero de este año el personal norteamericano ha dejado de formar parte de las brigadas que salen al campo. Desde el ataque al puesto policial de Uchiza perpetrado por Sendero a fines de marzo, las precauciones se acentuaron. El personal de la DEA tenía instrucciones, incluso, de retornar desde el Alto Huallaga a Lima todas las noches¹⁰. Uno de esos vuelos—una avioneta Cessna propiedad del gobierno de los Estados Unidos—se accidentó el 13 de mayo en su retorno a Lima, falleciendo el agente de la DEA Rick Finley, el piloto (de "National Air Transport Inc."), otros dos pilotos de la misma empresa trabajando para la DEA y tres peruanos (incluido el jefe del CORAH). Ahora la DEA ha declarado que esta forma restringida de operaciones se mantendrá en tanto y en cuanto no se construya una base en la zona para albergar a sus agentes.

Así las cosas, el uso de los herbicidas se convirtió, a lo largo de los últimos meses, en una suerte de *leit motiv* del papel norteamericano en la "guerra contra las drogas en el Perú". En su evaluación de lo ocurrido en 1988, el Departamento de Estado afirma que "el gobierno del Perú está decidido a continuar sus pruebas aéreas del herbicida, lo que puede llevar a fumigaciones en gran escala, minimizando los riesgos para los trabajadores en el campo"¹¹. En el mismo informe citado está la perspectiva (la "agenda") para el período 1989: la necesidad de expandir la erradicación con el uso de herbicidas. La ayuda prevista está fijada, en principio, en diez millones de dólares, y orientada a acciones de erradicación e interdicción. El 7 de junio el subsecretario de Estado Adjunto, Michael Skol, anunció una posible ampliación del presupuesto a la suma de veinte millones de dólares (igual aumento se ha pedido para Bolivia y Colombia). Pero, en cualquier caso, más de lo mismo.

Es en este contexto que, después de largas presiones de la DEA sobre el Ministerio del Interior peruano, se hizo uso experimental del herbicida Tebuthiuron ("Spike") en marzo de este año, sobre una extensión no menor

10 *The Washington Post*, 27 de mayo de 1989.

11 Departamento de Estado de los Estados Unidos *International Narcotics Control Strategy Report* Marzo 1989, p. 7.

de dieciséis hectáreas. Parecería haber sido una suerte de “manotazo de ahogado” para demostrar que “algo se está haciendo” en una situación de evidente parálisis (o, más bien, retroceso). Este paso habría acicateado, a juicio de muchos analistas, el posterior ataque senderista al puesto policial de Uchiza, vista la impopularidad del “Spike” en la zona. Es solo luego de esos eventos que el presidente García hizo una importante declaración en Tocache: no se usaría el herbicida. Lo que para algunos funcionarios constituye la única “alternativa” parecería, pues, haber quedado de lado (al menos en los trece meses que quedan de administración aprista).

Esta situación es de *stand by* sólo en lo aparente, pues en los hechos es muy dinámica: la influencia de Sendero en la zona cocalera se asienta día a día, y las áreas sembradas de coca se amplían. Y la sensibilidad para los Estados Unidos no deja de aumentar, pues la producción del Huallaga da cuenta, a estas alturas, de más de la mitad de la cocaína que se consume actualmente en ese país¹². Lo real es que al ver la complejidad de una zona en la que la presencia del Estado es sólo formal y circunscrita a algunos centros urbanos, lo que ocurre en el Huallaga no preocupa sólo a obsesivos funcionarios de la DEA. Las articulaciones entre el senderismo y los productores de hoja de coca son hoy evidentes, dándoles a los primeros no sólo una fuente fluida de financiamiento sino —lo que es tanto o más grave— una base social efectiva (a diferencia del resto del país, donde sus “bases” lo son en virtud del chantaje y la coacción). Esto concierne vivamente a todos los peruanos que se resisten a sucumbir al proyecto senderista.

Pero el hecho real es que el Estado peruano carece hoy de iniciativas (si es que alguna vez las tuvo). El “padrino” de los planes usualmente diseñados —vale decir, la DEA y el gobierno norteamericano— está rediseñando su propia estrategia, visto el colapso de las políticas ejecutadas hasta ahora. Este cuadro, dentro de su dramatismo, ofrece, sin embargo, la ventaja de permitir plantear y discutir alternativas de fondo.

¿QUE HACER?

Es evidente que si prosperan las tesis de tratar este problema en forma análoga a los “conflictos de baja intensidad”, dándole creciente participación a la CIA y al Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, una de las perspectivas posibles es la de la *militarización* del mismo. Como en otros terrenos, un paso en esa dirección amenaza convertirse en un serio ingrediente en la generación de una espiral de insospechables consecuencias geo-estratégicas para países andinos como el Perú. Una grave amenaza se cerniría, además, sobre nuestras soberanías nacionales.

Pero hay que ser claros que ésa es sólo una de las perspectivas posibles. Cabe incluso dudar de que el Pentágono mismo la vea con entusiasmo, ya que implicaría destinar sus recursos humanos y materiales a un nuevo frente.

12. *The Washington Post*, 27 de mayo de 1989.

de batalla que tiene, además, la particularidad de ser una fuente gigantesca de corrupción. Pero el negocio existe, así como existe hoy la realidad del narcotráfico y de mafias disociadoras y —en ocasiones— omnipresentes que es ineludible desarticular. ¿Existen alternativas?

Pienso que la respuesta es afirmativa, pero pasa por tener en cuenta cinco supuestos que creo indispensable explicitar.

1 Cualquier solución es *a mediano plazo*. La arista penal es sólo uno de sus aspectos (el resto los temas económicos, sociales y políticos), un tratamiento integral arrojará resultados únicamente en un plazo mediano.

2 Como consecuencia de lo anterior, la erradicación compulsiva y masiva de las plantas de coca es una respuesta social y económicamente inviable. El uso de herbicidas como el "Spike" entraña, además, riesgos ecológicos que hoy por hoy es imposible medir.

3 La responsabilidad central de los países consumidores —principalmente los Estados Unidos— debe traducirse en que ellos asuman los costos de los programas *integrales* para tratar el problema.

4 Los países generadores de consumo deben decidir cómo tratar ese problema en su territorio, ya que una eventual reducción de las áreas de cultivo no parece que tendrá efectos radicales en el *abastecimiento final* de la cocaína. Cabe preguntarse si lo único que haría es incrementar el precio, pues ello no tiene por qué ser así, ya que con la actual sobreproducción de hoja de coca no ha bajado el precio al menudeo.

5 No existe "la fórmula" de respuesta al problema, por el contrario, es indispensable combinar sabiamente distintas soluciones para su tratamiento.

Suena elemental, pero hay que decirlo, por cuanto allí está la médula de la cuestión: sólo con una política de *desarrollo agropecuario integral* se podrá revertir —aunque sea parcialmente— esta "masificación" de los cultivos de coca. Este fenómeno es a todas luces inconveniente, tanto por los daños que produce en el ambiente como porque detrae áreas importantes de nuestras tierras de la producción alimenticia. Y ojo, que estoy refinándome aquí sólo a los efectos agropecuarios de la misma.

Esta perspectiva de desarrollo agropecuario la califico de *integral*, al menos por dos consideraciones. Primero supone generar una dinámica efectiva de apoyo del sector público a la actividad agropecuaria en materia de semillas, insumos, política de precios, comercialización, transformación, mercados seguros, etc. Segundo supone aplicarla tanto en las zonas cocaleras —y en las que potencialmente lo son— así como, fundamentalmente, en las zonas andinas, que son aquellas de donde migran los colonos que pasan a la selva alta a sembrar coca en busca de un mejor porvenir para ellos y sus familias. Naturalmente, la aplicación de estos programas está sujeta, hoy, no sólo a las restricciones políticas y económicas usuales, sino también a aquellas nuevas que ha impuesto la violencia.

Como es evidente, esta perspectiva de desarrollo integral requiere como base la correspondiente decisión y conducción política y técnica por nuestras autoridades. Pero ello sería vano si no hay dinero (y el Estado hoy

no lo tiene) Aquí es donde el apoyo internacional —y principalmente el bilateral de los Estados Unidos— sería indispensable. Hablemos, pues, claro si se trata de un problema de “seguridad nacional”, que ostensiblemente no puede ser resuelto por medios policíacos, dicho país debe actuar en consecuencia, dentro del marco del respeto a nuestra soberanía nacional y requerimientos de desarrollo. Si buscásemos una situación que guardase analogía con la de la Europa devastada luego de la Segunda Guerra Mundial, probablemente la encontraríamos en lo que hoy ocurre en el Perú y Bolivia. Tanto nuestros países como los Estados Unidos deben estar interesados en nuestro desarrollo agropecuario. Nosotros por obvias razones, y ellos por cuanto es la única forma de disminuir los cultivos de coca.

En ese contexto cabe afirmar que es hora de plantear una suerte de “Plan Marshall”, consistente en una *dotación masiva y gigantesca de recursos para nuestro desarrollo* por parte de los Estados Unidos. Dicho plan debe proveer recursos no sólo para financiar programas de desarrollo rural, lo que ineludiblemente supone subsidiar ciertas líneas de producción durante períodos prolongados, son necesarias, además, otras formas de promoción (ventajas arancelarias en mercados norteamericanos para productos peruanos, por ejemplo) y de ayuda a la balanza de pagos que permitan ir construyendo una fuente generadora de divisas alternativa a la que hoy nos brinda la coca.

Es sobre esa base —y sólo sobre ella— que podemos hablar en serio y con dignidad de acciones específicas frente a la coca. De lo contrario estamos engañando y engañándonos. Estamos desperdiciando, además, una oportunidad histórica (aunque este término haya sido devaluado en los últimos años) de negociar y lograr términos de relación económica con los Estados Unidos radicalmente distintos de los que han regido hasta hoy.

No pueden seguir nuestros gobiernos quejándose de las migajas que anualmente destinan los Estados Unidos para esta supuesta “guerra contra las drogas” en el Perú mientras, simultáneamente, tratan de presentarse como “chicos buenos” aparentando estar en lucha contra la producción de coca. No es cuestión de que la ayuda norteamericana pase de ocho millones de dólares al año a diez o veinte. Se trata de redefinir todo desde el punto de vista cualitativo. Y, por cierto, también cuantitativo: esta suerte de “Plan Marshall” debe suponer que, en forma directa o indirecta (por ejemplo, precios subsidiados en los Estados Unidos o ventajas arancelarias), se asigne al Perú anualmente, y por un período de por lo menos diez años, una cantidad semejante a la que se estima ingresa hoy por exportaciones de drogas (alrededor de 1,000 millones de dólares).

Sobre esos supuestos básicos, ¿qué hacer? Hay varias respuestas que deben ser asumidas no en forma excluyente, sino complementaria. Una de ellas es la de *sustitución* del cultivo y otra *generar usos alternativos* para la coca. Como trasfondo, un problema obvio: la mayor parte de zonas cocaleras son hoy inaccesibles para el Estado. La primera tarea es recuperarlas del accionar subversivo, lo que requiere, como es evidente, no sólo acciones militares, sino alternativas globales que incluyan prioritariamente

respuestas para las necesidades apremiantes de la población. El Estado no se puede presentar allí —si quiere tener éxito en su accionar contrainsurgente— haciéndole la guerra a los campesinos cocaleros. La prudencia aconseja seguir el camino exactamente opuesto.

En cuanto a la *sustitución de cultivos*, es conocido que productos como el café, cacao, arroz, achiote y maíz son alternativas posibles en muchas de las zonas que hoy son coccaleras. Fomentar con éxito esos cultivos significa, sin embargo, brindar apoyo tecnológico para utilizar las variedades más resistentes y adecuadas, así como una política gubernamental que asegure precios rentables y mercados seguros. Algunos de estos productos pueden ser orientados hacia la exportación, con lo cual los incentivos al productor aumentan, al reducirse el papel del Estado como comprador, teniendo en cuenta que éste es considerado por los productores agropecuarios como un “mal pagador”. Parte central, pues, estaría en asegurar precios internacionales subsidiados, y mercados. Sea cual fuere el mercado, en todo caso, la subvención a la producción es esencial.

Algo adicional en relación a la sustitución ésta, para ser eficaz, debe ser voluntaria. Ya la experiencia nos ha enseñado del fracaso absoluto de los intentos de sustitución (los del PEAH) cuando ellos han estado estrechamente vinculados a planes de erradicación compulsiva (los que ejecutó el CORAH).

Pero, en cualquier caso, los programas de sustitución no darán resultados en el corto plazo, y cabe tener en cuenta, además, que en algunas zonas de laderas en las que hoy hay plantas de coca las condiciones del suelo hacen difícil pensar en un cultivo alternativo. Si la planta de coca ha producido allí erosión, mucho más grave sería eliminarla sin reemplazarla por otro cultivo. Con programas de sustitución o sin ellos, pues, seguirá habiendo cultivos de coca, y seguro que en grandes cantidades.

Siendo ésa la situación, y habiendo sido demostrado por los científicos que la hoja de coca no sólo no es una droga sino que tiene algunos efectos positivos para el organismo, es necesario diseñar un sistema de *usos alternativos para la hoja de coca* distintos de su transformación en droga. Más allá de su uso en la industria farmacéutica —por naturaleza, limitado— se puede y debe pensar en otras formas de consumo de la hoja. En particular, por ejemplo, el llamado “mate de coca” o infusión de coca (eventualmente en bolsas filtrantes), cuyo uso en el país podría promoverse. Pero, más allá de ello (pues nuestro mercado local es pequeño), cabe incluir la comercialización internacional de ese producto como uno de los temas a tratar en la redefinición de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos a que he hecho referencia. Cuando se convenzan de que una taza de mate de coca no sólo no genera los efectos secundarios que sí tienen una taza de café o de té sino que, por el contrario, es conveniente para la salud, algo puede cambiar positivamente.

Esto último es distinto de la fórmula de venderle la PBC o cocaína directamente al gobierno norteamericano, como alguien ha propuesto. Siendo sugerente en principio, tendría el obvio inconveniente de que con

ella se estarían consolidando las áreas actualmente destinadas a PBC sin impulsar una reorientación en cualquiera de los sentidos planteados

Sin embargo, me temo que aun combinando las alternativas de sustitución y de usos alternativos —con los supuestos de compromisos internacionales mencionados— se seguirá produciendo hoja de coca para transformarla en PBC (aunque en cantidades mucho menores que las actuales) Esa situación abre perspectivas complejas a las que es difícil dar respuesta. En primer término puede pensarse que en el contexto de planes integrales y efectivos de sustitución/usos alternativos, se da un marco de mayor legitimidad para que acciones policiales puedan ser más eficaces que en la actualidad. Este es un punto de partida claro. Sin embargo, ellas deben estar, a mi juicio, más orientadas a actuar contra la libre circulación de los llamados “precursores químicos” (éter, ácido sulfúrico, etc.), cuya comercialización —teóricamente— está restringida, pero que en los hechos circulan libremente. Al provenir parte de estos insumos del exterior (Alemania Federal, Brasil, Estados Unidos), corresponde a las autoridades de esos países jugar un papel central. Sin esos insumos no habría PBC ni, por ende, cocaína.

La alternativa de la *legalización* que algunos han planteado tiene argumentos a favor, pero también —y poderosos— en contra. En favor de ella se argumenta que los recursos hoy usados para la represión podrían ser utilizados en programas de prevención que pueden ser tan efectivos como lo ha sido la campaña contra el tabaquismo en los Estados Unidos. Asimismo, al eliminarse la ilegalidad del negocio se dejaría “sin piso” a la mafia que emana precisamente de la ilegalidad y, además, se podrían imponer ciertos “controles de calidad” que ayudarían a la salud de los consumidores. Naturalmente, en contra de esta argumentación se afirma que la legalización tendría por efecto hacer más accesible la droga. Y ya que en cualquier caso su comercialización tendría que estar sujeta a regulaciones y límites, el mercado negro no podría ser eliminado por completo. Se afirma, además, que en defensa de la salud pública la sociedad no podría tolerar el expendio legal de drogas ostensiblemente dañinas, como el *crack*.

Pero el hecho real es que más allá de las argumentaciones en uno u otro sentido, la legalización es inviable (al menos en el corto y mediano plazos). Simple y llanamente ocurre que la opinión pública del principal país consumidor la rechaza en forma abrumadora, por lo que difícilmente cabe pensar —al margen de quién tenga la razón en este debate— en decisiones dramáticas por parte de las autoridades norteamericanas, con una población tan sensibilizada por este problema.

En resumen, si el emperador está desnudo —vale decir, si lo que ha primado ha sido una política de engaño y ficción— ha llegado el momento de hablar claro y sin eufemismos. En estos momentos el país reclama de nuestros políticos posiciones nítidas y no más retórica hueca e ineficaz.

Luis Pásara

RASGOS POLITICOS EN LA DEMARCACION REGIONAL

La regionalización dispuesta por la Constitución de 1979 contiene la posibilidad de introducir en el país cambios de significación. Tales cambios son especialmente relevantes en cuanto resultan referidos a uno de los aspectos que destacan en la crisis actual del país: la desarticulación de la relación Estado-sociedad, consecuencia primera del colapso del aparato estatal en el cual ha desembocado esa vieja distancia nuestra entre sociedad civil y sistema político.

En el actual estado de postración del país, la regionalización aparece de veras como una oportunidad —acaso la última desde un orden democrático— de alterar no sólo la relación entre Lima y el resto del país, sino la forma de vincular el campo y la ciudad. Superado el planteamiento restringido de desconcentrar administrativamente el aparato estatal, en favor de un enfoque que descentralice en efecto el proceso de toma de decisiones, puede afirmarse que la propuesta regionalizadora que está en la agenda pública en el país pasa por una redistribución del poder, en favor de las provincias y del campo.

El centralismo —casi es inútil recordarlo— ha sido señalado desde comienzos del siglo como origen de aquello que entonces se denominaba “atraso” y después dimos en nombrar “subdesarrollo”. Como contraparte, descentralizar ha sido una propuesta repetida durante las últimas seis décadas, desde distintas posturas intelectuales y políticas.

Con ocasión de la Asamblea Constituyente instalada en 1978 se incorporaron al debate sobre el tema estudios y propuestas que enriquecieron criterios, tanto en lo referido al cómo demarcar como con respecto a qué atribuciones dar a los organismos políticos a ser constituidos. No obstante la amplitud del debate —que puso el tema en la agenda pública, con una gran intensidad—, el texto constitucional se limitó a delinear los principios de la regionalización y dejó sus términos a la ley.

Durante la gestión gubernamental de Fernando Belaúnde Terry se hizo poco para iniciar este proceso de regionalización. Con la llegada de Alan

García al gobierno pareció darse la hora de atender esta vieja demanda provinciana y rural. Tal imagen surgió, sobre todo, de la prédica anticentrista del nuevo gobierno, que, en efecto, aceleró los mecanismos legales para poner en marcha las regiones, al punto de proceder a crear la mayoría de ellas.

Aunque el proceso de puesta en marcha de la regionalización dista mucho de haber concluido, este artículo explora las características políticas que asomaron durante el proceso de creación de regiones, hasta marzo de 1989. La hipótesis de partida es que tales rasgos, que provienen del sistema político vigente, contienen —en embrión— los límites impresos a la regionalización que, en los hechos, será llevada a la práctica.

Debe anotarse que para examinar este tema —que es la fase inicial de un proyecto mayor, de seguimiento de la regionalización— se consultó toda la documentación oficial administrativa y legislativa que resultó accesible, y se entrevistó a algunos informantes privilegiados respecto al asunto investigado.

Dos aspectos deben ser resaltados, a la luz del estudio. De un lado, la falta de participación popular en el proceso, o su muy escasa significación. De otro, la incidencia en la demarcación de intereses políticos limitados.

I

La falta de participación, como característica, surgió ya en el gobierno anterior, cuando se creó —por decreto supremo 40-80-PM, de 26 de agosto de 1980— la Comisión Nacional de Regionalización, integrándosela exclusivamente por funcionarios públicos. El listado de sus miembros titulares y alternos, y de sus asesores —también funcionarios— revela la visión del problema como un asunto de incumbencia exclusivamente estatal.

A mediados de 1987, con el gobierno de Alan García en funciones, se publicó en los diarios una convocatoria formulada por la Presidencia de la República y la Comisión de Regionalización del Parlamento¹ que parecía trazar una ruta distinta a la seguida por la administración anterior. El texto fue presentado como un "Procedimiento para la formulación de solicitudes de creación de regiones", y se dirigía tanto a las corporaciones departamentales de desarrollo y a los municipios provinciales, como a las "instituciones representativas de las actividades económicas, sociales, culturales y políticas".

Se encargó a las corporaciones, dependientes del Ministerio de la Presidencia, "la conducción del proceso de formulación de las solicitudes de creación de regiones", pero se precisó que tales organismos debían "lograr la participación de todas las municipalidades provinciales [] sin excepción, así como promover la activa intervención de sectores de opinión e instituciones representativas del medio urbano y rural". Se dispuso, asimismo, que "la presentación formal de la solicitud al Poder Ejecutivo,

1 *Expresso*, 17 6 87.

corresponde a las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, debiendo contar para ello con la aprobación de la mayoría o totalidad de los concejos municipales provinciales de la región proyectada” Y se advirtió que corporaciones y municipios debían “tener muy en cuenta las necesidades e inquietudes de sus poblaciones”, de modo que la solicitud de creación regional “refleje, en lo posible, los intereses y aspiración de los pueblos”

Para realizar todo este proceso —que en el texto parece ser una gran consulta popular—, el mismo documento otorgaba un plazo de veintitrés días, elemento que hacía imposible cumplir los términos del ambicioso mandato. Las entrevistas realizadas permiten reconstruir, más allá de los objetivos trazados en el documento público, cuál era la dinámica real.

Según nuestros informantes², el presidente de la república había llegado al convencimiento de que la regionalización podía convertirse en el logro más trascendente de su gobierno, decidió, entonces, impulsar el proyecto, venciendo las resistencias parlamentarias —a las cuales nos referiremos después—, para lo cual adoptó una propuesta demarcatoria preparada en el Instituto Nacional de Planificación, pero dispuso que la misma fuese planteada al Poder Ejecutivo desde las propias regiones. De allí que el “Procedimiento” mencionado encargara a las corporaciones la conducción del proceso en tan breve plazo.

En cuanto al acuerdo de la mayoría de los municipios incluidos, se interpretó que bastaba la firma del alcalde —en ciertos casos, éste ni siquiera reunió a los regidores para lograr la aprobación—. Como la mayoría de los alcaldes del país pertenecen al partido de gobierno, en virtud de los resultados de las elecciones de 1986, se les envió télex desde la Presidencia de la República urgiéndolos a colaborar, y el Instituto Nacional de Planificación “les sacaba las firmas”³. En suma, un proceso que en el papel lucía participatorio fue, en los hechos, tan centralista como el mal que sus objetivos declarados buscan combatir.

Importa subrayar que, además de la voluntad política de imponer así la demarcación regional, existe una concepción técnica que refuerza tal manejo “es erróneo pensar e insistir que el debate [acerca de los límites regionales] deba producir un consenso nacional, regional, departamental y local [] Una discusión nacional con el propósito de aprobar la delimitación de regiones resulta totalmente extraña a las intenciones de la Constitución”⁴.

Extraño o no un debate nacional a las intenciones de la Constitución —punto de referencia susceptible de diversas interpretaciones—, tal justificación presta, objetivamente, apoyo a lo que ha sido el proceso de demarcación: la puesta en práctica de una decisión tomada por un grupo de técnicos alrededor del presidente de la república, revestida de algunos visos de consulta. En tal proceso no es sorprendente que algún alcalde incluso

2 Entrevista B 27 1 89

3 Entrevista A 18 1 89

4 GARCÍA Alberto y JOHNSON Jaime “Regionalización Desarrollo y democracia”, *Piru*, N°1, julio de 1988, p. 9

justifique no haber consultado a nadie el tema demarcatorio, impugnada por diversos dirigentes sociales la aprobación del alcalde de Rioja a la inclusión de Moyobamba en la segunda región, Alfonso Pereyra, militante del partido de gobierno "explica que si no se le ha consultado a la población es porque 'la ley dice que son los alcaldes los que se deben pronunciar y a eso nos hemos ceñido [] No cabe consultar al pueblo porque éste ha delegado sus funciones a los representantes de la comuna' "5

Pese a ello, hay indicadores de haberse producido ciertos niveles de participación y movilización en torno al asunto de la demarcación regional, en contraste con la falta de debate que acompañó el proceso de aprobación de las normas que adoptaron un modelo determinado de región. El diputado César Zumaeta, presidente de la comisión de regionalización de su Cámara, propone este balance "Ha habido cierta participación de los pueblos en el proceso. En Loreto hubo una comisión multipartidaria de regionalización. También en Piura-Tumbes y en Ucayali, donde todos los partidos se unieron. Hubo consulta en Cajamarca-Lambayeque-Amazonas, no la hubo en San Martín, donde con sectarismo la Corporación sacó firmas a los alcaldes"6

En el caso de la región Ucayali parece haber habido cierto consenso local para su creación, que es recogido en la documentación parlamentaria sustentatoria de la respectiva ley cuando se señala "haberse realizado una sesión de trabajo pública en la Ciudad de Pucallpa a la que asistieron más de 2,000 personas representativas de las diversas actividades"7. El hecho de que de las seis regiones creadas por el Congreso, cuya documentación pudo ser analizada, ésta sea la única donde se deja constancia formal de una reunión de ese tipo sugiere su excepcionalidad. Tal hipótesis se refuerza si se toma en cuenta que se trataba de convertir en región un departamento y que éste, además, era de creación muy creciente, lograda como separación del antiguo departamento de Loreto, luego de un proceso de intensas movilizaciones.

Antes de que el Parlamento procediese a aprobar la demarcación de las primeras regiones, Alfredo Stecher observó algunos casos de movilización en torno a la regionalización en Tacna y Moquegua, Lambayeque y Cajamarca, y Puno. Asimismo, indicó que en el caso de Huánuco los alcaldes visitaron los departamentos vecinos, para discutir su integración8. Además, durante el trámite de aprobación parlamentaria destacaron como controvertidos los casos de Madre de Dios, Huánuco y San Martín, donde tuvieron lugar algunos movimientos de protesta contra la delimitación propuesta por el Ejecutivo.

Respecto a estos movimientos producidos en las regiones, puede sostenerse dos conclusiones. La primera es que tales movilizaciones sólo se

5 *La Republica* 27 88

6 Entrevista 23 2 89

7 Comisión de Regionalización, Descentralización y Gobiernos Locales, Nº1631/87-S, 26 10 88

8 "Los departamentos y la delimitación regional" en *Descentralización regionalización microrregionalización* CER Lima 1985 pp 40 41

dieron respecto a la demarcación y, según la información disponible, estuvieron circunscritas a algunos sectores, básicamente urbanos. Funcionarios que siguieron de cerca el proceso consideraron que "el conflicto es por las sedes regionales" y que, en definitiva, "las élites locales querían convertir cada departamento en región", además, en algunos casos "los frentes de defensa tienen una motivación política, Sendero está en algunos"

Una cierta estrechez de miras local en torno a la demarcación regional aparece probada por otros indicadores. En una encuesta periodística realizada a comienzos de 1987 en torno a la problemática de la regionalización, propusieron a su ciudad como sede regional los alcaldes de Ayacucho, Puno, Pasco, Cusco y Huancaayo —aun cuando todavía los límites de la región correspondiente no habían sido determinados—, y la propuesta de convertir a su departamento en región fue formulada por los alcaldes de Cajamarca y del puerto del Callao⁹

Tales evidencias prestan sustento a la tesis del historiador José Tamayo Herrera, quien sostiene que la regionalización corre el riesgo de expresar "los intereses de las burocracias locales y de los caciques burocráticos provincianos que hoy son los más celosos defensores del descentralismo, porque han reemplazado a los caciques de la tierra [] los caciques burocráticos. Directores Regionales, Alcaldes Provinciales, Presidentes de Corporaciones [] hoy representan el anhelo subliminal de robustecer su poder político y económico [] convertirse en los dueños oligárquicos del gobierno regional"¹¹. A la lista de Tamayo sería justo añadir a los diputados, según veremos más adelante

Si bien tales intereses han sido expresados en las movilizaciones producidas con ocasión de la demarcación, bien puede afirmarse, con Jaime de Althaus, que "la instauración de un régimen de gobiernos regionales [n]o nace de la presión de poderosos movimientos autonomistas o de grandes grupos de poder económico regional"¹²

Luis Bustamante ha subrayado este aspecto de la regionalización "tenemos la ausencia aparente de una movilización social local que acompañe el proceso de transferencia del poder del nivel central al regional"¹³. Carlos Monge, al estudiar el caso de Cusco, constata la existencia de un movimiento regional popular pero, al mismo tiempo, fija sus límites "en tanto movimiento regional, se careció de un programa y de una estrategia que precise una alternativa para el desarrollo regional y que señale qué rol le cabe a cada quién en ese desarrollo [] el desarrollo de estas alternativas no ha estado en el centro de la preocupación de los sectores sociales locales interesados en la regionalización"¹⁴

9 Entrevista B, 27 1 89

10 *El Comercio*, 3 3 87

11 *Regionalización e identidad nacional* CEPAR, Lima 1988 p 74

12 "La viabilidad de los Gobiernos Regionales en el Perú" *Debate*, Nº10, Lima 1981, p 56

13 "Regionalización. La rutina o la estrategia" *Debate* Nº40, Lima, 1986, p 45

14 Cusco "Regionalización y desarrollo regional" *Debate Agrario*, Nº3, Lima, 1988, p 110

Circunscritos a una élite burocrática local o representantes de las acaso no tan numerosas fuerzas sociales organizadas en el nivel local, los movimientos generados en provincias a propósito de la regionalización parecen haber puesto en evidencia el mal que la propia descentralización quiere resolver la falta de "una identidad regional madura"¹⁵

En términos más concretos, hay un segundo aspecto de estos movimientos que importa destacar cuales fuesen su representatividad y sus limitaciones, ninguno de los movimientos que se formaron lograron impedir la aprobación de la demarcación regional dispuesta en la Presidencia de la República y contra la cual se oponían. Las modificaciones introducidas en el Parlamento a la propuesta global del Poder Ejecutivo no correspondieron a las demandas manifestadas localmente

Aprobada la demarcación regional por el Parlamento, legalmente estaba previsto un procedimiento para modificar, mediante pronunciamiento popular, la demarcación dispuesta por la ley de creación de la región. La ley 24872 detalló, en junio de 1988, el procedimiento para el pronunciamiento popular sobre la demarcación, establecido por el artículo 260 de la Constitución. En el texto legal se facultó a "La población departamental, provincial o distrital" a "solicitar pronunciarse para pertenecer a otra región contigua, rechazando su anterior circunscripción". El requisito exigido por la misma ley para tal solicitud fue "el respaldo de no menos del 20% de la población electoral inscrita en la provincia [] y del 40% en el caso de los distritos solicitantes". Se dispuso, asimismo, que el Jurado Nacional de Elecciones proveyera gratuitamente formularios especiales para este efecto y, luego, "deberá verificar la autenticidad de las inscripciones". Debe anotarse que, una vez más, los plazos previstos por la ley para solicitar la consulta popular fueron sumamente estrechos: sesenta días desde la publicación de la ley, en el caso de regiones creadas con anterioridad a ella, y noventa días desde la aprobación de la ley de creación regional, en los casos futuros.

La información recogida en el Jurado Nacional de Elecciones indica que el trámite, en los términos dispuestos por el texto legal reseñado, no fue seguido en ningún caso. Concretamente, el Jurado Nacional de Elecciones no proveyó los formularios para el efecto ni verificó firma alguna¹⁶. Ello no obstante, el 3 de julio de 1989 el presidente García anunció la convocatoria a consulta popular en seis provincias y nueve distritos, mediante resoluciones supremas que al día siguiente fueron publicadas en el diario oficial.

Si la información facilitada por el secretario general del Jurado Nacional de Elecciones fuera exacta, las resoluciones se habrían sustentado en una interpretación de la ley 25012, promulgada en febrero de 1989, que ordenó

15 TAMAYO HERRERA José. *Regionalización e identidad nacional*. Centro de Estudios País y Región, Lima, 1988.

16 Entrevista con Oswaldo Corpancho, secretario general del Jurado Nacional de Elecciones. 11.7.89. Ese mismo día, el ministro de Justicia, César Delgado Barreto, fue consultado por el autor y manifestó tener entendido que el Jurado sí había verificado la existencia de las firmas que fueron recibidas por la Presidencia de la República en papeles simples.

“que las objeciones [a la demarcación regional aprobada por el Parlamento] sean presentadas por el Concejo Distrital interesado o por la mitad más uno de los Concejos Distritales de la Provincia solicitante, incluyendo a su Concejo Provincial y, siempre y cuando dicho número de Concejos representen la mayoría de la población afectada” La interpretación de este dispositivo, hecha en el propio Jurado Nacional de Elecciones —pero a todas luces equivocada—, sostiene que esta norma eliminó el requisito del respaldo ciudadano a la solicitud, dejando la iniciativa de la misma en los concejos municipales. Si la convocatoria a consulta popular se hubiese efectuado con base en solicitudes planteadas por los concejos municipales —que en el texto legal recién citado eran designados apenas para canalizar la solicitud de la población—, a las cuales no se hubiera exigido el respaldo de las firmas ciudadanas exigidas por la ley 24872, estaríamos ante un nuevo caso de suplantación de la voluntad popular. Aunque es grave el caso, constituiría una réplica de lo hecho antes, para conferir iniciativa de creación regional a los concejos, según hemos examinado.

La manipulación política, en este caso, habría sido revestida de una irregularidad formal enorme en las resoluciones que convocan a consulta popular —así como en aquella que deniega la consulta a otras seis provincias— se incluye entre los considerandos el siguiente “Estando a lo informado por el Jurado Nacional de Elecciones sobre [] las solicitudes”, siendo así que la existencia de tal informe es negada por un vocero oficial del organismo. Si, en efecto, no hubiese existido el informe del Jurado, las resoluciones supremas de convocatoria serían nulas.

Sea como fuere el detalle incidental en torno a la convocatoria a consulta popular en algunas provincias, la falta de participación popular —primer rasgo del proceso de regionalización, que aquí se analiza— parece haber sido alimentada desde dos importantes vertientes. De una parte, la falta de voluntad política para alentar tal participación, característica que trasciende el marco de un gobierno u otro para signar el régimen político peruano. En él, haya o no elecciones periódicas, quien gobierna entiende su tarea como una que no requiere apoyarse de manera sistemática en el concurso activo de la ciudadanía. Y la elección popular es considerada —como varios analistas han señalado— como un cheque en blanco otorgado a Ejecutivo y legisladores para proceder según su criterio, quien no esté satisfecho con los resultados, podrá cambiar su voto en la elección siguiente, según esta actitud de nuestra cultura política. El segundo factor, como se ha sugerido antes, es la debilidad de los movimientos regionales mismos que, sobre todo, han logrado cuajar como aglutinadores de protesta, pero no parecen tener aún iniciativa y fuerza para sustentar propuestas que den contenido a su participación. Uno y otro elemento juegan roles complementarios en la carencia de participación popular que es posible constatar en lo que lleva de recorrido el proceso de regionalización.

II

El segundo aspecto que vale la pena abordar en el análisis del proceso de demarcación es el juego de intereses políticos de corto plazo. Un aspecto de ello ha sido ya ilustrado: la decisión presidencial de impulsar en plazos perentorios y a marcha forzada la regionalización parece explicarse en la necesidad de presentarla, al término del período (julio de 1990), como un logro alcanzado plenamente. En este mismo nivel, parecen originarse algunos rasgos del modelo regional: 1) la renuncia a las macrorregiones (criterio según el cual las regiones deberían ser cuatro o cinco) y la adopción legal del número no mayor de doce, tendrían que ver con el temor a que regiones grandes pudiesen propiciar una desestabilización del gobierno central; 2) el criterio del Plan Nacional de Regionalización de crear regiones reuniendo departamentos, sin resolver de partida la irracionalidad de la pertenencia de ciertas provincias a departamentos (y ahora regiones) con los cuales no tienen vínculos sólidos, busca no alterar bases políticas existentes¹⁷.

Pero quizá es en el Parlamento donde este juego de intereses políticos menudos se reveló más profundamente. En 1983 el Congreso recibió del Ejecutivo, encabezado por el presidente Fernando Belaúnde, un Plan Nacional de Regionalización, que implicaba tomar decisión sobre la demarcación. Se devolvió al Ejecutivo el Plan y sólo se aprobó el Plan vigente cuando éste (el Ejecutivo) renunció a resolver el asunto demarcatorio, remitiéndolo a una Ley de Bases —no prevista por la Constitución— que, en el momento de ser aprobada por el Parlamento siguiente, contuvo sólo el número máximo de regiones (doce), dejando sin resolver cuáles serían ni, menos aún, sus límites.

Esta renuencia del Parlamento a encarar la regionalización ha provocado un problema de plazos, que ahora sitúa el proceso en una condición nebulosa. La Constitución dispone crear las regiones en un plazo de cuatro años, contados a partir de la aprobación del Plan Nacional de Regionalización promulgado el 20 de junio de 1984. Como a mediados de 1988, oportunidad legal de vencimiento del plazo, las regiones no estaban creadas, el Congreso ha “interpretado” que el plazo constitucional debe entenderse que corre desde la entrada en vigencia de la Ley de Bases, instrumento legal no previsto por la Constitución y que, según los parlamentarios, completa el Plan Nacional. En virtud de ello, el nuevo plazo vence en abril de 1991.

En marzo de 1989 concluyó la segunda legislatura extraordinaria convocada por el presidente de la república para crear las regiones pendientes, exclusivamente. Al terminar, varias regiones no han sido creadas, la ley de elecciones regionales tampoco ha sido aprobada y la ampliación del plazo —vía interpretación— deja abierta la posibilidad de que sea el

17 Entrevista B, 27 I 89

próximo Parlamento— a ser elegido en marzo de 1990 y que debe entrar en funciones en julio de ese mismo año— el que concluya el proceso de creación regional

En el retraso evidente del Parlamento en crear las regiones pueden mediar, ciertamente, razones vinculadas a la ineficiencia de esta institución. Complementariamente, el estudio de la documentación parlamentaria que sustenta la creación de las primeras seis regiones no lleva a pensar que la demora se explica por el interés o el esfuerzo en recabar elementos de juicio, por el contrario, el caso de la región Inca —cuyo debate en el Senado, el miércoles 7 de setiembre de 1988, pudo ser analizado en detalle— sugiere la falta de elementos de juicio y de profundidad en la discusión en torno a la creación de una región

De otro lado, diversas fuentes coinciden en afirmar que en el Parlamento hay motivaciones muy específicas, vinculadas a los intereses de los parlamentarios en su propia carrera política

En el caso de los diputados, “hay el temor a perder fuerza electoral”¹⁸, puesto que al incorporarse el departamento por el cual fueron elegidos a una región, de una dimensión mayor, el político profesional queda enfrentado a una base social más amplia, respecto a la cual tiene que comenzar un nuevo trabajo para sustentarse como parlamentario. Es totalmente congruente con esta preocupación el que los diputados estuvieran entre quienes “azuzaban la consigna” de convertir a su departamento en región¹⁹. Aparentemente, tal actitud ha atravesado las diferencias partidarias²⁰. Como hemos visto, similares intereses existían —si bien con otras motivaciones— en las élites locales, de ahí que aquellos que Tamayo llama los “caciques burocráticos” probablemente encontraran apoyo firme en los temores de los diputados del respectivo departamento

El caso de los senadores es aún más revelador. La Constitución dispone que los senadores serán elegidos en distrito electoral nacional mientras no se hubiesen creado las regiones, constituidas éstas, los senadores serán regionales. Los actuales senadores ven con preocupación la entrada en vigencia de tal mandato constitucional, dado que para volver al Senado tendrían que contar con una base de apoyo electoral regional. Tal requisito no parece estar al alcance de la mayoría de ellos, figuras de repercusión nacional, si intentasen competir para ser electos en su mejor plaza electoral —la ciudad de Lima—, los sesenta senadores se enfrentarían entre ellos por cuatro o cinco curules. De ahí se explica, probablemente, que el mayor retraso en la creación de regiones se dé en el Senado

Cuando el diputado Zumaeta imputa a los senadores el interés de “mantener el distrito electoral único”²¹, cuenta con una prueba convincente. El 11 de diciembre de 1987 el Senado aprobó una modificación de la Constitución que dispone: “El Senado es elegido en Distrito Nacional

18 Entrevista con Cesar Zumaeta 23 2 89

19 *Ibidem*

20 Entrevista B, 27 1 89

21 Entrevista 23 2 89

Unico, de conformidad con la ley", con lo cual el mecanismo de elección actual se convertiría en permanente. Tal modificación constitucional fue llevada a la Cámara de Diputados el mismo día de su aprobación por el Senado, dispensándosele para ello de algunos trámites, pero los diputados no la han aprobado, debido a otra razón también correspondiente a sus intereses como políticos: dado el trabajo que como dirigentes políticos tienen los actuales diputados, cuando menos en parte del ámbito geográfico de las nuevas regiones, ellos tienen oportunidad de convertirse en senadores electos por las regiones²².

En virtud del bloqueo producido en Diputados a la modificación constitucional aprobada por el Senado, esta Cámara gestó, a mediados de 1988, la "interpretación" del plazo constitucional de cuatro años para crear las regiones, que lo prorroga hasta 1991. De esto se deriva una consecuencia concreta: si a fines de 1989 —cuando debe convocarse a elecciones presidenciales y parlamentarias para marzo de 1990— no se hubiesen creado todas las regiones, los senadores tendrían que ser elegidos en distrito electoral único, que es la modalidad conveniente para sus actuales integrantes.

III

Postergada la demarcación de las regiones faltantes y, en consecuencia, la puesta en marcha de las regiones ya creadas, a mediados de 1989 la regionalización permanece al lado de otras incumplidas promesas constitucionales. En este caso, una cuya postergación mantiene el centralismo y prorroga males de los cuales el campo es principal víctima.

Es posible adelantar que, así las cosas, la regionalización queda librada a la suerte de lo que ocurra en el escenario electoral de 1990. Si las izquierdas tomaran el control del gobierno, la regionalización (con el apoyo del APRA) figuraría en un lugar destacado de la agenda política, según se desprende de los planteamientos programáticos del frente izquierdista²³. Si, por el contrario —y como hoy aparece probable—, las derechas ganasen las elecciones generales, el tema sería preterido. Así lo anuncian los duros ataques enfilados contra la regionalización por los voceros de Acción Popular y, sobre todo, del Partido Popular Cristiano a propósito de la convocatoria a dos legislaturas extraordinarias en 1989, con el exclusivo objeto de concluir la creación de regiones. Y esto, pese a que en el FREDEMO hay varias personalidades destacadas que favorecen una forma radical de regionalización²⁴.

Tal alineamiento político respecto a la regionalización parece corresponder a, cuando menos, dos factores. De una parte —y pese a esfuerzos que

22 *Ibidem*.

23 PÁRARA, Luis. *La Izquierda Unida en la escena pública*. CEDYS/ Fundación F. Ebert. Lima, 1989.

24 Véase, en particular, los diversos artículos publicados sobre el tema por Luis Bustamante, del Movimiento "Libertad", y por Jaime de Althaus, directivo de Acción Popular.

se han expresado sobre todo en el Movimiento "Libertad"—, en las derechas prevalece una resistencia al cambio, resultan, así, objetivamente conservadoras el cje que cruza sus propuestas es una poco imaginativa vuelta atrás, entendida como recobrar un país que se les ha ido de las manos, en contraste, las izquierdas no se hallan atadas a la hora de admitir planes que implican replanteamientos profundos del orden tradicional. Pero hay un segundo factor que acaso tenga aún más peso en estas diferentes actitudes mientras los partidos políticos de derecha tienen su principal base política en Lima, las izquierdas y el APRA cuentan con un apoyo significativo en las provincias, hecho que las ha convertido en mejores vehículos de la demanda descentralista. De la confluencia de ambos factores surgen nítidamente las posiciones para Acción Popular y el Partido Popular Cristiano la regionalización es un asunto programático descuidado, y su discurso en torno a él resulta dedicado a prevenir un posible caos, para las izquierdas, incluidas sus diversas tendencias, las regiones son asunto de interés preferente dentro de su propuesta para transformar el país.

Si, a partir de un triunfo electoral del FREDEMO en 1990, ocurre con las regiones lo que antes ocurrió con otros ensayos descentralizadores²⁵, la acelerada decadencia que atraviesa el país resultará alimentada de manera importante. En particular, el campo verá escapar la mayor oportunidad que hubo en la historia nacional de alterar una relación de poder que le ha resultado escandalosamente desfavorable. Y en ese escenario, por cierto, la violencia conservará un lugar privilegiado.

25 Cf. CARAVEDO Baltazar *Descentralismo y democracia* (2a edición) GREDES, Lima, 1988.

Nelson Manrique

CLORINDA MATTO Y EL NACIMIENTO DEL INDIGENISMO LITERARIO

(*Aves sin nido*, cien años después)

El año 1889 fue lanzado al mercado *Aves sin nido*, la primera novela de Clorinda Matto. Cuando la autora entregó el libro a la imprenta era consciente de que desafiaba a la conservadora sociedad peruana de fines del siglo XIX, pero debió pensar que su firme prestigio —ya era una figura reconocida en los medios literarios limeños— la defendería de las reacciones adversas. Es seguro, sin embargo, que no imaginó que un año después su libro sería quemado en las plazas públicas, que ella sería excomulgada por la Iglesia, que amenazó con la misma pena a quienes leyeran —e incluso tuvieran— la novela, que, a raíz de este incidente, su casa y la imprenta de su hermano —quien estuvo en peligro de muerte— sería saqueada y arrasada por una turba, años después, y que ella tendría que acogerse a un largo exilio, en Argentina, que se prolongaría hasta su muerte, en 1909.

La reacción de la Iglesia es comprensible. Ya en la primera página de su novela, Clorinda Matto manifestaba su esperanza de que ella contribuyera a que se reconociera “la necesidad del matrimonio de los curas como una exigencia social” (p. 9).¹ Y la descripción de la vida sexual de los párrocos de los pueblos serranos —por lo demás, exacta, a juzgar por numerosos testimonios históricos— dejaba malparado uno de los pilares fundamentales de la estructura: el celibato eclesiástico.

Pero *Aves sin nido* mereció también múltiples reconocimientos: una nueva edición en Argentina, el mismo año de 1889, otra en España, e incluso la traducción al inglés y su publicación en Londres, en 1904. Aún más importante: la obra se reeditaría repetidas veces durante el siglo XX, y aseguraría a Clorinda Matto un lugar decisivo en la historia de la literatura peruana y latinoamericana, como la fundadora de un género que tendría una larga, vigorosa y fructífera existencia: la novela indigenista. Para Concha Meléndez, *Aves sin nido* es la única “novela indianista de reivindicación

1 Para las referencias a *Aves sin nido* he utilizado la versión de Ediciones PEISA, Lima, 1973.

social", y por ello constituye "la transición hacia la mayor parte de la novelística posterior a 1890" Afida Cometta Manzoni va más allá "La aparición de *Aves sin nido* () tiene para la literatura del continente que se refiere al indio, una importancia extraordinaria La audacia con que esta escritora presenta el problema de la vida oprobiosa que grandes masas humanas llevan en América, produce una fuerte conmoción en la literatura de la época y su ejemplo quedará como bandera que generaciones posteriores sabrán enarbolar con el mismo vigor y la misma valentía, creando una corriente literaria que hará escuela muy fácilmente en aquellos países que cuentan con una población indígena considerable"²

En el *proemio*, con que el libro se abre, Clorinda Matto lo definió como una *novela de costumbres*, explicando la función social que, desde su punto de vista, debía cumplir el género "la novela tiene que ser la fotografía que estereotipe los vicios y las virtudes de un pueblo, con la consiguiente moraleja correctiva para aquellos y el homenaje de admiración para éstas" (p. 9) Están transparentemente expuestos, desde el inicio, dos de los parámetros fundamentales sobre los que la obra estaba organizada por una parte, es una novela de tesis, por otra, se trata de una novela realista, aunque en su estilo subsistan abundantes pervivencias románticas

UN LIBRO Y SU EPOCA

Puede llamar la atención que fuera una mujer quien escribiera una novela que escandalizó a su época, que sacudió a la Iglesia y le valió el anatema, que se atrevió a llevar la denuncia, particularmente contra la conducta de los clérigos serranos, hasta los niveles a los que ningún autor se había atrevido antes en el Perú Pero, siendo su caso único y extraordinario, conviene saber que la sociedad limeña de la época había creado, en alguna medida, las condiciones que hacían esta obra posible Por una parte, existía una activa vida intelectual en la Lima finisecular, animada por las *veladas literarias*, que con éxito habíanse convertido, desde una década atrás, en centros de discusión de las nuevas ideas, de estímulo para los creadores, tanto los noveles cuanto los consagrados, de presentación de las nuevas obras, y de circulación de las novedades ideológicas importadas de allende los mares

En vísperas de la guerra con Chile, la tertulia literaria de Juana Manuela Gorriti, una vigorosa escritora argentina radicada en el Perú, cumplía un papel decisivo de animación cultural en la capital Allí recibió Clorinda Matto su coronación literaria, durante un corto viaje realizado con su esposo

2 Citado en CORNEJO POLAR, Antonio *La novela peruana Sieta estudios* Editorial Horizonte, Lima, 1977, p. 30 Sobre la importancia de la novela indigenista, Cornejo Polar afirma "Es una materia doblemente atractiva De una parte la novela indigenista es el género que define mejor —por su persistencia importancia y variedad— las peculiaridades del indigenismo como totalidad de otra parte las nutridas pero confusas relaciones entre la novela indigenista y la sociedad peruana determinan que el examen de la articulación entre una y otra sea extraordinariamente esclarecedor de los vínculos que engarzan el plano de la producción literaria con el proceso histórico de la sociedad nacional Es, podria decirse un caso ejemplar" CORNEJO POLAR, Antonio *Literatura y sociedad en el Peru La novela indigenista* Editora Lasontay, Lima, 1980, p. VI

a Lima, en febrero de 1877, con la presencia de lo más graneado de la intelectualidad capitalina Ricardo Palma, Mercedes Cabello de Carbonera, Acisclo Villarán, Abelardo Gamarra, la citada J M Gorriti, para sólo nombrar a los más conocidos

Luego de su definitivo traslado a Lima, en 1886, Clorinda Matto se incorporó al *Ateneo de Lima* y, entre las dos asociaciones rivales en las que estaban divididos los literatos en la posguerra —el *Club Literario* y el *Círculo Literario*— optó por este último, al que también estaba afiliada Mercedes Cabello de Carbonera, la otra gran fundadora de la novelística peruana, y que presidía Manuel González Prada, quien había fijado a su institución la meta de “convertirse en el partido radical de nuestra literatura” Un año después, siendo una figura literaria plenamente reconocida, Clorinda Matto organizó también un salón literario en su casa Para entonces todas las revistas literarias acogían su producción, y fue nombrada directora de la revista *El Perú Ilustrado*, “la más alta tribuna literaria de Lima”³ “No se registra en nuestra historia literaria —ha escrito Luis Alberto Sánchez—, caso de tan rápido triunfo de una escritora provinciana hasta que no aparece Clorinda Matto”⁴ La carrera de doña Clorinda estaba en la cúspide cuando sobrevino su excomunión

Pero el ambiente intelectual limeño no era importante sólo por la presencia de revistas, asociaciones y animados círculos de debate literario La debacle de la guerra con Chile provocó la primera reacción de crítica orgánica contra el orden social sobre el que se había fundado la República, la obra de Manuel González Prada, su célebre discurso del Teatro Politeama, que terminaba con la lapidaria sentencia “¡Los viejos a la tumba y los jóvenes a la obra!”, data de 1888 En el mismo discurso se encuentra una crucial proposición, que fundaría una perspectiva radicalmente nueva en el planteamiento de la cuestión nacional en el Perú “no forman el verdadero Perú las agrupaciones de criollos y extranjeros que habitan la faja de tierra situada entre el Pacífico y los Andes, la nación está formada por la muchedumbre de indios diseminados en la banda oriental de la cordillera”⁵ Aunque en este texto la alternativa de “redención” de la raza indígena está formulada en términos de su salvación vía la educación (perspectiva que suscribe también la novela de Clorinda Matto), en el ensayo “Nuestros indios”, incluido en la segunda edición de *Horas de lucha*, de 1904, que es señalado, con justicia, como el punto de partida para el definitivo replanteamiento de la cuestión en su acepción moderna, se señalará certeramente la naturaleza socio-política del problema Como Mariátegui lo señalará, la obra de González Prada marcaría el inicio de una nueva etapa en la historia de la literatura peruana Hay consenso entre los críticos en relación a la honda influencia que tuvo González Prada sobre la producción literaria de Clorinda Matto

3 SANCHEZ Luis Alberto *La literatura peruana Derrotero para una historia cultural del Perú*, T III Ediciones de Ediventas S A, Lima, 1965, p 1,108

4 *Ibidem*

5 GONZÁLEZ PRADA, Manuel *Páginas Libres* Ediciones PEISA, Lima, s/f, p 65

No basta, sin embargo, con el fermento de nuevas ideas para que una literatura florezca, se necesitan, también, lectores. Existía un dinámico mercado para los nuevos libros en Lima. Ello explica que a *Aves sin nido* le siguieran después otras dos novelas de Clorinda Matto: *Indole* (1890) y *Herencia* (1895), así como una abundante producción ensayística, en la que la escritora se aventuró por los dominios de la biografía histórica, las tradiciones en la línea de Palma—quien fue su padrino literario en el género y que generosamente la consideraba “su mejor discípula”—, apuntes de viaje, e incluso la creación de una obra teatral: *Himnacc Súmac*.

Pero aún más extraordinario es que, por la misma época, el grueso de la producción novelística peruana fuera obra de mujeres, cuya gravitación intelectual era grande. Mercedes Cabello de Carbonera, por ejemplo, de producción contemporánea a la de Clorinda Matto, ha sido señalada por Luis Alberto Sánchez como la fundadora de la novela realista peruana, en su obra abordó predominantemente temas urbanos y políticos. Ella publicó cinco novelas entre 1886 y 1892.

Extraña y apasionante sociedad la Lima de la última década del XIX: una capital profundamente traumatizada por la derrota en la guerra con Chile y la ulterior ocupación de la capital por las fuerzas invasoras durante tres años, hundida por la crisis económica y el colapso de las finanzas públicas, derivado del conflicto internacional y la guerra civil que le siguió, donde los derechos civiles eran continuamente conculcados por el Segundo Militarismo—el de Andrés Bello Cáceres y los hombres de La Breña—, y donde las mujeres no tenían derechos reconocidos, salvo el de cuidar del hogar—su “dominio natural”—, donde debían ejercer su santa misión, la de velar por la crianza de los hijos y la honra y el bienestar del marido. Pero también una sociedad donde algunas mujeres excepcionales llegaron a alcanzar tan determinante influencia intelectual, que se proyectaría más allá de Lima: en 1892 se publicó, en Arequipa, *Jorge o el hijo del pueblo*, novela de María Nieves Bustamante, inspirada en el levantamiento de Arequipa de 1856-58 contra Castilla, y un año después Margarita Praxedes Muñoz publicaría, en Santiago, la “novela sociológica” *La evolución de Paulina*, una exposición razonada de la doctrina comtiana⁶. Sin embargo, el precio que las precursoras literarias debieron pagar fue muy elevado. Clorinda Matto la excomunión y el final exilio, mientras que la sistemática persecución y los ataques que sufriera Mercedes Cabello jugaron un papel determinante en el desarrollo de su progresiva locura y el triste abandono en que terminó sus días, confinada en un manicomio.

LA FORMACION DE UNA ESCRITORA

La vigencia de la novela de Clorinda Matto, denostada por la Iglesia y el gamonalismo, a los cuales atacara frontalmente, fue también perjudicada en alguna medida por los juicios desfavorables que sobre ella vertieran José

6 BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*, T VII. Editorial Universitaria, Lima, 1983, p. 267.

de la Riva Agüero y Ventura García Calderón⁷ Marátegui, por su parte, pese a otorgar un papel central al indigenismo en el desarrollo de las ideas en el Perú, no la tomó en cuenta en "El proceso de la literatura", de los 7 ensayos. Pero más allá del debate sobre sus méritos literarios, *Aves sin nido* nos interesa, sobre todo, como un hecho sociológico. ¿cuánto puede enseñarnos sobre la sociedad serrana cuya trama pretendía reconstruir? ¿Qué nos puede decir la vida de la autora sobre la sociedad peruana de hace cien años? Y ¿en qué medida lo que la obra dice, y lo que calla, puede arrojar luz sobre los problemas que hoy confronta la sociedad peruana?

Empecemos por los datos biográficos. Clorinda Matto nació en el Cusco el 11 de noviembre de 1852. Fue hija de Ramón Mato y Torres y Grimanese Concepción Usandivares. En su partida de bautismo figura con el nombre de Grimanese Martina, y el Mato paterno se transformó en *Matto* cuando emprendió su carrera literaria⁸. Durante su infancia su familia alternó estancias en la ciudad del Cusco y en la hacienda paterna, *Paullo Chuco*, situada en la provincia de Calca. La madre de Clorinda falleció cuando ella tenía apenas diez años. La futura escritora pasó escasos años ligada a la hacienda, pues luego marchó a la escuela y ello marcó su virtualmente definitiva desvinculación con la heredad paterna, pues no tuvo participación posterior en la propiedad de la citada hacienda, que fue legada por su padre a los hijos de su segundo matrimonio.

Clorinda estudió en el Colegio Nuestra Señora de las Mercedes (posteriormente Colegio Nacional de Educandas), donde figuró como alumna gratuita, becaria por la provincia de Acomayo. Sus estudios concluyeron cuando cumplió los dieciséis años, dedicándose después a las labores domésticas en la casa paterna, durante los tres años siguientes.

En 1871 —Clorinda tenía ya diecinueve años— se casó con el súbdito inglés José Turner, minero de escasa fortuna, propietario de una casa en la plaza principal del pueblo de Tinta, con jardín, huertas y corral, y una tienda añeja —que constituía su mayor preocupación—, un molino harinero en Pampamarca y algunos cortos terrenos en el mismo pueblo de Tinta (ver anexo). No se trataba, pues, de un terrateniente ni de un rentista, Turner se ganaba la vida sobre todo como comerciante, aun cuando alguna vez ejerciera otras actividades, como la de receptor de la oficina de correos⁹.

Durante la década siguiente los esposos Turner fijaron su residencia en Tinta, lugar que sólo abandonaban eventualmente por cortos períodos,

7 Tal vez si nuestra compatriota hubiera continuado ensayándose en el difícil arte del novelista, si se hubiera dedicado a él asiduamente, habríamos llegado a adueñarse de sus secretos y habríamos podido entonces escribir la *novela de la Sierra*, la novela regional, y ser algo así como un Pereda en pequeño. Pero las que ha publicado hasta ahora no pasan de tentativas. RIVA AGÜERO, José de la *Caracter de la literatura del Perú independiente*. PUC, Obras completas, T1 Lima 1962 p. 256.

8 CUADROS Manuel E. *Paisaje y obra: mujer e historia. Clorinda Matto de Turner*. Editorial H G Rozas, Cusco, 1949 pp. 132-133. En los documentos mercantiles suscritos en los años previos a su viaje a Arequipa aun continúa firmando Clorinda Mato.

9 He desarrollado una primera aproximación a este período de la vida de los Turner - Matto en mi libro *Yawar mayu. Sociedades terratenientes serranas*. Coedición IFEA—DESCO Lima 1988 pp. 125-133. Para las fuentes no citadas en el presente artículo remito al libro mencionado.

como ocurrió cuando viajaron a Lima en 1877, donde Clorinda recibió el homenaje de los literatos de la capital, al que aludimos páginas atrás. En Tinta fueron redactadas las *Tradiciones cuzqueñas*, sus textos literarios iniciales, editados originalmente en periódicos, que le abrieron las puertas del ambiente cultural de Arequipa y Lima. Horacio Villanueva Urteaga ha demostrado que la fuente principal de éstas fueron los *Anales del Cuzco*, de Diego Esquivel y Navía, mientras que la propia autora señala como su modelo literario a Ricardo Palma, el autor de las célebres *Tradiciones Peruanas*, quien redactó un prólogo para la edición de la primera serie de las *Tradiciones* de la novel escritora, publicada en Arequipa, en 1884. La segunda se publicaría en Lima, dos años después.

Clorinda Matto enviudó en 1881. En lo inmediato tendría que hacer frente a la apurada situación económica en la que la había dejado el fallecimiento de su consorte. Doña Clorinda realizó un inventario de sus negocios, en marzo de 1881, que aporta importante información sobre las actividades que ambos desarrollaron durante la década transcurrida en Tinta. Este inventario se hizo a solicitud y en presencia del inglés Guillermo Ricketts, “segundo jefe y representante de la casa mercantil de los Señores Stafford y Compañía”, de Arequipa. Ricketts viajó a Tinta especialmente para realizar esta diligencia, “a conciencia de haber fallecido Don José Turner () quien manejaba nuestros capitales en la cantidad de 52,000 80 soles”. Se efectuó un balance de las existencias del establecimiento y se encontró un haber de 32,234 60 soles en mercaderías, bienes raíces, expedientes de giro, documentos sueltos y obligaciones por cobrar. De estas últimas, 4,544 soles correspondían a contratos de lana. Estas existencias, según Ricketts, “no cubrían ni la mitad” del crédito que Turner tenía y que había declarado preferencial en su testamento. Ricketts decidió recoger todo con acuerdo de la viuda de Turner, a quien exoneró de toda responsabilidad ulterior, dejándole bajo inventario los bienes del establecimiento, “para que los continúe administrando”, asegurándole la preferencia si la casa Stafford decidía enajenarlos. Clorinda Matto se comprometió a administrar los bienes, “sin expensas de ninguna clase”, hipotecando “su persona y bienes habidos y por haber” para garantizar el cumplimiento del convenio¹⁰.

Como es evidente, la transacción con Ricketts dejaba a Clorinda Matto virtualmente en la indigencia, y reducida a la condición de simple trabajadora gratuita de la casa Stafford. De haberse conformado con esta situación, probablemente ella no hubiese salido nunca de Tinta, no habría desarrollado su exitosa carrera periodística en Arequipa, ni se hubiera producido el viaje a Lima, ni la consagración literaria, ni *Aves sin nido*. Pero en cuanto se recuperó del golpe sufrido empezaron a revelarse sus hasta entonces insospechables dotes de empresaria, que le permitirían, en los años siguientes, no solamente salir de las deudas, sino ganar su independencia económica y dedicarse de lleno a la literatura.

10 Archivo Departamental del Cuzco. Archivo del Escribano Público Pedro Sahuaraura Inca. Escrituras Públicas 1880-1881. Sicuani, 26 de marzo de 1881. ff. 148v-150v.

Clorinda Matto decidió viajar a Arequipa para revisar la transacción suscrita con Ricketts, y el 17 de mayo firmó un nuevo contrato con Alejandro Hartley, "jefe representante de la Casa de Comercio de los Srs Jorge Stafford y Cía", que declaraba anulado el contrato firmado en Tinta¹¹. De acuerdo al nuevo convenio que entonces registraron, Clorinda Matto se comprometió a pagar a la Casa Stafford la suma de ocho mil soles, en el plazo de un año, "en plata sellada y no en papel fiscal u otro signo" (conviene recordar que desde enero de ese año Lima estaba ocupada por el ejército chileno y la quiebra de la economía peruana había provocado una inflación galopante), en dos entregas, "con cuyas partidas —continúa el documento— quedará cancelado el crédito que la expresada casa tiene por mayor suma contra la testamentaría de mi finado esposo". Asimismo, ella se comprometía a presentar un fiador mancomunado que garantizara su deuda en los siguientes treinta días, y a entenderse en adelante con los acreedores del negocio. Quedaban vigentes todos los documentos que acreditaban la deuda de su finado esposo y la hipoteca que éste contrajera el 9 de abril de 1878 sobre todos sus bienes, "habidos y por haber" (ver anexo). "Mientras se realiza el pago de los ocho mil soles —seguimos glosando el contrato acordado con Hartley—, la señora viuda de Turner ocupará la casa de Tinta a nombre y en representación de Jorge Stafford y Cía, a quienes les pertenece, obligándose a conservarla en el mismo estado que la ha recibido a la muerte de su esposo". Quedaba establecido que el crédito que la casa Stafford tenía contra Turner ascendía "a 52,139 80 plata por lo principal", según cuenta corriente de fecha 1° de agosto de 1880, aprobada por el mismo. Se establecía, asimismo, que "toda la lana existente a la muerte el señor Turner en Tinta, está considerada en la citada cuenta corriente, siendo de la pertenencia de ellos toda la lana que quede en Tinta por remitir, correspondiente a los 180 quintales que el finado indicó tener existentes el 31 de diciembre del último año"¹² (el subrayado es nuestro).

De este documento se deduce que ni la casa que Clorinda Matto ocupaba en Tinta era ya de su propiedad, pero la transacción suscrita en Arequipa abría la posibilidad de liquidar la abrumadora dependencia en la que había quedado frente a la casa Stafford, y, con ella, la de abandonar Tinta. Pero la condición para que este proyecto se realizase pasaba, primero, por reunir el dinero necesario para pagar la deuda contraída. Entonces empezó realmente su actividad empresarial. De esta época de la vida de la futura novelista, Elvira García y García ha escrito "Clorinda Matto fue la mujer valerosa que supo hacer frente al trabajo cuando su viudedad le presentó el alarmante cuadro de ser la heredera de una fortuna quebrantada y que exigía supremos esfuerzos para salvar lo que fuera posible. La primera parte de su nueva vida de sacrificios significó su traslación al pueblo de Tinta, donde tuvo que ponerse al frente de la casa de comercio que allí poseía. Desde este momento la literata se transformó en la cajera y tenedora de libros, y lo hizo

11 Archivo Departamental de Arequipa. Escribano Público Isidoro Cárdenas, Arequipa 1880-1885, ff 135-137.

12 *Ibidem*.

con tino y discreción tan grandes que la situación de la casa fue mejorando sensiblemente y comenzó a redimir todas las deudas que sobre ella pesaban. Con este resurgimiento pudo extender el radio de su creatividad y estableció un molino primero de su clase y extendiendo su giro comercial hasta Bolivia¹³

Para comenzar, era necesario sanear los negocios, y Clorinda Matto dio amplios poderes a Daniel Araujo y Lorenzo Montoya para que se hicieran cargo de sus juicios y arreglos legales y extralegales, "como actor o como reo"¹⁴ En junio de 1881 celebró un contrato con Fortunato Unda para proseguir el negocio del molino que emprendiera su esposo en Mosocccillacta, y del que había pasado a ser propietaria. La sociedad era vitalicia, asumiendo Clorinda Matto el manejo de los libros y el nombramiento de los empleados, limitándose Unda a inspeccionar y vigilar el funcionamiento del negocio. La sociedad, empero, no duró tanto, pues apenas un año después Clorinda Matto compró a Unda su acción por 6,343 soles, pagaderos en tres cuotas. Reconoció "servidumbre perpetua de tránsito y camino, lo mismo que la del agua para el movimiento del molino"

Para abril del 83 su negocio giraba ya bajo la razón social "Viuda de Turner y hermano". Poco después se asoció con Manuel Pacheco, sobre la base de un convenio que había establecido con la casa comercial Otto Richter, de Arequipa. Pacheco debía trabajar "con todo el interés propio, y representar la casa en ausencia de la señora vda de Turner", a cambio recibiría la mitad de las ganancias netas. El convenio tenía una duración de cuatro años. Se iban creando ya las condiciones para abandonar Tinta. En agosto confirió un poder a Francisco Macciotti para que viera sus asuntos en la provincia de Canchis. El molino estaba funcionando, según se desprende de un poder que otorgó a Tomás Unda y Cedena para arreglar un contrato con Miguel E. Mendizábal, "sobre compra de trigos"

La última transacción registrada en torno a sus negocios de Tinta se realizó en 1886, cuando Clorinda Matto radicaba ya en Arequipa desde dos años atrás. Se trata de un poder que Francisco Macciotti, vecino de Pitumarca, otorgó a José Santos Talavera, vecino de Arequipa, "para que intervenga y arregle la traslación del crédito de la casa del Sr. D. Otto Ritter (sic) con doña Clorinda Matto de Turner, aceptándolo en mi favor, igualmente que las dependencias que tiene ésta con otras casas comerciales". Clorinda Matto transfería, así, sus negocios de Tinta. Aparentemente éste fue el final del capítulo de su vida dedicado al trabajo como eficiente empresaria, antes de abocarse por completo a la literatura.

A partir de 1884 Clorinda Matto radicó en Arequipa. En los dos años siguientes se dedicó al periodismo, llegando a ocupar el cargo de jefa de redacción del importante periódico *La Bolsa*. Liquidados finalmente sus negocios, decidió viajar a Lima, donde fue muy bien acogida por la gente

13 Citado en BASADRE Jorge *op. cit.*, p. 260

14 *Archivo Departamental del Cusco*. Archivo del Escribano Público Pedro Sahuaraura Inca, Escrituras Públicas 1880-1881. Sicuanu, 18 de junio de 1881 ff. 168-170. Las fuentes en las cuales se basa esta sección son las registradas en mi libro *Yawar mayu*, ya citado.

de letras El período de formación había pasado y, como lo hemos ya descrito, en 1889 salió publicada *Aves sin nido*

AVES SIN NIDO

Mucho se ha escrito sobre *Aves sin nido*, sus méritos y limitaciones. Formularemos un apretado resumen de los elementos fundamentales de su trama, para luego discutir algunos de los problemas históricos más sugerentes que plantea.

Fernando Marín, un joven minero, gerente y accionista de una importante sociedad, y su esposa Lucía (evidentes *alter ego* literarios de Clorinda Matto y su esposo) llegan a vivir a Killac, pequeño pueblo serrano arquetípico. La demanda de amparo que una infeliz familia indígena (los Yupanqui) implora a Lucía, hace que los Marín se vean envueltos en los graves conflictos lugareños. Los *notables* del pueblo temen por la amenaza que representa para sus privilegios, nacidos de la explotación de los indios, la intromisión de los forasteros. Fernando Marín va a reclamar al gobernador para que devuelvan a Juan Yupanqui a su menor hija, entregada para ser vendida a sus acreedores, a quienes, por un adelanto recibido de 10 pesos, el indígena debe 120 pesos en lana de alpaca. Marín se ofrece a cancelar la deuda. “¿No sabe usted que esa es costumbre y comercio lícito?” —le contesta el gobernador Sebastián Pancorvo— “Francamente yo le aconsejo a usted no apoyar a esos indios” (p. 34). En otra escena el gobernador contesta la súplica de caridad de Lucía diciéndole “Francamente, sepa usted señorita que la costumbre es ley, y que nadie nos sacará de nuestras costumbres” (p. 20). Ante esta amenaza, los *notables*, bajo la dirección del cura del lugar, el gobernador y miembros del poder judicial deciden organizar un complot para asesinar a los Marín. Para realizar sus malignos planes fingen el asalto de la iglesia de Killac por una cuadrilla de bandoleros que pretenden robar la imagen de la virgen, y azuzan a la muchedumbre enardecida para tomar por asalto la casa de los bondadosos forasteros, donde supuestamente se han refugiado los sacrílegos asaltantes. Los Marín se salvan de la muerte gracias a la providencial intervención de Manuel, noble joven estudiante de derecho que muy recientemente había retornado al pueblo. En la asonada mueren los Yupanqui —los indígenas a quienes Fernando y Lucía trataban de ayudar—, defendiendo a sus benefactores. Ellos dejan dos huérfanas, Margarita y Rosalía, a quienes los Marín deciden adoptar y llevar a Lima, auténtico *El Dorado* en la imaginación de los forasteros, a donde sueñan con viajar para establecerse.

Manuel se enamora profundamente de Margarita y es correspondido, por lo que sueña en convertirla en su esposa. Se interpone entre ellos, sin embargo, el hecho de que su supuesto padre sea el gobernador de Killac, uno de los matadores de los padres de su amada. Esta traba, empero, no parece insuperable, puesto que en realidad es otro el verdadero padre de Manuel, pero la revelación de este secreto familiar labrará su desdicha, y la de Margarita, cuando se descubre que tampoco ella es hija de Juan Yupanqui,

sino que ambos son hijos del mismo padre, el obispo Pedro Miranda y Claros. Se destruirán así las ilusiones de "aquellas tiernas *aves sin nido*" (p. 183)

Diversos críticos han reprochado el manifiesto maniqueísmo de *Aves sin nido*. Allí los buenos (los Marín, Manuel y Petronila —su madre— y los indios) son un immaculado dechado de todas las virtudes, mientras que los malos (y sobre todo el cura del pueblo, Pascual Vargas, cuya desordenada vida sexual, descrita con sombríos colores, fue una razón principal para el escándalo de la Iglesia) son la condensación de todos los defectos, vicios y maldad imaginables. La nobleza, simplicidad y mansedumbre de los infelices indígenas hacen aún más odiosa la brutal opresión y explotación a la que los someten los *notables*. Pero no se vislumbra ninguna alternativa para su desgraciada condición, excepto la salvación individual, mediante la providencial intervención de personas de buen corazón, ajenas al pueblo, y el abandono de su identidad como indios. Antonio Cornejo Polar ha captado muy agudamente la contradicción que subyace tras esta propuesta literaria: "en la ideología que subyace en *Aves sin nido* se produce una grave y paralizante contradicción. En efecto, si por una parte es evidente que se trata de una novela que ofrece una visión positiva del indio —es agradecido, valiente, austero, sus costumbres (de 'encantadora sencillez') contrastan con las perversiones de los 'notables', por otra, contradictoriamente, se establece la ineludible necesidad de transformarlo de acuerdo a los cánones de la 'civilización' y a las necesidades del 'progreso' nacional. Parece seguro que en la actitud de Clorinda Matto entran en conflicto dos esquemas interpretativos en el fondo inconciliables, la visión del indio como 'buen salvaje', como ser fundamentalmente bueno e inocente ('cuando hace algo malo' es obligado por la opresión, desesperado por los abusos'), visión obviamente endeudada con la tradición romántica, y, en el otro extremo, una posición de tinte positivista que no puede menos que condenar el atraso y el primitivismo de un pueblo que, como el indio, está lejos del ideal de modernidad. Por consiguiente, el elogio a la inocencia indígena es, al mismo tiempo, una suerte de elegía y de proclama —algo así como una tierna despedida de un mundo históricamente insostenible y una apasionada arenga para que ingrese a un nuevo nivel de desarrollo. Naturalmente, el camino propuesto es el de la educación."¹⁵

La otra gran crítica que se ha formulado a Clorinda Matto es que en su primera novela no incorpora, en su galería de los explotadores de los indios, a un personaje cuya ausencia es juzgada clave: el hacendado Jorge Basadre afirma que Clorinda Matto "no encara el significado negativo del latifundio () La autora de *Aves sin nido* ignora el problema de la tierra, la cuestión agraria"¹⁶. José Tamayo Herrera va más lejos en su cuestionamiento: "*Aves sin nido*, novela salida de un miembro de la clase que domina la tierra, es tan importante por lo que dice como por lo que calla. Nos muestra la ceguera a que puede llevar el autocengañio de una ideología, Clorinda, hija de

15 CORNEJO POLAR, Antonio. *La novela indigenista*, pp. 41-42.

16 BASADRE, Jorge. *op. cit.*, pp. 260-262.

terratenientes, percibe todo menos lo que es más obvio, la opresión que ella y su clase han ejercido alguna vez sobre su amado indio () ni la más avanzada e ilustrada cuzqueña de origen terrateniente es consciente de la dominación que ejerce sobre el indio. *Aves sin nido* podría, por eso, llamarse también la novela de la insensibilidad de una clase”¹⁷

La cuestión de la omisión de los terratenientes en *Aves sin nido* parece ser, pues, un dato crucial para la interpretación del cabal sentido de la novela. Trataremos de brindar una propuesta alternativa de interpretación de su significado.

EL MUNDO DE AVES SIN NIDO

En el *proemio* de *Aves sin nido*, Clorinda Matto afirma que su obra está basada en una fiel transcripción de la realidad, espera, por ello, convencer “Para manifestar esta esperanza —escribe— me inspiro en la exactitud con que he tomado mis cuadros, del natural, presentando al lector la copia para que él juzgue y falle” (p. 9). Inmediatamente después afirma que, llevada por su cariño a los indios, ha observado “durante quince años multitud de episodios” de su desgraciada vida (*idem*).

No existe ninguna duda acerca de que *Killac*, el escenario de *Aves sin nido*, es la versión literaria del pueblo de Tinta, donde Clorinda Matto radicó desde su matrimonio hasta abandonar el Cusco: los quince años de observaciones a los que alude en el *proemio* corresponden gruesamente a su estadía en esa localidad, entre 1871, fecha de su matrimonio con José Turner, y 1886, cuando, con la transferencia de sus últimos negocios, se desvinculó definitivamente de ella, para irse a radicar a Arequipa. El mejor conocimiento de las circunstancias que le tocó vivir en este período de su vida puede ayudar a reconstruir el proceso de gestación de la novela.

Hemos visto que se reprocha a Clorinda Matto su desconocimiento de la realidad andina. Según Basadre, ella ignora la cuestión agraria. Tamayo Herrera la considera víctima del autoengaño ideológico, por escamotear “la opresión que ella y su clase (los terratenientes) han ejercido alguna vez sobre su amado indio”. Cornejo Polar, por su parte, no otorga demasiada importancia a esta omisión, pero no puede menos que criticar la carencia de una cabal comprensión de los mecanismos económicos de explotación terrateniente que subyacen bajo la desgraciada condición de los indígenas de Killac. “El problema definitivamente medular —anota—, relativo a la posesión y propiedad de la tierra, el problema del gamonalismo, es desapercibido absolutamente. De aquí que en el diagnóstico general del problema indígena prime en *Aves sin nido* una perspectiva moral a la larga, aunque puedan hallarse referencias de otra índole, es la perversión moral de los ‘notables’ la causa última del estado de miseria que sufren los indios”¹⁸.

¿Pero son realmente ignorados —o escamoteados— en *Aves sin nido* los

17 TAMAYO HERRERA, José. *Historia social del Cuzco republicano*. Editorial Universo S.A., Lima 1981 pp. 73-74.

18 CORNEJO POLAR, Antonio. *Literatura y sociedad en el Perú. La novela indigenista* pp. 40-41.

mecanismos de la explotación económica de los indígenas? No es así. Una comparación entre la situación descrita en la novela y la que puede reconstruirse revisando los materiales históricos de la época demuestra que Clorinda Matto tuvo un profundo conocimiento de la realidad social del sur andino de su tiempo, no sólo de los problemas generales que allí existían, sino incluso del detalle de las formas específicas de explotación entonces empleadas contra los indígenas, por lo que su novela brinda un testimonio histórico del más alto valor. Veamos esto con más detenimiento.

En la trama de *Aves sin nido*, el suceso que desencadena la acción dramática es la inminente “visita del reparto”, es decir, la llegada del cobrador, a quien deben pagar los Yupanqui su deuda en lana de alpaca. Es la imposibilidad de cumplir con esta obligación lo que decide a Marcela —la esposa de Juan Yupanqui— a acercarse a Lucía Marín para implorarle amparo. “Como tú no eres de aquí, *niñay* —le dice la infeliz indígena—, no sabes los martirios que pasamos con el cobrador, el cacique y el *tata cura*” (pp. 13-14). La ampliación de la información inicial va a permitir conocer después que los Yupanqui han recibido 10 pesos el año anterior, como pago adelantado por la entrega de dos quintales de lana de alpaca, valorizados en 120 pesos, que deben pagar al día siguiente al cobrador del *reparto*, so pena de sufrir crueles represalias. Sólo la providencial intervención de Fernando Marín impide que su hija Rosalía sea entregada a los *majeños*, es decir, los arrieros arequipeños, para su venta en Arequipa, como una forma de hacer efectivo el pago de la deuda. Pero Clorinda Matto no se queda en la anécdota individual, sino que a continuación realiza una minuciosa descripción del *rescate de lanas*:

“En las provincias en las que se cría la *alpaca*, y es el comercio de lanas la principal fuente de riqueza, con pocas excepciones existe la costumbre del *reparto adelantado* que hacen los comerciantes potentados, gentes de las más acomodadas del lugar.

“Para los adelantos forzosos que hacen los *laneros*, fijan al quintal de lana un precio tan ínfimo, que, el rendimiento que ha de producir el capital empleado, excede del quinientos por ciento, usura que, agregada a las extorsiones de que va acompañada, casi da la necesidad de la existencia de un infierno para esos bárbaros.

“Los indios propietarios de alpacas emigran de sus chozas en las épocas de reparto, para no recibir aquel dinero adelantado, que viene a ser para ellos tan maldito como las trece monedas de Judas. ¿Pero el abandono del hogar, la erraticidad en las soledades de las encumbradas montañas, los pone a salvo? No.

“El cobrador, que es el mismo que hace el reparto, allana la choza, cuya cerradura endeble, en puerta hecha de vaqueta, no ofrece resistencia; deja sobre el batán el dinero y se marcha en seguida, para volver al año siguiente con la LISTA ejecutoria, que es el único juez y testigo para el desventurado deudor forzoso.

“Cumplido el año se presenta el cobrador con su séquito de diez o doce

mestizos, a veces disfrazados de soldados, y extrae, en romana especial con contrapesos de piedra, cincuenta libras de lana por veinticinco Y si el indio esconde su única hacienda, si protesta y maldice es sometido a torturas que la pluma se resiste a narrar, a pesar de pedir venia para los casos en que la tinta varíe de color

“La pastoral de uno de los más ilustrados obispos que tuvo la Iglesia peruana, hace mérito de estos excesos, pero no se atrevió a hablar de las lavativas de agua fría que en algunos lugares emplean para hacer declarar a los indios que ocultan sus bienes El indio teme aquello más aún que el ramalazo del látigo, y los inhumanos que toman por la forma el sentido de la ley, alegan que, la flagelación está prohibida en el Perú, mas no la barbaridad que practican con sus hermanos nacidos en el infortunio

“¡Ah! Plegue a Dios que algún día, ejercitando su bondad, decreta la extinción de la raza indígena, que después de haber ostentado la grandeza imperial, bebe el lodo del oprobio ¡Plegue a Dios la extinción, ya que no es posible que recupere su dignidad, ni ejercite sus derechos!” (pp 16-18)

Llama la atención que el *contrato de lanas*, el mecanismo crucial de explotación de los indígenas, tan minuciosamente descrito por Clorinda Matto, haya sido tan escasamente valorado por los críticos de *Aves sin nido*

Cornejo Polar considera que éste es un tema secundario, importante sobre todo por las ausencias que encubre¹⁹, similar es la posición de Tamayo Herrera²⁰ Pero si uno se remite a la realidad social de Tinta de fines del siglo XIX encontrará que el *rescate*, o *contrato de lanas*, era la columna vertebral del sistema de explotación de la población indígena cusqueña, y en general del sur andino Clorinda Matto tiene un mejor conocimiento de la realidad social que describe que aquel que sus críticos están dispuestos a concederle

Un caso concreto, de los múltiples producidos en la época, puede mostrar

19 “() es bastante sintomático que el relato eluda reiteradamente la posición económica de numerosos personajes en especial de los que explotan a los indios, y sólo enfatice la crítica a los comerciantes de lanas, cuya situación en la estructura social de esa época parece haber sido importante pero no decisiva” *Idem*, p. 40

20 Es cierto que sobrevive a fines del siglo XIX una modalidad del reparto del antiguo corregidor, esta vez en forma de rescatista de lana, de comerciante que actúa en complicidad con las autoridades y que los notables lugareños defienden la sanidad de nuestras costumbres de reparto, mitas, pongos y demás Y que dicha ‘costumbre’ encubre las relaciones de trabajo y producción de la estructura, pero Clorinda se muestra extrañamente silenciosa cuando se trata de hablar del verdadero dominador de la tierra esto es el terrateniente (TAMAYO HERRERA, José *op cit*, p. 73) La asimilación del *rescate de lanas* a la modalidad del *reparto* que realizaban los corregidores en la época colonial es forzada en primer lugar, porque ésta era una modalidad de explotación que constituía una *política estatal* de la Corona mientras que el *rescate de lanas* es un *negocio privado*, aun cuando se cuente con la complicidad de las autoridades o se utilice los cargos públicos para realizarlo en segundo lugar, porque en ningún caso el *reparto colonial* consistió en entregar dinero o productos por adelantado a los indígenas para comprometerlos a la venta de algún producto (lo cual es la esencia del *rescate de lanas*), sino en repartirles mercancías diversas, que éstos forzosamente tenían que recibir, y pagar en dinero

hasta qué punto el conocimiento de Clorinda Matto de la situación era muy preciso

El 12 de mayo de 1881 los indígenas de Quíñota, provincia de Chumbivilcas, presentaron ante la Prefectura del Cusco un extenso documento en el que exponían sus quejas por la explotación a la que eran sometidos, solicitando amparo. En el recurso indicado exponían que eran expoliados por los párrocos, quienes aprovechaban de las ventajas que les otorgaba su función para despojarlos de sus pertenencias bajo el pretexto del cobro de *primicias*. Probablemente los indígenas lo ignoraban, pero este impuesto eclesiástico había sido suprimido legalmente décadas atrás, como parte de la política de desamortización de los bienes de manos muertas. Los párrocos, además, explotaban el trabajo gratuito de los indígenas, como se sugiere exponiendo el citado documento. Pero los curas no eran los únicos expoliadores de los indios de Quíñota.

“Somos también víctimas del monopolio —afirman en el citado documento— y terribles expoliaciones de los negociantes con lanas de esta provincia, pues, en cierta época del año vienen a nuestras cabañas de los diferentes pueblos de esta provincia y aún de los de La Unión (Arequipa), como son Alca, Cotahuasi, Puicala, y nos votan por la fuerza una cantidad exorbitantemente diminuta al precio de este artículo, y al tiempo del trasquilo nos arrebatan caprichosamente, pesando un quintal por arroba, cuando por este mismo hecho, no podemos pagar toda la deuda que por fuerza nos obligan a contraer, nos recargan con usura y por fin acaban por arrebatarnos clandestinamente todo nuestro ganado”²¹ (hemos respetado la ortografía del original)

Clorinda Matto no conoció este documento, el cargo público más elevado que su esposo desempeñó fue el de receptor de correos. Los indígenas de Quíñota seguramente tampoco conocieron su novela, pero la descripción que ambos textos ofrecen de los mecanismos de la explotación a la que estaban sometidos es sorprendentemente coincidente. Cuando Clorinda Matto puso en su obra al rescate de lanas como el mecanismo central de explotación de los indígenas, sabía exactamente de qué estaba hablando.

¿Pero qué hay entonces de los terratenientes, a quienes supuestamente Clorinda Matto encubriría por ser ella misma una de ellos? Es necesario realizar algunas precisiones imprescindibles. En primer lugar, aunque durante los primeros años de su vida ella pasó temporadas en la hacienda paterna, *Paullo Chico*, no hay evidencias que permitan suponer que éste fue el medio principal en el cual se desarrolló su vida. Apenas llegada a la edad escolar ella fue internada como becaria en el Cusco. Una vez conclui-

21 Archivo Departamental del Cusco. Prefectura, Asuntos contenciosos. *Oficio de los indígenas de la parcialidad de Quíñota, Chumbivilcas*. Cusco, 12 de mayo de 1882.

dos sus estudios, pasó tres años en la casa paterna, y en adelante no volvió a tener relación con la hacienda familiar, que, como ya señaláramos, fue entregada en herencia a los hijos del segundo matrimonio de su padre Casada a los diecinueve, se fue con su esposo a vivir a Tinta, en una zona alejada de aquella donde estaba emplazada la heredad paterna *Paullo Chico* queda en Calca, al norte de la ciudad del Cusco, mientras que Tinta queda al sur, sobre el estratégico camino que une Juliaca con el Cusco. Tinta, juntamente con otra ciudad situada sobre la misma ruta (Sicuani), jugaron un papel crucial como centros de acopio para la actividad que era la verdadera columna vertebral de la economía regional del sur andino de fines del siglo XIX: el rescate de fibras de alpaca.

¿Y qué hay de las haciendas? Contra lo que un generalizado prejuicio ha sostenido con tenaz insistencia, su papel durante este período fue claramente secundario. *No es tanto la hacienda sino más bien la expansión del capital comercial precapitalista la verdadera base sobre la cual se erigió la estructura de dominación gamonalista*, aun cuando la propiedad de la tierra pudiera facilitar su desarrollo. Más bien la expansión de la hacienda siguió a la expansión del capital comercial precapitalista en muchos casos, utilizando el mecanismo descrito por los indígenas de Quífiota: embargarles el ganado y sus pastizales cuando no podían pagar sus deudas en lana. He descrito en detalle la forma cómo se realizara, por la misma época, este despojo en una región contigua a Tinta: Sicuani.²²

Clorinda Matto no escamoteó, pues, el papel de los hacendados, para el lugar y la época que ella describe en su novela: éste no era relevante. Tampoco ella era una terrateniente, que con su inconciencia sobre el lugar que ocupaba en la estructura social expresara "la insensibilidad de una clase". Como veremos a continuación, su inserción en la estructura social regional era de otra naturaleza. Con relación a la preeminencia de la hacienda en el mundo que Clorinda Matto conociera, sucede que se ha proyectado retrospectivamente, sobre el siglo pasado, la imagen que presentaba la cuestión agraria durante la década del veinte de nuestro siglo, período del máximo esplendor del indigenismo, que tan decisivamente ha influido en la formación de muchas de las imágenes hasta hoy vigentes sobre la naturaleza de nuestra sociedad y sus problemas. En cambio, los negociantes de lana, cuyo papel —según vimos— subestiman los críticos de *Aves sin nido*, ocupaban efectivamente el centro del escenario, constituían el eje de la estructura de dominación y explotación de la población india establecida desde aproximadamente seis décadas atrás.

Pero lo hasta aquí señalado, al tiempo que permite solucionar algunos viejos problemas, plantea otros nuevos. En primer lugar, ¿cómo es que Clorinda Matto conocía tan bien el mecanismo utilizado por los rescatistas para expoliar a los indios? Una cosa es disponer de información sobre que tal explotación existía, y otra conocer tan detallada y rigurosamente los

22 *Loc. cit.* Este documento incluye numerosas denuncias personales que ratifican las acusaciones formuladas.

mecanismos concretos que ella utilizaba. En segundo lugar ¿puede afirmarse que la imagen de *Aves sin nido* ofrece toda la realidad de la explotación sufrida por los indígenas del sur andino de finales del pasado siglo? La respuesta a estas preguntas deparará más de una sorpresa.

LA UNIDAD Y LA DUALIDAD EN LA LITERATURA INDIGENISTA

Conviene determinar la real ubicación de los Turner-Matto en la estructura social de Tinta para entender la perspectiva desde la cual doña Clorinda vio la situación de los indígenas del sur andino. Retomemos sobre el inventario que ella realizara de las existencias de su casa comercial en Tinta, en marzo de 1881, a raíz de la muerte de su esposo. En el balance, entre otros valores, figuraban *contratos de lana* por cobrar, por 4,544 soles. Sabemos, además, gracias al segundo convenio que Clorinda Matto suscribiera en Arequipa, que ella tenía 180 quintales de "lana de alpaca" de su propiedad, saldo de envíos anteriores a la casa Stafford. A la muerte de José Turner el giro de su negocio incluía, pues, el comercio de lanas en una escala significativa. Pero éste no era un rubro más en las actividades de su casa comercial, sino que constituía su actividad principal. Diversos documentos demuestran que por lo menos desde 1873 Turner estaba dedicado al acopio de lana por cuenta de la casa arequipeña *Fletcher, Bayden y Compañía*²³. Pero es desde 1878 que ésta pasó a convertirse en su actividad exclusiva. El 9 de abril de 1878 suscribió un contrato notarial por el cual se comprometió "a representar en dicho pueblo de Tinta, a los Señores Jorge Stafford y Compañía, del Comercio de esta Ciudad de Arequipa, para coleccionar y comprar lanas, para remitirlas a dichos Señores, los cuales me darán o pondrán a mi disposición todo el numerario que necesite para dicho negocio" (ver anexo). En la escritura citada se hacía constar la existencia de un documento reservado con instrucciones para la realización de su tarea²⁴. Aun más importante, se precisaba categóricamente que Turner se dedicaría *en exclusiva* al acopio de lanas. "Me comprometo —decía el documento— a emplear todo mi tiempo, inteligencia, y relaciones, a sólo el objeto de esta comisión, sin poderme ocupar en otra cosa, ni menos en servir a otras personas o sociedades en el negocio de comprar lanas, ni en otros de ninguna especie. Tampoco podré distraer el dinero que me dieren para la compra de lanas en ningún otro negocio, sea cual fuere" (*idem*). Para respaldar su compromiso, Turner hipotecó todos sus bienes, con especial mención a su casa y el molino harnero que venía construyendo. Fue esta cláusula la que dejó en la ruina a Clorinda Matto cuando falleció su esposo. Y, luego de desaparecido éste, ella prosiguió el negocio, por cuenta de Otto Richter, otra casa comercial arequipeña.

Los Turner-Matto no eran, pues, hacendados, como equivocadamente se ha venido sosteniendo, sino acopiadores de lana. Clorinda Matto conocía al detalle el *rescate de lana*, porque su actividad mercantil principal de una

23 MANRIQUE, Nelson *op. cit.*, pp. 117-125.

24 *Idem*, p. 128.

década giró en torno a ese negocio. Este hecho convierte a *Aves sin nido* en un documento histórico invaluable para la reconstrucción de la dinámica de esta actividad, sobre la que tanto se ha escrito, pero cuyas características específicas son poco conocidas. No puede asimilarse tampoco la condición de los Turner-Matto a la de una "burguesía liberal", portadora de un proyecto de modernización capitalista, que necesitaría liberar a los indígenas sometidos por el latifundio para disponer de ellos en tanto que fuerza de trabajo, y que la enfrentaría a los terratenientes y gamonales representantes de la feudalidad (no presentados en su obra pero implícitos como enemigos de este proyecto político), como lo ha postulado Cornejo Polar.²⁵ Si en algo coincidían plenamente los intereses de los hacendados, los comerciantes laneros y el capital comercial británico —de cuyos engranajes formaban parte tanto quienes controlaban las casas comerciales de Arequipa cuanto los ingleses de menor fortuna avencindados en el interior, como José Turner— era en la necesidad de perpetuar la sujeción servil del campesinado indígena, sobre la cual estaba organizado el orden social del que todos ellos usufructuaban.

Pero situar *Aves sin nido* en esta perspectiva lleva aparejado un conjunto de problemas cruciales, que atañen a la esencia misma del indigenismo como movimiento literario y como corriente ideológica de reivindicación del indio y de renovación de la sociedad peruana. Porque es inevitable plantearse serios —y evidentemente fundados— interrogantes sobre la autenticidad de la vigorosa denuncia de la miserable condición de los indígenas por parte de quien, como Clorinda Matto, estuvo comprometida en tal grado en la inicua explotación que los redujo a tal condición. Dicho de otra manera: la demostración de una tal incongruencia entre las actividades económicas de Clorinda Matto y la denuncia contenida en su obra alegrará sin duda a la crítica conservadora, ya que ella puede utilizarse para descalificar moralmente a su autora y relativizar la contundencia de su denuncia. Podría alegarse que Clorinda Matto realizó esta actividad económica contra sus más íntimas convicciones, y que *Aves sin nido* sería una forma de reparar el daño cometido, como prueba de la verdad de esta explicación podría citarse la definitiva liquidación de sus negocios de Tinta al marchar a Arequipa, y que la novela fue escrita en Lima, cuando el *rescate de lanas* era ya apenas un desagradable recuerdo. Pero esta justificación se estrella contra un hecho contundente: Clorinda Matto no mostró toda la realidad en *Aves sin nido*, su denuncia ataca a la base de la pirámide del circuito regional del acopio de lanas, los *rescatistas*, pero no dice una palabra acerca del papel cumplido en el negocio por las casas comerciales del interior —como la suya—, del de las casas comerciales arequipeñas y británicas establecidas en Arequipa, ni menos del capitalismo inglés, el verdadero organizador del circuito y su mayor beneficiario. El ataque de Clorinda Matto está dirigido, pues, contra las *manifestaciones* más repulsi-

25 Este procedimiento era habitual en el negocio y respondía tanto a la necesidad de resguardar el secreto comercial en una actividad económica altamente competitiva, cuanto a la dudosa legalidad de los métodos utilizados para el acopio de las lanas.

vas de la estructura, no contra la estructura misma. Ataca los síntomas, no la enfermedad. Aquí radica la mayor inconsecuencia de *Aves sin nido*, porque las atrocidades perpetradas por los *laneros* en contra de los indígenas, que Clorinda Matto tan valientemente denunciara —incluidas las lavativas de agua fría y el secuestro de los vástagos de los indios para hacer efectivo el cobro de las deudas en lanas—, eran el resultado *necesario* de la existencia de esa estructura social. Dondequiera que el capital comercial precapitalista organiza la explotación, éste impone el empleo de la coerción extraeconómica, la sujeción servil y la violencia llevada a sus mayores extremos, para garantizar la realización de sus utilidades. Es inútil pretender erradicar esos abusos sin liquidar la estructura que los instrumentaliza, como *mecanismos necesarios* para la reproducción social del sistema.

¿Es éste un problema exclusivo de *Aves sin nido*? En realidad él se presenta, en mayor o menor medida, en el grueso de la producción literaria indigenista, y tiene su explicación en la naturaleza misma del indigenismo como movimiento político y cultural. Tomás G. Escajadillo duda del carácter fundador de *Aves sin nido*, en relación a la novela indigenista, y sostiene que más propiamente se la debiera caracterizar como la última novela indianista, por su apego al romanticismo, su incapacidad para crear personajes indios suficientemente auténticos y su perspectiva exterior al mundo que describe. Antonio Cornejo Polar relativiza esta caracterización, y llama la atención sobre el hecho de que la perspectiva *exterior* al mundo indígena de Clorinda Matto “corresponde a una dimensión clave del indigenismo, incluso del indigenismo mucho más avanzado de Icaza, Alegría o Arguedas () la condición necesaria de la novela indigenista es, precisamente, su exterioridad () esta problemática ya fue agudamente observada por José Carlos Mariátegui al deslindar la literatura indígena de la literatura indigenista en razón de la inevitable exterioridad de la segunda”²⁶.

Pero el ejemplo de Clorinda Matto —que, como hemos dicho, creemos que puede generalizarse a buena parte de la producción literaria indigenista— plantea el problema de la relación entre el autor y la realidad que intenta recrear literariamente en un nivel de mayor complejidad. Los indigenistas no sólo no son indios, sino que, en un buen número de casos, formaban parte de la estructura social que más inmediatamente explotaba a los indios. Y explotados y explotadores, en el mundo serrano, constituían parte de una estructura única, diferente y exterior a la del mundo criollo costeño. Los indigenistas, entonces, por una parte, eran *exteriores* al mundo que describían, puesto que no eran indios. Pero, por otra, tampoco estaban totalmente al margen del mundo indígena, porque compartían con los indios no sólo un idioma común, sino todo un extenso complejo cultural, implicado indisolublemente en la naturaleza misma de las relaciones sociales que constituyen la estructura de la dominación gamonal. De allí que el escritor indigenista tampoco termine de integrarse plenamente en

26 CORNEJO POLAR, Antonio. *La novela peruana. Siete estudios* p. 21.

el mundo occidental e hispanohablante para el cual —y en el cual— produce su obra²⁷

La imposibilidad de manejar esta contradicción, propia de la situación social de *frontera*, que en diverso grado resulta consustancial a la condición de los indigenistas —particularmente los de origen serrano, *misti*—, es un síntoma de un fenómeno mucho más profundo: el de las graves dificultades que afronta la sociedad peruana para forjar un proyecto nacional capaz de procesar la unidad dentro de tan multiforme diversidad.

Aves sin nido no sólo fundó, pues, un nuevo género literario, hace cien años. Planteó también, en toda su dimensión, la ambigüedad esencial que constituye un componente insoslayable del indigenismo como corriente de reflexión intelectual, ambigüedad nacida no tanto de las contradicciones internas del discurso teórico —que ciertamente también las hay— cuanto de la existencia, y persistencia, de tales contradicciones en la propia realidad social que constituye el referente concreto al cual nos remite. Por ello, en el discurso del indigenismo es decisivo tanto lo que se dice cuanto lo que se calla. Mientras la literatura indígena esperada por Mariátegui siga constituyendo sólo una promesa, seguirá siendo necesario prestar atención no sólo a las voces que vienen del mundo andino, sino también a sus silencios.

27 *Idem* pp. 30-31.

28 La imagen exageradamente idealizada de Lima que presentan los Marín y Manuel —los forasteros de *Aves sin nido*— ha dado lugar a múltiples especulaciones. Para Tamayo Herrera esto convierte a Clorinda Matto en la abanderada de la migración a la capital, como fruto del desencanto frente a la estancada sociedad cusqueña de fines del siglo pasado, según Comejo Polar, Lima encarna para Clorinda Matto la modernidad: su idealización vendría a constituirse en la bandera burguesa agitada frente a la feudalidad que sería necesario liquidar. Sin cuestionar la validez de ambas aproximaciones, sugiero que debiera prestarse atención al hecho de que la novela fuera redactada en Lima, cuando la capital había abierto sus puertas a doña Clorinda, recibiendo a ella con entusiasmo, y le había deparado tan grandes éxitos como los que vivió entre 1886 y 1889. Es de preguntarse si la imagen de Lima no habría sido radicalmente diferente si la obra hubiera sido escrita luego de las diatribas, la persecución y el final extrañamiento sufrido por la escritora, luego de la edición de su novela.

*Contrata — D. José Turner, vecino del Cuzco — con la casa comercial de los SS Jorge Stafford Comp para coleccionar y comprar lanas**

En la ciudad de Arequipa, a nueve días del mes de abril de mil ochocientos setenta y ocho años ante mí, el Escribano fueron presentes, de una parte, el Señor Don José Turner, casado, mayor de veinticinco años, comerciante de lanas, vecino del Pueblo de Tinta en el Departamento del Cuzco, y de actual y precaria residencia en esta Ciudad de Arequipa, y de la otra parte del Señor Don Zaqueo Guillermo Stafford, soltero, mayor de veinticinco años, comerciante de esta vecindad, jefe representante de la casa de comercio de los Señores Jorge Stafford y Compañía, a cuyos otorgantes conosco, de que doy fe, así como de que entienden el idioma castellano y de que procede el primero por sí, y el segundo a nombre del establecimiento referido, y dijeron que otorgan la presente escritura de contrata, en los términos que constan de la minuta que me entregan () = Señor Secretario Don Isidoro Cárdenas = Sírvase Usted extender una escritura por la que conste que yo, Don José Turner, vecino de Tinta en el Departamento del Cuzco, me comprometo a representar en dicho pueblo de Tinta, a los Señores Jorge Stafford y Compañía, del Comercio de esta Ciudad de Arequipa, para coleccionar y comprar lanas, para remitirlas a dichos Señores, los cuales me darán o pondrán a mi disposición todo el numerario que necesite para dicho negocio, quedando yo obligado a darles cuenta de todo procedimiento y del numerario que reciba para las compras. Estas se efectuarán bajo las bases y condiciones de las instrucciones particulares que me dan y que hemos aprobado y consignado en un documento particular privado que hemos firmado en esta fecha, en el que consta el modo como he de hacer las compras, y todo lo demás relativo al asunto, así como el premio que por mi comisión se me ha de abonar, todo esto sin perjuicio de que me he de sujetar estrictamente a las instrucciones especiales que me dieran por cartas misivas, según los casos y circunstancias que ocurran — Me comprometo a emplear todo mi tiempo, inteligencia, y relaciones, a solo el objeto de esta comisión, sin poderme ocupar en otra cosa, ni menos en servir a otras personas o sociedades en el negocio de comprar lanas, ni en otros de ninguna especie. Tampoco podré distraer el dinero que me dieran para la compra de lanas en ningún otro negocio, sea cual fuere, ni hacer préstamos ni adelantos por lana, ni por nada, pena de pagarles los daños perjuicios que por infringir alguna de estas condiciones se siguieren a los Señores Jorge Stafford y Compañía, y me multo además en cinco mil soles, siempre que faltare a cualquiera de los puntos de este compromiso. Quedo obligado a darles cuenta de las compras que haga, y del dinero que me dieran para ello, siendo en todo caso responsable del saldo que yo salga a deber en cuenta corriente con dichos Señores Jorge Stafford y Compañía, todo conforme a las bases del documento privado ya mencionado. Para seguridad de todas las sumas que me dieran para la compra de lanas, y especialmente para el pago de lo que saliere a deber al fin del contrato, obligo todos mis bienes habidos y por haber, y particularmente una finca de mi propiedad que es una casa situada en la plaza principal del pueblo de Tinta, y comprende todo un costado de dicha plaza, con su jardín, huertas y corral, más unos terrenos que se denominan Conjoncillo en el mismo pueblo de Tinta, y un molino Arinero en Pampamarca, en

* Archivo Departamental de Arequipa. Escribano Público Isidoro Cárdenas, Escrituras Públicas 1878 1879, ff. 54v-56v, Arequipa, 1878

el lado opuesto de Combapata, cuyas pertenencias que son realengas, servirán para responder por lo que saliere debiendo en la liquidación que se haga con los Señores Jorge Stafford y Compañía de todo el numerario que me dieren para la compra de lanas, o comision de que me constituyo parte Me obligo a cumplir religiosamente la comision referida, conforme a lo pactado en esta escritura, y en el documento ya mencionado, pena de satisfacer daños y perjuicios, y la multa que me impongo, fuera de lo que pueda resultar por saldo en mi contra, en la liquidación final, cuando llegue el caso de acabarse el contrato Yo Zaqueo Guillermo Stafford, representante de la casa de los Señores Jorge Stafford y Compañía acepto en todas sus partes este contrato, y cumplirá por su parte la casa que represento con todo lo pactado = Agregara Usted las cláusulas de ley que hagan válida la escritura, de la que sacará Usted el testimonio respectivo para que se tome razón de la hipoteca en el libro que corresponde, y tomará usted también razón en el Registro Publico de comercio — Arequipa Abril nueve de mil ochocientos setenta y ocho = Si por cualquier evento que no es de esperarse, fuese necesario recurrir a los jueces y tribunales, será precisamente ante los de esta Ciudad de Arequipa, donde podre ser compelido yo Don José Turner al cumplimiento de mi compromiso, sin alegar excepcion de ninguna clase, y para cuyo efecto renuncio mi fuero domicilio y vecindad, a fin de poder ser demandado, en caso de dar lugar a ello, en esta Ciudad, o en cualquier lugar que los Señores Jorge Stafford y Compañía eligieren, para exigirme el cumplimiento de todo lo pactado, o de cualquiera de los puntos que abraza este contrato, y las bases del documento privado que tenemos hecho, sin que para poder eximirme de ello, y de las responsabilidades en las que incurra, puede alegar excepciones ni pretextos = Con esta adición extendera Usted la escritura Arequipa Abril nueve de mil ochocientos setenta y ocho = José Turner = Jorge Stafford y Compañía =